

УДК 349.6

С.М. Шершун

**ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ
ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ В УКРАЇНІ**

У статті аналізується законодавство з питань застосування стратегічної екологічної оцінки, обґрунтовуються пропозиції щодо його вдосконалення.

Ключові слова: *стратегічна екологічна оцінка, охорона довкілля, екологічне законодавство, екологічні програми, прогнози та плани.*

В статье анализируется законодательство по вопросам применения стратегической экологической оценке, обосновываются предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: *стратегическая экологическая оценка, охрана окружающей среды, экологическое законодательство, экологические программы, прогнозы и планы.*

In this article analyzes the legislation on the use of strategic environmental assessment, grounded suggestions for its improvement.

Key words: *strategic environmental assessment, environmental protection, environmental legislation, environmental programs, forecasts and plans.*

Заявлений Україною намір щодо запровадження стратегічної екологічної оцінки (Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, підписано від імені України 21.05.2003) вимагає здійснення аналізу правового підґрунтя вирішення цього питання.

Такий аналіз має охопити широке коло законів та інших нормативно-правових актів, котрі регулюють відносини з розробки програм та планів, що визначають на довгострокову перспективу цілі, завдання та способи вирішення екологічних та інших проблем суспільства і є об'єктами стратегічної екологічної оцінки (далі СЕО) згідно з частиною другою ст. 4 Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливів на навколишнє середовище в транскордонному контексті (далі Протокол). При цьому має бути враховано, що програм присвячених винятково одній проблемі, майже не існує. Усі вони у тій чи іншій мірі зачіпають окрім основного питання також суміжні, з якими переплітаються і з якими мають бути узгоджені. Так, екологічні чинники присутні в усіх програмах економічного розвитку, які базуються на споживанні природної сировини, окремих природних ресурсів, призводять до збільшення виробничих та інших господарських об'єктів, що чинять вплив на стан довкілля. Це властиво, зокрема, для програм із розвитку енергетики, сільського господарства, рибного господарства тощо. Саме такого роду програми, незалежно від їх спеціалізації, а також власне екологічні програми і є об'єктами СЕО.

Розробка зазначених програм підпадає під регулювання численних нормативно-правових актів, прийнятих у різний час. Вони різняться між собою за суб'єктами, котрі їх приймали, сферою застосування, комплексністю регулювання. У сфері охорони довкілля початок регулюванню планування природоохоронних заходів поклав Закон України "Про охорону навколишнього середовища", який включив до себе норми з розробки державних цільових, міждержавних та місцевих екологічних програм (ст. 6). Услід за ним розробка загальнодержавних, місцевих та інших територіальних програм за окремими напрямками охорони та раціонального використання природних ресурсів була передбачена головними природноресурсними законодавчими актами (зокрема, статтями 12, 14 Закону України "Про тваринний світ", ст. 5 Закону України "Про рослинний світ", ст. 11 Закону України "Про охорону атмосферного повітря", статтями 8, 9, 10 Закону України "Про державну геологічну службу", статтями 22, 24 Закону України "Про охорону земель", статтями 7, 8, 12 Водного кодексу України, статтями 26, 29, 30, 31, 45 Лісового кодексу України, статтями 8, 9, 9-1, 9-2, 10, 37, 62 Кодексу України про надра, статтями 6, 7, 8, 13, 15, 16, 17, 177, 178 Земельного кодексу України).

Визначальну роль у розвитку екологічних програм відіграла Конституція України. Вона зробила важливий крок у визначенні системи програм, включивши до них загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального розвитку, охорони довкілля (ст. 85) та територіальні програми Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного розвитку, природокористування, охорони довкілля (ст. 138), програми соціально-економічного розвитку територіальних громад сіл, селищ, міст а також районів та областей (ст. 143). Конституція надала поштовх для подальшого вдосконалення законодавчого регулювання відносин у сфері державного планування економічного та соціального розвитку, включаючи охорону довкілля.

Зокрема, етапними в розвитку законодавства з визначення планових засад суспільного життя стали Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" від 23.03.2000 р.¹ та Закон України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 р.², які зробили важливий крок щодо зведення у єдину систему різних документів державного планування. Зокрема, була запроваджена система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку. Було встановлено, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку розробляються на основі

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.

² Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.

комплексного аналізу демографічної ситуації, стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу й інших факторів і очікуваних тенденцій зміни впливу цих факторів у перспективі. З наведеного випливає, що екологічні чинники включені до важливих характеристик й показників прогностичних та програмних документів економічного і соціального розвитку. Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" безпосередньо зв'язав прогнози з державними цільовими програмами: при розробленні останніх мають використовуватися показники прогнозу економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період. Система ж державних цільових програм (*комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням*) включає й екологічні програми, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідації їх наслідків (статті 1, 3 Закону України "Про державні цільові програми").

Закони, що були проаналізовані, дають інформацію про склад програм, що можуть бути об'єктами СЕО. Цей склад у цілому узгоджується з тим, що розглядається як об'єкти СЕО. Протоколом про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливів на навколишнє середовище у транскордонному контексті. Але він містить два моменти, на які слід звернути увагу. По-перше, прогностичні документи не можуть розглядатися як об'єкти СЕО; по-друге, закони України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" та "Про державні цільові програми", що є системоутворювальними у сфері державного планування, не дають повної уяви про склад програмних документів, що мають аналізуватися на предмет віднесення до об'єктів СЕО.

Удаючись до прогнозів економічного і соціального розвитку, слід взяти до уваги, що їх зміст складає наукове обгрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку. Тобто за своєю суттю прогнози є засобом обгрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень державними органами, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів. У такому форматі прогнози лишаються за межами застосування СЕО, яка стосується конкретних заходів (оцінки їх впливів на стан довкілля), що включені в планові документи. Утім зв'язок між прогнозами

та СЕО існує, оскільки обидва мають прогнозний оціночний характер. Також вони мають один об'єкт застосування – програми. Проте, якщо прогноз надає інформацію для розробки програм, то СЕО застосовується вже до підготовлених проектів програм, котрі оприлюднені для отримання оціночних суджень з боку громадськості та відповідних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Важливо, що при здійсненні СЕО можуть враховуватися дані прогнозів, котрі стосуються впливів на довкілля. Зауважимо, що аналіз (оцінка) цих впливів передбачена Законом України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", згідно з яким, зокрема, у прогнозі економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, області, району, міста на середньостроковий період повинні бути відображені стан використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, екологічна ситуація у відповідній адміністративно-територіальній одиниці та інші проблеми розвитку економіки та соціальної сфери відповідної адміністративно-територіальної одиниці (ст. 10). Отже, СЕО та прогнози економічного й соціального розвитку в частині, що стосується екологічних аспектів, пересікаються та взаємодіють, дозволяють оцінювати впливи на стан довкілля у розвитку.

Проведений аналіз дозволяє дійти висновку й про недостатній рівень систематизації законодавства з питань державного планування в країні. Два закони "Про державні цільові програми" та "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" не звели до єдиної системи всі види програм та інших документів державного планування, що передбачені на законодавчому рівні та застосовуються на практиці. З них важко уявити, яке місце у єдиній системі програм (планів) займає, наприклад, Програма діяльності Кабінету Міністрів України, розробка якої передбачена Основним Законом України (п.11 частини першої ст.85). Не вбудовані в єдину систему планування й документи, що визначають згідно з Конституцією України (п. 5 частини першої ст. 85) засади внутрішньої та зовнішньої політики України, зокрема й екологічної політики.

Особливу роль у визначенні системи планових документів з питань національної безпеки відіграв Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19.06.2003.¹ Він передбачив розробку й затвердження Президентом України Стратегії національної безпеки України та Военної доктрини України, доктрин, концепцій, стратегій і програм, які визначають цільові принципи та настанови у відповідній сфері. Згідно з

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

частиною другою ст. 2 цього Закону Стратегія національної безпеки України і Воєнна доктрина України є документами, обов'язковими для виконання, і основою для розробки конкретних програм за складовими державної політики національної безпеки. Одразу констатуємо, що об'єктами національної безпеки, серед іншого, є навколишнє природне середовище і природні ресурси (ст. 3 Закон України "Про основи національної безпеки України"). Планові засади за Законом України "Про основи національної безпеки України" відрізняються від тих, що встановлені законами "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" та "Про державні цільові програми". По суті Закон України "Про основи національної безпеки України" створив конкуренцію іншим законам з питань, що стосуються формування системи документів державного планування. Наявність законодавчої конкуренції з того чи іншого питання не можна визнати позитивним явищем. Вона свідчить про непорядкованість правового регулювання, відсутність чіткого розуміння того, яким чином мають визначатися правові засади планової діяльності в державі. Можна говорити й про колізійність відповідних норм Закону України "Про основи національної безпеки України". Вони запроваджують те, що не передбачено Конституцією України, а отже, ігнорують верховенство Основного Закону України серед джерел права, що зафіксовано в конституційному приписі, за яким "Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй" (ст. 8). Йдеться, зокрема, про те, що Конституція України не згадує стратегії, не визначає їх як планові документи, з якими мають узгоджуватися відповідні програми. Не передбачає вона й повноваження Президента України з розробки та затвердження Стратегії національної безпеки України, що зафіксовано в Законі України "Про основи національної безпеки України". Однак за Основним Законом України Президент України здійснює лише повноваження, що визначені Конституцією України (п.31 частина першої ст. 106).

Усе зазначене обумовлює потребу в подальшому вдосконаленні, упорядкуванні законодавчого регулювання державного планування. Важливий крок у цьому напрямку було зроблено в проекті Закону України "Про державне стратегічне планування" (реєстр. № 9407 від 03.11.2011), у якому визначена система документів державного стратегічного планування. Але визнати його вдалим не можна, оскільки проект у ключових своїх положеннях не був узгоджений з Конституцією України. Зокрема, визначені в ньому документи стратегічного планування (стратегія, плани тощо) не передбачені Конституцією України. Окрім того, проект не охоплює усі системи державного планування, а отже, зберігає розпорошеність нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері

державного планування. За цим проектом відповідне законодавство складатиметься, окрім цього закону, також із законів України "Про державні цільові програми", "Про організацію охоронного планування", "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" та інших законів.

Вважаємо, що систематизація законодавства про державне планування має базуватися на законі рамкового характеру (про державне планування), що охопить усю систему документів державного планування - від стратегічних до оперативних, від комплексних з питань економічного і соціального розвитку до галузевих, програмно-цільових. Це дозволить у руслі єдиних цілей, завдань, принципів державного планування розвивати окремі його напрями, зокрема, екологічний. За таких умов можна поставити питання про розробку проекту закону про екологічне планування, який визначить систему документів у цій сфері планування, частина з яких й може бути об'єктом стратегічної екологічної оцінки.

Питання про документи, що можуть бути об'єктом стратегічної екологічної оцінки, заслуговує окремого розгляду через особливості їх визначення. Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливів на навколишнє середовище в транскордонному контексті досить широко підходить до визначення складу цих документів. Це плани та програми, які розробляються для сільського, лісового, водного та рибного господарства, енергетики, промисловості, включаючи гірничу галузь, транспорту, регіонального розвитку, управління відходами, туризму, землекористування тощо. Очевидно, що йдеться про документи з планування, що визначатимуть розвиток тих сфер, секторів економіки, що є епіцентрами виникнення екологічних проблем. При цьому Протокол не обмежується загальним переліком складу програм та планів, що мають бути об'єктом стратегічної екологічної оцінки, а уточнює, за яких саме умов вони підлягатимуть відповідній оцінці. Пов'язується це з поширенням дії відповідних програм та планів на розвиток конкретних видів діяльності, що чинять вплив на довкілля. Перелік проектів видів діяльності, що можуть розроблятися відповідно до планів та програм, які визнаються об'єктами стратегічної екологічної оцінки, безпосередньо наводиться в Протоколі. Це, зокрема, проекти нафтоочисних заводів, теплових електростанцій та інших установок для спалювання, а також атомні електростанції та інші ядерні реактори; проекти установок для виробництва та збагачення ядерного палива, регенерації опромінюваного ядерного палива або збору, видалення і переробки радіоактивних відходів; проекти великих установок для виплавки чавуна та сталі й для виробництва кольорових металів; проекти установок для отримання азбесту; проекти хімічних комбінатів повного циклу; проекти будівництва автомагістралей, швидкісних шляхів, трас для залізничних доріг дальнього сполучення, аеропортів; проектів нафто- і газопроводів великого ді-

метру; проекти торгових портів, проекти установок по видаленню відходів для спалення, хімічної переробки або захоронення токсичних і небезпечних відходів; проекти вирубання лісів на великих площах тощо (Додаток 1 до Протоколу). За Протоколом до сфери застосування стратегічної екологічної оцінки не відносяться плани та програми, єдиною ціллю яких є обслуговування потреб, пов'язаних з національною обороною чи надзвичайними ситуаціями у цивільній сфері, а також фінансові та бюджетні плани та програми.

Зазначений підхід до визначення планів та програм, що є об'єктами СЕО, має бути застосований у спеціальному розділі майбутнього закону України про оцінку впливів на стан навколишнього середовища. Цей закон має комплексно врегулювати відносини з екологічної оцінки (тобто поширюватися на всі види екологічної оцінки). Принагідно зауважимо, що на користь такого підходу свідчить й Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливів на навколишнє середовище в транскордонному контексті, який безпосередньо пов'язує СЕО з іншими видами оцінок у цій сфері. Зокрема, наслідувати стратегічну екологічну оцінку проектів планів та програм має оцінка впливів на стан навколишнього середовища проектів господарської діяльності, які розробляються для розвитку відповідних планів та програм (частина друга ст. 4 Протоколу). Розділ, присвячений СЕО, майбутнього закону України про оцінку впливів на стан навколишнього середовища має бути гармонізований з Протоколом про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливів на навколишнє середовище в транскордонному контексті також у організаційно-процедурних питаннях. Зокрема, має бути визначено орган виконавчої влади, що буде відповідальний за організацію здійснення стратегічної екологічної оцінки, порядок інформування громадян та заінтересовані підприємства, установи та організації, центральні органи виконавчої влади про проведення процедури стратегічної оцінки щодо конкретного планового документа та збору наданих зауважень, пропозицій від громадськості, вимоги щодо підготовки та оформлення доповіді за наслідками стратегічної екологічної оцінки, вимоги щодо використання її при подальшому опрацюванні проектів відповідних планів та програм.

Проведений аналіз правового регулювання стратегічної екологічної оцінки дозволяє дійти таких висновків.

Чинне законодавство з питань планування економічного і соціального розвитку держави, охорони навколишнього середовища створює підґрунтя для подальшого вдосконалення правового регулювання цієї сфери суспільних відносин, гармонізації його з Протоколом про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливів на навколишнє середовище в транскордонному контексті.

Вихідні положення про об'єкти стратегічної екологічної оцінки (плани та програми з питань територіального розвитку, природокористування, охорони навколишнього середовища) мають визначатися у рамковому законі про державне планування. Останній має надати поштовх для розвитку галузевого законодавства з питань державного планування (оборони, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо), зокрема й охорони навколишнього середовища.

У законі про екологічне державне планування, який має бути прийнятий як розвиток майбутнього закону про державне планування, мусить бути визначений склад програм (планів) з питань природокористування, екологічної безпеки, охорони довкілля, що можуть розглядатися як об'єкти стратегічної екологічної оцінки.

Безпосередньо об'єкти стратегічної екологічної оцінки, порядок її проведення має визначатися у спеціальному розділі "Стратегічна екологічна оцінка" майбутнього закону України про оцінку впливів на стан навколишнього середовища.

УДК 343.137.2

А.А. Рева

ФУНКЦІЯ СЛІДЧОГО У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

У статті розглядається функціональне призначення слідчого органів досудового слідства України в кримінальному провадженні. Узагальнюються позиції вчених з цієї проблематики, обґрунтовується наявність у слідчого лише кримінальної процесуальної функції розслідування злочинів.

Ключові слова: *кримінальне провадження, досудове слідство, слідчий, функція, розслідування.*

В статье рассматривается функциональное назначение следователя органов досудебного следствия Украины в уголовном производстве. Обобщаются позиции ученых с этой проблематики, обосновывается наличие у следователя только функции расследования преступлений.

Ключевые слова: *уголовное производство, досудебное следствие, следователь, функция, расследование.*

This article discusses the functional purpose of a pretrial investigation investigator Ukraine in criminal proceedings. Summarizes the positions of scientists from this perspective, based on the presence of the investigator only the functions of investigation of crimes.

Key words: *criminal proceedings, pre-trial investigation, the investigator, the function investigation.*

До обов'язкових системоутворюювальних елементів досудового слідства, як і будь-якого іншого державного органу, відносяться функції, обумо-