

ская Н. М. // <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=24&art=1160>.  
6. Королев С.Ю. Государственный контроль за охраной и использованием земель в Российской Федерации / Королев С. Ю.: дис. ... канд. юрид. наук Саратов. – 2002. – 201 с. 7. Краснова М.В. Экологичний контроль як попереджувально-охоронна функція управління в системі запобігання та ліквідації екологічної шкоди // М. В. Краснова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 11. – С. 44-55. 8. Лимская декларация руководящих принципов контроля // [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604\\_001](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604_001). 9. Лубовский В.Е. Государственный контроль за использованием и охраной вод: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1984. – 24 с. 10. Лученко Д. В. Контрольне провадження: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Лученко Д. В.; Нац. юрид. акад. імені Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 180 с. 11. Малышев Д.В. Организационно-правовое обеспечение государственного лесного контроля / Малышев Д.В.: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 20 с. 12. Михайлова Е.С. Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха: Учебное пособие. – Оренбург: ГОУ ОГУ, 2004. – 99 с. 13. Орехова І.С. Принципи державного контролю господарської діяльності // Орехова І.С. // Форум права // [www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09oickgd.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09oickgd.pdf). 14. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М.: Русский язык, 1989. – 624 с. 15. Студеникина М.С.

Государственный контроль в сфере управления. – М.: Юрид. лит., 1974. – 160 с. 16. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1991. – 560 с. 17. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.01 / Шестак В. С.; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 195 с. 18. Шоріна Є.В. Контроль за діяльністю органів державного управління в СРСР. – М.: Видавництво Наука, 1981. 19. Яковенко О.О. Принципи податкового контролю в організації протидії злочинності та корупції // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). Міжвід. наук-дослід. центр з проблем боротьби з організованою злочинністю. – 2004. – № 10. – С. 177–184. 20. Господарський кодекс України: від 16.01.2003 р., № 436-IV // ВВР України. – 2003. – №№ 18, 19-20, 21-22. – Ст. 144. 21. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища": Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. 22. Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності": від 05.04.2007 р., № 877-V // ВВР України. – 2007. – № 29. – Ст. 389. 23. Закон України Про державний контроль за використанням та охороною земель: від 19.06.2003 р., № 963-IV // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.

Надійшла до редколегії 26.03.12

Т. Третяк, асист.

## ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

*Останнім часом в Україні відбулися істотні зміни системи оцінки впливу на навколишнє середовище. Проте, в ряді випадків, ці зміни були внесені невдало, що породило питання про те, чи повинна проводитися державна екологічна експертиза для об'єктів підвищеної екологічної небезпеки поряд з експертизою проектної документації на будівництво. Вирішенню цього питання і присвячено цю статтю.*

*Ключові слова:* екологічна експертиза, експертиза проектної документації на будівництво.

*В последние годы в Украине произошли существенные изменения системы оценки влияния на окружающую среду. В ряде случаев, эти изменения были проведены неудачно, что породило вопрос о том, должна ли проводиться государственная экологическая экспертиза в отношении объектов повышенной экологической опасности, наряду с экспертизой проектной документации на строительство. Решению этого вопроса и посвящена эта статья.*

*Ключевые слова:* экологическая экспертиза, экспертиза проектной документации на строительство.

*The Environmental Impact Assessment system has been significantly changed last time in Ukraine. Sometimes these changes had been made improperly and brought up the question if state environmental expertise regarding objects of significant environmental hazard should take place alongside the expertise of the project documentation for construction. The article aims to solve this issue.*

*Key words:* environmental expertise, expertise of the project documentation for construction.

1. Процедура державної екологічної експертизи відгравала функцію засобу забезпечення оцінки впливу на навколишнє середовище (далі – ОВНС). Процедура ОВНС мала наступний вигляд. Замовник розробляв матеріали ОВНС, невід'ємною частиною яких були матеріали врахування громадських інтересів (п. 1.10 ДБН А.2.2-1-2003 Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд, затверджений наказом Держбуду від 15.12.2003 № 214 [7]). Після цього, матеріали ОВНС подавалися до Мінприроди чи його органів на місцях для проведення державної екологічної експертизи. Саме у процесі проведення останньої відбувалася перевірка того, чи було проведено громадське обговорення стосовно відповідної діяльності та чи належним чином враховано результати цього обговорення.

Прийняття закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" було спрямоване на скасування державної екологічної експертизи проектної документації на будівництво. Для цієї документації мала б залишитися лише одна експертиза – експертиза проектів будівництва, передбачена ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" від 17.02.2011 № 3038-VI [9]. Досягнути цього результату автори зазначеного закону планували за не за рахунок внесення змін до ч. 3 ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу" від 09.02.1995 № 45/95-ВР [6], яка містить обов'язок проводити державну екологічну експертизу, а за допомогою внесення змін до переліку об'єктів екологічної експертизи (ст. 7 Закону України "Про екологічну експертизу") та до переліку об'єктів

державної екологічної експертизи (ст. 14 Закону України "Про екологічну експертизу").

На думку авторів Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" вилучення проектів будівництва з переліку об'єктів екологічної експертизи, закріплених у ст. 7 та з переліку об'єктів державної екологічної експертизи, перерахованих у ст. 14 Закону України "Про екологічну експертизу" призведе до того, що державну екологічну експертизу буде заборонено проводити стосовно проектної документації на будівництво. Саме за такою схемою побудовані зміни до Закону України "Про екологічну експертизу" у розділі V "Прикінцеві положення" Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності".

Підсилити ці положення планувалося також положенням частини 5 ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", згідно з якою "встановлення випадків та порядку проведення експертизи проектів будівництва іншими законами не допускається".

Всі ці законодавчі зміни створили проблему, яка полягає в тому, що з одного боку змінени ст. 7, 14 та 13 Закону України "Про екологічну експертизу" можна розуміти так, стаття 13 Закону України "Про екологічну експертизу" встановлює обов'язковість державної екологічної експертизи для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Статті 7 та 14 цього ж закону виключають з кола об'єктів останньої проектну документацію на будівництво. Звідси значною частиною практиків робиться висновок про те, що положення ч. 3 ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу" підлягає звуженому тлумаченню, а саме, що обов'язок проводити державну екологічну експертизу

поширюється на всі об'єкти за винятком проектної документації на будівництво.

З іншого боку, наведені вище положення можуть тлумачитися і в інший спосіб, а саме вилучення проектної документації на будівництво з переліку об'єктів державної екологічної експертизи (ст. 14 Закону України "Про екологічну експертизу"), як і з переліку об'єктів екологічної експертизи (ст. 7 Закону України "Про екологічну експертизу") не скасовує обов'язку здійснювати державну екологічну експертизу для об'єктів та видів діяльності, які становлять підвищену екологічну небезпеку, який передбачений ч. 3 ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу". Застосовувати у цій ситуації принцип пріоритету норми, прийнятої пізніше також не можна, оскільки пунктом 8 розділу V Прикінцеві положення Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" було внесено зміни до ст. ст. 5,7,13,14, 37 Закону України "Про екологічну експертизу". При цьому обов'язок проводити державну екологічну експертизу для видів діяльності та об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку залишено. Ці обставини свідчать про те, що пунктом 8 розділу V Прикінцеві положення Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" норму ч. 3 ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу" про обов'язковість державної екологічної експертизи для видів діяльності та об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку санкціоновано.

Існує також думка, що після прийняття закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" державною екологічною експертизою називається передбачена ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" експертиза проектної документації на будівництво. На думку прихильників цієї позиції у процесі проведення експертизи проектної документації на будівництво здійснюється перевірка також і дотримання екологічних норм. Тому ця експертиза є також певною мірою екологічною. Лише наявністю такої позиції можна пояснити наявність другого речення у ч. 1 ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу". Перше речення цієї статті має наступний вигляд "державна екологічна експертиза організується і проводиться еколого-експертними підрозділами, спеціалізованими установами ...". Після цього друге речення ніби вказує на особливості екологічної експертизи у містобудівній сфері словами "експертиза проектів будівництва проводиться відповідно до статті 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності". Проте, ці експертизи між собою не співпадають, адже їх суб'єкти та об'єкти різні. Зокрема, об'єктами експертизи проектної документації на будівництво є зазначена документація, в той час як коло об'єктів державної екологічної експертизи значно ширший, до кола об'єктів цієї експертизи належать проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, документація щодо генетично модифікованих організмів, екологічні ситуації тощо.

Пунктом 1 ст. 24 Закону України "Про екологічну експертизу" здійснення державної екологічної експертизи віднесено до повноважень спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. Цим ми не маємо на меті сказати, що державна екологічна експертиза не може проводитися іншими суб'єктами. Зокрема, може бути призначено спеціальну комісію. Проте, факт віднесення проведення державної екологічної експертизи до повноважень Мінприроди свідчить про те, що експертиза проектної документації на будівництво не може вважатися екологічною експертизою, оскільки експертиза проектної документації на будівництво не може проводитися Мінприроди, а лише експертними організаціями

незалежно від форми власності, які відповідають критеріям, визначеним центральним органом виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури (ч. 2 ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності").

Нарешті спроби авторів Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" вилучити проектну документацію на будівництво з переліку об'єктів державної екологічної експертизи не сумісні з статусом експертизи проектної документації на будівництво як різновиду державної екологічної експертизи.

На обов'язковість отримання висновку державної екологічної експертизи також вказують положення частин 2 та 3 ст. 29 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25.06.1991 № 1264-XII [5]. Зокрема, відповідно до ч. 2 цієї статті "позитивний висновок державної екологічної експертизи є підставою для відкриття фінансування всіх програм і проектів", а згідно з її ч. 3 "реалізація програм, проектів і рішень без позитивного висновку державної екологічної експертизи забороняється". Варто нагадати, що це положення статті 29 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" у редакції пункту 2 розділу V Прикінцеві положення Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності".

Наявність описаних двох тлумачень положень ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу" та ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" створюють ситуацію невизначеності у питанні про те, чи потрібно проводити державну екологічну експертизу стосовно проектної документації на будівництво. Проблемною ця ситуація є як для замовників проекту, які досить часто не знають чи зобов'язані вони отримувати позитивний висновок державної екологічної експертизи, так і для обласних управлінь охорони навколишнього природного середовища, які також не знають чи зобов'язані вони проводити державну екологічну експертизу.

На описану вище проблему вже зверталася увага в юридичній літературі. Звернемося до її аналізу.

2. Правовим питання оцінки впливу на навколишнє середовище присвячено низку робіт А.О. Андрусевича. Спеціально цієї проблеми автор не досліджував, хоча в його роботах міститься низка важливих висновків стосовно наслідків прийняття Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", співвідношення екологічної експертизи та ОВНС, а також характеристика діючої системи оцінки впливів на навколишнє середовище [3, 8-9]. А.О. Андрусевич, здійснюючи аналіз діючої системи оцінки впливу на навколишнє середовище, виходить з того, що із прийняттям Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" державну екологічну експертизу скасовано [3, 8], проте ця думка, на жаль, не супроводжується її обґрунтуванням.

3. Зазначене вище питання було також предметом уваги К. Малигіної [2, 4]. В її роботі було констатовано наявність питання стосовно обов'язковості проведення державної екологічної експертизи поряд з експертизою проектної документації на будівництво. На думку К. Малигіної вимога стосовно необхідності проведення державної екологічної експертизи продовжує залишатися в діючому Законі України "Про екологічну експертизу". З іншого боку, положення про необхідність проведення державної екологічної експертизи, поряд з експертизою проектної документації на будівництво, не відображено у Законі України "Про регулювання містобудівної діяльності" [2, 4]. Далі констатації цієї ситуації К. Малигіна не йде, що обумовлено тим, що спеціальний аналіз питання, про наявність обов'язку проведення державної еко-

логічної експертизи стосовно проектної документації на будівництво, не був метою її дослідження.

4. Питання про обов'язковість проведення державної екологічної експертизи досліджувалося також вченими Інституту законодавства Верховної Ради України. Цим інститутом було видано Висновок науково-правової експертизи щодо питання обов'язковості проведення державної екологічної експертизи для об'єктів, які підлягають оцінці впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті від 21.11.2011 року [4] (далі – Висновок 2011).

Результатом науково дослідження проведеним Інститутом законодавства Верховної Ради України є висновок про те, що положення Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" не виключають обов'язковості надання висновків державної екологічної експертизи. Схема аргументації викладена у Висновку 2011 ґрунтується на кількох аргументах. Згідно з першим, статтями 16 та 50 Конституції України на державу покладено обов'язок гарантувати кожному безпечно для життя і здоров'я довкілля. Згідно зі ст. 5 Закону України "Про екологічну експертизу" до завдань екологічної експертизи належить також оцінка ступеня екологічної ризику та безпеки запланованої діяльності. Звідси вченими Інституту законодавства Верховної Ради України робиться висновок про те, що висновок державної екологічної експертизи є засобом забезпечення екологічної безпеки, а відтак і засобом реалізації положень ст. ст. 16 та 50 Конституції України. Будучи засобами забезпечення конституційних вимог у сфері екологічної безпеки, положення які встановлюють обов'язковість державної екологічної експертизи мають перевагу перед нормами ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" [4, 3-4].

На наш погляд, той факт, що державна екологічна експертиза є засобом забезпечення екологічної безпеки та спрямована на розвиток положень ст. ст. 16 та 50 Конституції України ще не надає нормам про її обов'язковість пріоритету перед нормами ч. 5 ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності". Стаття 31 цього закону також містить правову процедуру забезпечення екологічної безпеки. Проте, ця процедура відрізняється від закріпленої ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу". З положень статей 16 та 50 Конституції України не випливає пріоритет тієї чи іншої процедури забезпечення екологічної безпеки. Норми наведених вище статей Конституції України могли б служити підставою для пріоритету норми ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу" за умови, коли застосування ст. 13 цього закону забезпечували б реалізацію конституційних положень, а норми ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" приводили б до неможливості реалізації положень статей 16 та 50 Конституції України. Однак, як ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу", так і стаття 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" встановлюють процедури забезпечення екологічної безпеки. Вищевикладене дає підстави вважати, що положення статей 16 та 50 Конституції України не свідчать про пріоритет положень ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу" перед нормами ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності".

Наступним аргументом на користь пріоритету норм, які вимагають проведення державної екологічної експертизи є положення частин 2 та 3 ст. 29 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища". Згідно з частиною 2 ст. 29 зазначеного закону "позитивний висновок державної екологічної експертизи є підставою для відкриття фінансування всіх програм і проє-

ктів", а частина 3 згаданої статті встановлює правило, згідно з яким "реалізація програм, проєктів і рішень без позитивного висновку державної екологічної експертизи забороняється". На підставі цих положень вченими Інституту законодавства Верховної Ради України робиться висновок про те, що висновок державної екологічної експертизи є правовою підставою для реалізації відповідних проєктів, які можуть чинити вплив або негативно впливати на життя і здоров'я людини та стан навколишнього природного середовища [4, 4].

На наш погляд, питання про можливість застосування положень частин 2 та 3 ст. 29 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" є також надзвичайно складним. Автори Висновку 2011 праві у тій частині, що ч. 3 згаданої статті забороняє без позитивного висновку державної екологічної експертизи реалізацію "програм, проєктів і рішень". Відсутність будь-яких уточнень стосовно цих проєктів і рішень свідчить про те, що законодавець мав на увазі усі проєкти та усі рішення, які становлять підвищену екологічну небезпеку, в тому числі і проєкти будівництва.

Принцип пріоритету норми прийнятої пізніше також не може бути застосований для обґрунтування пріоритету ч. 5 ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності". Норма ст. 29 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" дійсно прийнята у 1991 році, зміни до неї не було внесено. Проте, підпунктом 2 пункту 11 розділу V Прикінцеві положення Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" передбачено внесення змін до статей 3, 26, 27, 28, 68 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища". Залишення ст. 29 цього закону без змін слід розглядати як санкцію її норми з боку підпункту 2 пункту 11 розділу V Прикінцеві положення Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності".

З іншого боку, якщо підходити до аналізу положень ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" з урахуванням його загальної спрямованості, то не можна не бачити того, що з норми ст. 31, як і з норм розділу V Прикінцеві положення цього закону випливає намір законодавця позбутися інших експертиз та погоджень, крім експертизи передбаченої його ст. 31. Намір законодавця не міг полягати у введенні на додаток до екологічної експертизи – експертизу проектної документації на будівництво, оскільки до проведення останньої залучаються експерти з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології. У такому разі виникне ситуація коли експертиза питань охорони навколишнього середовища буде здійснюватися на етапі експертизи проектної документації на будівництво та на етапі проведення державної екологічної експертизи. Не можна припустити, що "розумний" законодавець міг передбачати таке дублювання.

У зв'язку з вищевикладеним необхідно констатувати наявність невизначеності у питанні про співвідношення положень ст. 29 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" та ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності". У зв'язку з цим, положення частин 2 та 3 ст. 29 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" самі по собі не доводять з необхідністю, існування обов'язку суб'єктів господарювання отримувати позитивний висновок державної екологічної експертизи.

Одним із аргументів, який наводиться у Висновку 2011 на користь твердження про необхідність проведення державної екологічної експертизи проектної документації на будівництво є положення частин 2,3,7 ст. 2 Конвенції про оцінку впливу на навколишнє сере-

довище у транскордонному контексті від 25.02.1991, ратифікованої законом України від 19.03.1999 № 534-XIV [10] (далі – Конвенція Еспо). Положення цих норм вимагають від держав-членів забезпечити проведення оцінки впливу на навколишнє середовище до прийняття рішення про санкціонування або здійснення запланованого виду діяльності, а також що оцінка впливу на навколишнє середовище повинна проводитися стосовно конкретних видів діяльності (на відміну від планів, програм тощо). На цій підставі зроблено висновок про те, що Конвенція Еспо також вимагає проведення державної екологічної експертизи.

Позиція авторів Висновку 2011 заслуговує на підтримку у частині того, що дійсно частина 2 ст. 2 Конвенції Еспо вимагає проведення оцінки впливу на навколишнє середовище (далі – ОВНС) до прийняття рішення, яким дозволяється здійснювати діяльність, яка підлягає оцінці впливу на навколишнє середовище. Проте, процедура ОВНС, про яку мова іде у ст. 2 Конвенції Еспо, не тотожна екологічній експертизі чи наданню того чи іншого висновку чи погодження з боку органів державної влади. Процедура ОВНС – це процес прийняття рішення, який характеризується тим, що в його перебігу органи виконавчої влади та громадськість надають свої коментарі, які орган, який приймає остаточне рішення повинен належним чином врахувати. Тому обов'язок забезпечити проводити процедуру ОВНС не включає в себе обов'язок забезпечити наявність чи збереження державної екологічної експертизи.

Вищевикладене свідчить про те, що питання про можливість проведення державної екологічної експертизи, поряд з експертизою проектної документації на будівництво, потребує подальшого дослідження.

5. На наш погляд вирішувати колізію між наведеними вище нормами необхідно, беручи до уваги наслідки застосування кожного з варіантів вирішення цієї колізії для прав людини. Кожній особі ст. 9 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" та ст. 6 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25.06.1998, ратифікована законом України від 06.07.1999 № 832-534-XIV [11] (далі – Орхуська конвенція) надано право на участь у прийнятті еколого-значимих рішень. Нормами закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" передбачені громадські слухання стосовно проектів будівництва лише на стадії затвердження проектів містобудівної документації (генеральних планів населених пунктів, детальний план території тощо) (ст. 21). Статтею 6 Орхуської конвенції надано право на участь у прийнятті еколого-значимих рішень стосовно конкретних видів діяльності, які перераховані у додатку I до цієї конвенції.

Відсутність формальної заборони на проведення громадських слухань на стадії проектної документації на будівництво може створити враження про те, що ніби-то положення закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" дозволяють реалізувати право людини на участь у прийнятті еколого-значимих рішень. Проте, відсутність у законі вимоги проводити громадські слухання на рівні проектної документації на будівництво призводить до того, що ні державні органи, ні замовник не проводять такі слухання. Будь-яка спроба вказати на необхідність проведення таких слухань з посилення на те пунктом 1.10 ДБН А.2.2-1-2003 вимагається, щоб звіт з ОВНС містив матеріали врахування громадських інтересів, наражатиметься на конституційну заборону встановлювати обмеження підприємницької діяльності іншими актами, крім законів (ч. 1 ст. 42 Кон-

ституції України). ДБН А.2.2-1-2003 не доведені до відома населення у встановленому порядку, тому, їх положення можна завжди поставити під сумнів, як такі, що порушують права підприємців (замовників проекту) на знання своїх прав і обов'язків, передбаченого частинами 1 та 2 ст. 57 Конституції України, на що вже зверталося увагу в юридичній літературі [8, 245-249]. Окрім того, ДБН А.2.2-1-2003 не може встановлювати обмежень всупереч закону. Вимоги про проведення громадських слухань на стадії проектної документації на будівництво можуть бути розглянуті як такі, що встановлені в супереч закону, оскільки вони встановлюють обов'язок замовника, якого законом не передбачено. Це означає, що ДБН А.2.2-1-2003 містить інше правило ніж те, яке передбачене законом.

Таким чином, відсутність заборони проводити громадські слухання на рівні проектної документації на будівництво не створює належного механізму реалізації права людини на участь у прийнятті еколого-значимих рішень. Сказане підтверджується і прозастосовною практикою, адже проведення громадських слухань стосовно проектної документації на будівництво якщо і має місце, то носить характер виключення з правила, а ніж правила.

Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" не лише не містить механізму реалізації права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень, його норми побудовані у спосіб, за яких така реалізація відбуватися практично не може. Право на участь у прийнятті еколого-значимих рішень полягає не лише у можливості подавати інформацію про вплив планованої діяльності до державного органу, який приймає остаточне рішення. Це право передбачає також обов'язок цього органу розглянути подану інформацію і належним чином її врахувати. Це врахування полягає у тому, що орган, який приймає остаточне рішення повинен перевірити проект свого остаточного рішення, порівнюючи його положення з думкою тих, хто має інформацію про місцевість де планується здійснюватися діяльність чи з думкою заінтересованих сторін [1, 194]. Безпідставне прийняття рішення в супереч думці громадськості означатиме порушення права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень.

Вищевикладене свідчить про те, що для реалізації права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень необхідно, щоб орган який приймає остаточне рішення міг належними чином оцінити характеристики планованої діяльності та перевірити обґрунтованість думки громадськості.

Остаточним рішенням, за законом України "Про регулювання містобудівної діяльності" є дозвіл на виконання будівельних робіт, якого видає Державна архітектурно-будівельна інспекція та отримання якого передбачено ст. 37 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності". Згадана інспекція не містить у своєму складі фахівців, які здатні оцінити ті чи інші проектні рішення проектної документації на будівництво та визначити обґрунтованість пропозицій заінтересованої громадськості.

Така ситуація не була б проблемою, якби процедурою оцінки проектної документації на будівництво було б передбачено інше рішення, прийняття якого давало б можливість оцінити проектні рішення та врахувати думку громадськості. За задумом авторів Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" таким рішенням мав би бути звіт експертизи проектної документації на будівництво, передбаченої ст. 31 цього закону. Проте, пунктом 1 ч. 4 ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" визначено на предмет чого проводиться ця експертиза, а саме "додер-

жання нормативів з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, міцності, надійності, довговічності будинків і споруд, їх експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення". Проблема полягає у тому, що врахування думки громадськості повинно відбуватися не лише тоді, коли державному органу пропонується прийняти рішення, яке порушує екологічні норми, а громадськість пропонує їх дотримуватися. Державний орган повинен врахувати думку громадськості навіть тоді коли пропонується діяльність повністю відповідає вимогам законодавства, проте громадськість подає пропозиції з яких вбачається, що планована діяльність, навіть будучи здійснювана в рамках чинного законодавства, буде негативно впливати на їх життя і здоров'я чи довкілля та можуть бути вжиті економічно виправдані заходи для усунення чи пом'якшення такого впливу. Пункт 1 ч. 4 ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", зобов'язуючи експертів здійснювати перевірку проектної документації на будівництво лише на предмет додержання нормативів, не передбачає процедури врахування думки громадськості у спосіб, описаний вище.

Така ситуація означає не лише недолік чинного законодавства, а і порушення вимоги ч. 8 ст. 6 Орхуської конвенції, яка містить імперативну вимогу враховувати думку громадськості при прийнятті рішень про здійснення видів діяльності, які передбачені її додатком I. Звичайно залишається теоретична можливість тлумачити слово "нормативів" ширше, а саме як "вимог". Таке тлумачення дозволить під "вимогами з екології" розуміти вимогу враховувати думку громадськості. Проте, відсутня будь-яка законодавча підстава зобов'язати експертів оцінювати не лише дотримання нормативів, а ще і перевіряти належне врахування думки громадськості, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 19 Конституції України правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. У зв'язку з цим, експерти не можуть бути примушені здійснювати перевірку питань, перевіряти яких закон їх не зобов'язує.

Ситуація погіршується також і тим, що дозвіл на виконання будівельних робіт передбачений лише у разі планування будівництва об'єктів, які належать до IV та V категорій складності. Проте, види діяльності передбачені додатком I Орхуської конвенції та додатком I Конвенції Еспо можуть не належати до IV та V категорій. У такій ситуації остаточне рішення відсутнє як таке, тому питання про врахування у процесі його прийняття думки громадськості взагалі йти не може.

Вищевикладене свідчить про те, що передбачена Законом України "Про регулювання містобудівної діяльності" процедура оцінки проектної документації на будівництво не здатна забезпечити реалізацію права громадськості та участь у прийнятті еколого-значимих рішень та виконання положень Орхуської конвенції та Конвенції Еспо.

Цей факт дозволяє зробити висновок про те, що екологічна експертиза в теперішніх умовах залишається єдиною процедурою, яка здатна забезпечити реалізацію права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень. На відміну від процедур передбачених Законом України "Про регулювання містобудівної діяльності" процедура державної екологічної експертизи містить положення, які зобов'язують враховувати думку громадськості. Зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 11 Закону України "Про екологічну експертизу" підготовка висновків екологічної експертизи здійснюються з урахуванням

громадської думки. Видає висновок державної екологічної експертизи орган виконавчої влади в сфері екології та природних ресурсів, тобто орган, який включає чи принаймні повинен включати фахівців здатних врахувати екологічну обґрунтованість думки громадськості.

Крім того, в переважній більшості випадків державна екологічна експертиза проводилася із залученням наукових установ. Останні готували еколого-експертну оцінку, яка у разі згоди з нею органом екології та природних ресурсів затверджувався як висновок державної екологічної експертизи (п. 4 ч. 1 ст. 37 Закону України "Про екологічну експертизу"). Таким чином, процедура державної екологічної експертизи, як єдина процедура здатна забезпечити реалізацію права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень повинна застосовуватися в сучасних законодавчих умовах.

Правило ч. 5 ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", згідно з яким "встановлення випадків та порядку проведення експертизи проектів будівництва іншими законами не допускається" необхідно тлумачити звужено, оскільки поширення його на висновок державної екологічної експертизи призведе до ліквідації права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень, в той час коли існує конституційна заборона при прийнятті законів або внесенні змін до чинних звужувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод (ч. 3 ст. 22 Конституції України). Ліквідація права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень стосовно конкретних видів діяльності становить приклад такого звуження та буде означати неконституційність положень ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності".

Наведене вище буквально тлумачення ч. 5 ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" також призведе до порушення вимоги ст. 6 Орхуської конвенції та ст. ст. 2-6 Конвенції Еспо і як наслідок не може діяти з огляду на те, що міжнародні договори мають вищу юридичну силу по відношенню до Законів України.

Сказане вище не означає, що передбачена чинним законодавством процедура державної екологічної експертизи є належною процедурою реалізації права людини на участь у прийнятті еколого-значимих рішень. Існуюча в Україні ситуація з правом громадян на участь у прийнятті еколого-значимих рішень не може бути виправлена без істотних законодавчих змін. Проте, ця процедура повинна застосовуватися як тимчасовий засіб забезпечення права людини на участь у прийнятті еколого-значимих рішень.

6. Головними висновками проведено дослідження є:

- переліки об'єктів, які підлягають екологічній експертизі чи оцінці впливу на навколишнє природне середовище формувати у вигляді обов'язку проводити таку оцінку чи експертизу стосовно цих об'єктів, а не у вигляді переліку об'єктів, які гіпотетично здатні підлягати такій експертизі чи оцінці;

- експертиза проектної документації на будівництво не може вважатися державною екологічною експертизою, з огляду на різницю в суб'єктах та об'єктах цих експертиз;

- відсутність заборони на проведення громадських слухань на рівні проектної документації на будівництво не створює належного механізму реалізації права людини на участь у прийнятті еколого-значимих рішень, для цього необхідно створення правової процедури;

- закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" не лише не містить механізму реалізації права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень, його норми побудовані у спосіб, за яких така реалізація відбулася практично не може;

– екологічна експертиза в теперішніх умовах повинна проводитися, тому, що на сьогодні вона залишається єдиною процедурою, яка здатна забезпечити реалізацію права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень.

1. Holder J. Environmental Assessment. – Oxford: Oxford Scholarship Online, 2010. – 261 p. 2. Malygina K. Europeanizing Environmental Impact Assessment in Ukraine. – European Focus. – 2012. – # 16. – P. 1-9.
3. Андрусевич А.О. Оцінка впливу на довкілля в Україні: вирішення проблеми по-європейськи. – РАЦ "Суспільство і довкілля". – 2011. – 18 с.
4. Висновок науково-правової експертизи щодо питання обов'язковості проведення державної екологічної експертизи для об'єктів, які підлягають оцінці впливу на навколишнє природне середовище у транскордон-

ному контексті від 21.11.2011 року. – Поточний архів Мінприроди. – 2011 рік. 5. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. 6. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54. 7. ДБН А.2.2-1-2003 Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд, затверджений наказом Держбуду від 15.12.2003 № 214. – Видання офіційне. – К.: Держбуд України, 2004. – 41 с. 8. Мірошніченко А.М. Проблеми реалізації конституційного права "знати свої права і обов'язки" // Вісник. Юридичні науки. – Київ: Київський університет імені Тараса Шевченка, 2002. – Випуск 47. – С. 245-249. 9. Офіційний вісник України. – 2011. – № 18. – Ст. 735. 10. Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – Ст. 153. 11. Офіційний вісник України. – 1999. – № 28. – стор. 2.

Надійшла до редколегії 26.03.12

УДК 349.4:349.6 (477)

А. Євстігнєєв, канд. юрид. наук

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ ЯК ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

*В статті проведено аналіз правового регулювання реалізації сталого розвитку в Україні в якості гарантії забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування, виявлено його особливості. Запропоновано внести зміни і доповнення до чинного екологічного законодавства щодо удосконалення вказаного регулювання.*

*Ключові слова:* екологічна безпека, екологічна та економічна складові розвитку, спеціальне природокористування.

*В статті проведений аналіз правового регулювання реалізації сталого розвитку в Україні в якості гарантії забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування, виявлені його особливості. Предлагается внести изменения и дополнения в действующее экологическое законодательство касательно усовершенствования его регулирования.*

*Ключевые слова:* экологическая безопасность, экологическая и экономическая составляющие развития, специальное природопользование.

*The article analyzed the regulation of sustainable development in Ukraine in order to guarantee environmental safety in a special nature, found its features. Proposed to introduce amendments to the current environmental legislation to improve regulation specified.*

*Keywords:* environmental security, environmental and economic components of development, the special nature.

Об'єктивно необхідною умовою існування людини є наявність безпечного довкілля як сукупності природних та антропогенних об'єктів умов та факторів, які її оточують [1, с. 230]. Зазначений постулат отримав своє закріплення на рівні Конституції України від 28 червня 1996 р. [2], статтю 3 якої серед благ, що становлять найвищу соціальну цінність, названі саме людське життя і здоров'я. Тим самим де-юре було підтверджено певну ієрархію цінностей українського суспільства, в якій питанням забезпечення безпечного існування людини (екологічній складовій) повинно бути надано перевагу перед сферою матеріального виробництва, в тому числі – шляхом використання природних ресурсів (економічній складовій). Однак, з позицій автора, зазначене положення на даний час не отримало належного закріплення на рівні норм, що регламентують конкретні різновиди суспільних відносин, про що йтиметься нижче.

З проблематикою реалізації сталого розвитку (далі – СР) безпосередньо пов'язана тематика забезпечення екологічної безпеки (далі – ЕБ) як об'єктивної категорії та суб'єктивного права у сфері спеціального природокористування. Зазначене забезпечення, з позицій автора, є різновидом реалізації основного фундаментального принципу СР – єдності екологічної (забезпечення ЕБ) та економічної (при використанні природних ресурсів на підставі відповідних дозволів) складових. Тому ефективне законодавче регулювання СР по суті можна розглядати в якості важливої правової гарантії непорушності ЕБ як об'єктивної категорії і суб'єктивного права у названій вище сфері.

Слід зазначити, що спеціальні положення щодо балансу економічної та екологічної складових СР чинні нормативно-правові акти не містять, тому в цій статті будуть досліджені переважно загальні положення щодо реалізації СР, визначені на міжнародному та національному рівнях.

Питання нормативного закріплення права на екологічну безпеку та правових гарантій його забезпечення, а також реалізації СР і окремих його складових, були предметом наукових досліджень таких відомих представників вітчизняної науки екологічного права як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, Ю.Л. Власенко, А.П. Гетьман, Н.Л. Ільїна, М.В. Краснова, Т.О. Коваленко, Т.Г. Ковальчук, Н.Р. Малишева, Е.В. Позняк, М.В. Шульга та ін.

Водночас, в юридичній літературі не здійснювались спеціальні дослідження правового регулювання СР в якості гарантії забезпечення ЕБ у сфері спеціального природокористування, на необхідність проведення яких, крім наведеного, вказує також складна екологічна ситуація в Україні та недостатньо ефективний механізм названого забезпечення, передбачений чинним законодавством.

Узгоджене існування екологічної та економічної складових визнано на міжнародному рівні основним принципом існування людства у XXI столітті, відомому також як принцип СР, під яким розуміється соціально, економічно та екологічно збалансований розвиток, що не руйнує навколишнє природне середовище і забезпечує безперервний прогрес суспільства. Наведене поняття виникло у минулому столітті як реакція на негативні екологічні наслідки антропогенної діяльності (забруднення довкілля, деградація навколишнього природного середовища (далі – НПС) та значне погіршення екологічних умов діяльності людини). В основу поняття СР покладено розуміння того, що економічні і екологічні цілі суспільства повинні не протиставлятися, а взаємно узгоджуватись. При цьому, як зазначають вчені, забезпечення СР об'єктивно вимагає кардинальних перетворень, у центрі яких – екологізація всіх основних видів діяльності людини [3, с. 609-610], в тому числі – й діяльності щодо спеціального природокористування.

