

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6:346

Борщевська О.М.

Одеський національний морський університет

Іванова О.М.

Одеський національний морський університет

ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ В МОРЕГОСПОДАРСЬКОМУ КОМПЛЕКСІ

У статті розкриваються питання правового регулювання оцінки впливу на довкілля в морегосподарському комплексі. Аналізується сучасна редакція Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» та надаються пропозиції щодо вдосконалення законодавства з цього питання. Україна повинна розвиватися гармонійно як морська держава та як країна, що потенційно має можливість розвивати свої курортно-рекреаційні зони. У статті досліджуються головні правові важелі раціоналізації правового регулювання оцінки впливу на довкілля в морегосподарському комплексі.

Ключові слова: оцінка впливу на довкілля, морегосподарський комплекс, екологічна безпека.

Постановка проблеми. Нині актуальними стають питання оцінки впливу на довкілля. Екологічно небезпечне навантаження зумовлене розміщенням у районі морегосподарського комплексу потужних промислових виробництв. Охорона довкілля за допомогою правових важелів викликана потребою усунення негативного антропогенного впливу на деякі компоненти природи.

В Одеській, Миколаївській, Херсонській, Запорізькій областях на морських узбережжях – місцях масового відпочинку і лікування – напружена екологічна обстановка склалася, зокрема, внаслідок частих аварійних скидів господарсько-побутових стоків, що потребує створення в усіх населених пунктах південної частини України надійного водо-каналізаційного господарства.

Такі побічні наслідки розвитку економічного потенціалу держави не можуть не вплинути на екологічну безпеку регіону як у державному, так і в міжнародному масштабі, але без належного механізму правового регулювання вирішити цю проблему неможливо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням екологічної безпеки приділяли увагу

такі відомі вчені, як В. Андрейцев, А. Гетьман, Г. Серов, М. Шульга, А. Яблоков та ін., але питання оцінки впливу на довкілля як складника екологічної безпеки досконало вивчені не були.

О. Борщевська, Е. Кузнецов і С. Степанов розглядали оцінку впливу на довкілля в еколого-економічному векторі, спираючись на правовий інструментарій лише опосередковано до тематики цього дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз інституту оцінки впливу на довкілля в Україні, зокрема в морегосподарському комплексі, як інструменту всебічного раціонального розвитку економічних відносин, в т. ч. і міжнародних, з урахуванням всіх екологічних ризиків господарювання для забезпечення належного рівня екологічної безпеки довкілля й ефективного розвитку економіки країни.

Виклад основного матеріалу дослідження. Особливістю екологічної безпеки на міжнародному рівні є те, що вона є органічною складовою частиною екологічної безпеки всієї світової спільноти. Довкілля є єдиним середовищем мешкання для всіх живих істот і місцем існування природних

ресурсів незалежно від державних кордонів. Багато природних ресурсів мають транскордонне місце розташування. Глобальне зростання екологічних ризиків змушує оцінювати вплив на довкілля як визначальний і спрямовуючий фактор у сфері розвитку міжнародних економічних відносин.

Слід враховувати, що транскордонність екологічних проблем може мати вплив на стратегічні орієнтири розвитку морегосподарського комплексу в напрямку досягнення збалансованості рівнів розподілу еколого-економічних благ і раціональності використання природних ресурсів між країнами саме за допомогою правового регулювання оцінки впливу на довкілля, зокрема в морегосподарському комплексі.

На міжнародному рівні вказаний напрямок врегульований Конвенцією про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті та Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, а в Європі – Директивами № 2011/92 про оцінку впливу окремих державних і приватних проєктів на довкілля та № 2003/4 про доступ громадськості до екологічної інформації.

Дієвим кроком на шляху до цього стало введення в дію 18 грудня 2017 р. Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» [1], прийнятого 23 травня 2017 р. (далі – Закон). Прийняття цього Закону було однією з євроінтеграційних вимог, що передбачає кардинально інші процеси прийняття економічно й екологічно виважених рішень у господарській та іншій діяльності та надає більший доступ громадськості до інформації з метою додержання задовільного рівня екологічної безпеки у розробці різноманітних економічних проєктів.

У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. [2] вона визначається як основний принцип еколого-правового регулювання та пряму державної екологічної політики України. Це означає, що екологічна безпека є правовою категорією, яка має регламентувати відносини, що повинні виділятися у відносно окремий блок законодавства як на рівні мети, так на рівні механізму правового забезпечення. Але для попередження погіршення екологічної обстановки та виходу на нормативно безпечний рівень стану компонентів навколишнього середовища необхідне запровадження прозорої ефективної екологічної політики, спрямованої на захист життя і здоров'я людей, природних ресурсів шляхом введення в дію екологічних законів і нормативно-правових і методичних доку-

ментів із чітким економічним обґрунтуванням. Невід'ємною складовою частиною такої політики в провідних країнах світу є систематична процедура екологічної оцінки (ЕО), яка застосовується як інструмент превентивного екологічного регулювання господарської діяльності та контролю з боку територіальної громади щодо проведення будь-якої господарської діяльності.

Положення про оцінку впливу на довкілля з'явилися в національному законодавстві під впливом положень Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25 лютого 1991 р. [3]. Як визначено ст. 2 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» [1], оцінка впливу на довкілля – це процедура, яка складається з декількох стадій і здійснюється з дотриманням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, з урахуванням стану довкілля в місці, де планується провадити плановану діяльність, екологічних ризиків і прогнозів, перспектив соціально-економічного розвитку регіону, потужності та видів сукупного впливу (прямого й опосередкованого) на довкілля, у т. ч. 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 рішень.

Особливо актуальним для України як морської держави є раціональний економічний розвиток морегосподарського комплексу з погляду як економічного зростання, так і раціонального використання природних ресурсів. Позитивним фактором у цьому сенсі є інтерес законодавця до сфери розвитку морегосподарського комплексу. Безперечно, позитивним чинником стало прийняття Морської доктрини України на період до 2035 р., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 07 жовтня 2009 р. № 1307 [4]. Ця Доктрина вперше на законодавчому рівні закріплює такі ключові поняття, як «морська діяльність», «морський потенціал України», «торговельне мореплавство», напрями морської політики держави, її мету та завдання. Проте досі не сформоване законодавче визначення морегосподарського комплексу, яке б охоплювало повною мірою не тільки господарсько-правову, але й екологічну складову частину з погляду раціонального та безпечного використання природних ресурсів.

Свого часу вивченням питань визначення морегосподарського комплексу займалися такі вчені, як О.М. Кібік, О.П. Подцерковний, Ю.З. Драпайло, В.О. Котлубай та ін. [5, с. 25], В.В. Ковалевський

[6, с. 7], Ю.В. Седнев [7, с. 502], С.Б. Савельєва [8, с. 189], але жодне з визначень не враховувало екологічну компоненту як рівнозначну господарсько-правовій діяльності.

Більш влучним є визначення морегосподарського комплексу, надане О. Борщевською, Е. Кузнецовим і С. Степановим [9, с. 64], як багатоцільової системи господарської діяльності у сфері використання морських природних ресурсів з урахуванням раціонального та збалансованого розвитку економіки країни та збереження і відновлення екологічного стану морського середовища самої країни та недопущення погіршення екологічного стану морських природних ресурсів країн-сусідів.

До цього визначення слід додати, що для цього необхідне створення ефективного і раціонального правового регулювання господарської діяльності у сфері використання морських природних ресурсів з урахуванням збалансованого розвитку економіки країни, де збереження і відновлення екологічного стану морського середовища самої країни та недопущення погіршення екологічного стану морських природних ресурсів країн-сусідів є одним із пріоритетів такої діяльності.

Прийняття Морської доктрини є значним досягненням щодо визначення нових підходів держави до формування основних цілей і завдань, форм і методів реалізації морської політики та розвитку законодавства у цій сфері. Але для того, щоб ця Доктрина не залишилася лише «декларацією добрих намірів», необхідне впровадження низки механізмів її реалізації, серед яких є й еколого-правовий механізм оцінки впливу на довкілля в морегосподарському комплексі.

Слід відзначити, що морські держави, розвиваючи економічний потенціал, часто не обирають, який шлях краще – розвиток морегосподарського комплексу чи курортно-рекреаційної діяльності в регіоні. На жаль, в Україні статус міста-курорта не має ніяких переваг щодо оцінки впливу на довкілля господарської діяльності в морегосподарському комплексі. Така багатопрофільність притаманна великим приморським містам, як зазначає В.Л. Тодосійчук [10, с. 388], які виконують управлінські функції. Вони є центрами пароплавств, океанічного рибальства (Одеса), координують науково-дослідну та навчальну діяльність для морського господарства. Великі міста відіграють роль центрів управління на обласному рівні, залишаючись швидкозростаючими портами та курортами (Миколаїв). Порти цих міст виокремлюються більшим набором функцій, що пов'язано з особливостями перехідного значення із серед-

ніх у великі. У середніх містах зростає значення курортних функцій, роль у підготовці кадрів із середньою спеціальною освітою. Малі приморські міста відіграють роль організуючих центрів на локальному (районному) рівні. У них розміщується морський транспорт, рибна промисловість (прибережного та морського лову) та курортне господарство [9, с. 65–66].

За словами міністра екології та природних ресурсів України О. Семерака, процедура оцінки впливу на довкілля передбачає підготовку суб'єктом господарювання звіту з оцінки впливу на довкілля, проведення його громадського обговорення, аналіз уповноваженим органом інформації, наданої у звіті з оцінки 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 оцінки транскордонного впливу, а також надання уповноваженим органом мотивованого висновку з оцінки впливу на довкілля [11]. На жаль, офіційних даних щодо звітів з оцінки впливу на довкілля в морегосподарському комплексі України немає.

З урахуванням вказаного можна зробити висновок, що процедура оцінки впливу на довкілля в Україні потребує вдосконалення й уточнення. Про це свідчить і внесений до Верховної Ради проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння розвитку морегосподарського комплексу» (реєстраційний номер № 7385 від 08 грудня 2017 р.) [12], до якого не включені питання, які потребують нагального уточнення та врегулювання у сфері економіко-правової діяльності морегосподарського комплексу щодо оцінки впливу на довкілля.

Зокрема, аналізуючи Закон України «Про оцінку впливу на довкілля», варто зауважити, що він потребує більшої деталізації та внесення суттєвих змін.

Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» є проспективним, тобто не враховує ретроспективної дії своїх положень на тих суб'єктів господарювання, які вже провадять свою діяльність.

Слід зауважити, що в Інформаційній довідці щодо Критеріїв визначення планованої діяльності, її розширення та зміни, які не підлягають оцінці впливу на довкілля, розміщеній на сайті Міністерства екології та природних ресурсів України [13], вказано, що оцінці впливу на довкілля не підлягає розширення та зміна діяльності й об'єктів, достатньо широкий перелік яких (видів діяльності й об'єктів) визначений Законом

України «Про оцінку впливу на довкілля». Закон також визначає, що переоснащення, розширення чи модернізація діяльності чи об'єкта в тих самих межах, які були до цього, не є підставою для підготовки звіту для оцінки впливу на довкілля, якщо таке розширення саме по собі не перевищуватиме порогових значень для таких видів діяльності або об'єктів, визначених у Законі України «Про оцінку впливу на довкілля» та не призведе до збільшення утворюваних та утворення нових видів небезпечних відходів, збільшення та/або появи нових джерел викидів в атмосферне повітря та скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти, шумового, вібраційного, світлового, теплового та радіаційного забруднення, а також випромінення. Але яким чином такий фактор буде оцінюватися, в Критеріях не зазначається.

Такий підхід видається неконструктивним і нераціональним, оскільки модернізація, переоснащення, капітальний ремонт без заздалегідь зазвітованих та узгоджених оцінок впливу можуть негативно впливати на довкілля. Також це може призводити до окремих порушень із боку недобропорядних суб'єктів господарювання, які зловживатимуть наданим правом і продовжуватимуть діяльність без складання звіту про оцінку впливу на довкілля.

Висновки. З огляду на вказане:

1. Доречно внести доповнення до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», якими закріплюватиметься необхідність складання звіту про оцінку впливу на довкілля всіма суб'єктами господарювання для всіх видів діяльності й об'єктів, перелічених у Законі України «Про оцінку впливу на довкілля», зокрема в морегосподарському комплексі, які діяли до та на момент прийняття Закону України «Про оцінку впливу на довкілля».

2. Не деталізовано механізм оцінки впливу на довкілля щодо суб'єктного складу. Зі змісту ст. 6 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» випливає, що суб'єкт господарювання забезпечує підготовку звіту з оцінки впливу на довкілля і несе відповідальність за достовірність наведеної у звіті інформації згідно з законодавством. Тобто суб'єкт господарювання складає звіт за критеріями, визначеними в Законі, але в тому контексті, який він вважає за потрібне, тобто існує ризик суб'єктивності. Потім такий звіт проходить громадське обговорення та після цього надається висновок уповноваженим територіальним органом чи уповноваженим центральним органом. Але в Законі не встановлено, що уповноважений орган може самостійно проводити перевірку

оцінки впливу на довкілля, оскільки за чинним Законом нині він має надати висновок не на основі об'єктивних даних, а на основі суб'єктивних даних, наданих зацікавленим у позитивному висновку оцінки впливу на довкілля суб'єктом господарювання.

Тому пропонується внести зміни щодо можливості уповноваженого територіального органу чи уповноваженого центрального органу втручати додаткові дані чи самостійно незалежно оцінювати вплив діяльності чи об'єкта господарювання на довкілля.

3. Необхідно вдосконалити положення про відповідальність суб'єкта господарювання за недотримання результатів щодо висновку з оцінки впливу на довкілля, оскільки в Законі не прописані фактори настання такої відповідальності. Зокрема, ст. 6 Закону передбачає відповідальність за надання недостовірної інформації, наведеної у звіті. Згідно з загальними положеннями законодавства відповідальність може наставати за фактом порушення екологічного законодавства, зокрема в морегосподарському комплексі, за порушення правил користування водними ресурсами, за забруднення водного середовища чи взагалі довкілля, тобто за вже скоєне забруднення чи інше погіршення довкілля. Але Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» не встановлено відповідальності за фактом недотримання положень висновку з оцінки впливу на довкілля. Це мало б стати превенцією скоєння забруднення чи іншого погіршення довкілля. Тобто Закон «Про оцінку впливу на довкілля» нівелював т. зв. превентивну функцію відповідальності, яка б застерігала суб'єкти господарювання, зокрема в морегосподарському комплексі, від порушення висновку про оцінку впливу на довкілля в процесі здійснення господарської діяльності.

Таким чином, доцільним видається доповнення Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» положенням про відповідальність за недотримання суб'єктом господарювання положень висновку з оцінки впливу на довкілля.

4. Перелік планованої діяльності й об'єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля та підлягають оцінці впливу на довкілля, в Законі України «Про оцінку впливу на довкілля» є вичерпним. Це може надалі негативно відбитися на екологічному стані довкілля за перспективного розвитку економіки країни, зокрема морегосподарського комплексу України як морської держави, оскільки цілком ймовірно виникнення будь-яких інших видів господарської діяльності чи об'єктів оцінки

впливу на довкілля, не перелічених у Законі, які вже не підпадатимуть під необхідність оцінки впливу на довкілля.

Тому видається доцільним закріпити в Законі України «Про оцінку впливу на довкілля» невичерпний перелік планованої діяльності та об'єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля та підлягають оцінці впливу на довкілля, одночасно зазначивши основні критерії, за якими діяльність чи об'єкт господарської діяльності повинен буде проходити процедуру оцінки впливу на довкілля.

5. Закріпити строки дії висновку з оцінки впливу на довкілля, оскільки Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» вони не встановлені.

6. Отже, нині залишилося багато неврегульованих питань у цьому секторі економіки. Однак слід враховувати, що екологічна безпека держави – це, насамперед, екологічна безпека людини.

Отже, еколого-правове та галузеве співробітництво з питань охорони довкілля України та Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію [14] повинне сприяти реалізації довгострокових цілей сталого розвитку економіки з дотриманням вимог міжнародного екологічного законодавства. Це передусім розвиток тісного економічного співробітництва у морегосподарському комплексі, головною метою якого було б не отримання найбільш високих економічних вигод, а раціональне використання природних ресурсів, збереження цих ресурсів для наступних поколінь за допомогою оцінки впливу на довкілля господарської діяльності в морегосподарському комплексі. Еколого-правові відносини мають стати пріоритетним напрямом розвитку економіки морегосподарського комплексу, оскільки нераціональне, винищувальне використання природних ресурсів може вкрай негативно вплинути на стан довкілля в планетарному масштабі.

Список літератури:

1. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>.
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
3. Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_272.
4. Про затвердження Морської доктрини України на період до 2035 р.: Постанова Кабінету Міністрів України від 07 жовтня 2009 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1307-2009-%D0%BF>.
5. Державна підтримка розвитку морегосподарського комплексу України (організаційні та правові аспекти): монографія / за ред. О.М. Кібік, О.П. Подцерковного. Херсон: ФОП Грінь Д.С., 2014. 442 с.
6. Розміщення продуктивних сил: підручник / за ред. В.В. Ковалевського та ін. К.: Товариство «Знання», 1998. 502 с.
7. Седнев Ю.В. Специфіка розвитку морегосподарського комплексу в муніципальних правовідносинах. Актуальні проблеми держави і права. URL: <http://www.apdp.in.ua/v69/77.pdf>.
8. Савельєва С.Б. Методология организации регионального морехозяйственного комплекса: дисс. ... док. економ. наук: 08.00.05. Мурманск, 2006. 298 с.
9. Borshchevska O., Kuznetsov E., Stepanov S. Ways of development of the potential of state in the marine economic complex: ecological and economic aspects. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 4. № 4. P. 62–68. URL: <http://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/issue/view/18>.
10. Тодосійчук В.Л. Регіональна економіка: підручник. Вінниця: ВДАУ. 2008. 434 с.
11. Остап Семерак: «Оцінка впливу на довкілля має ефективно запрацювати в Україні». URL: <https://menr.gov.ua/news/31870.html>.
12. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння розвитку морегосподарського комплексу» від 08 грудня 2017 р. № 7385. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH5P500A.html.
13. Інформаційна довідка щодо Критеріїв визначення планованої діяльності, її розширення та зміни, які не підлягають оцінці впливу на довкілля. URL: <http://eia.menr.gov.ua/documents/criterias.pdf>.
14. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page.

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В МОРЕХОЗЯЙСТВЕННОМ КОМПЛЕКСЕ

В статье раскрываются вопросы правового регулирования оценки воздействия на окружающую среду в морехозяйственном комплексе. Анализируется современная редакция Закона Украины «Об оценке воздействия на окружающую среду» и излагаются предложения по совершенствованию законодательства по этому вопросу. Украина должна развиваться гармонично как морское государство и как страна, которая потенциально имеет возможность развивать свои курортно-рекреационные зоны. В статье исследуются главные правовые рычаги рационализации правового регулирования оценки воздействия на окружающую среду в морехозяйственном комплексе.

Ключевые слова: оценка воздействия на окружающую среду, морехозяйственный комплекс, экологическая безопасность.

IMPROVING LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT IN THE MARINE ECONOMIC COMPLEX

The article reveals the issues of legal regulation of the environmental impact assessment in the sea of the economic complex. The modern version of the Law of Ukraine “On Environmental Impact Assessment” is analyzed and proposals are made to improve the legislation on this issue. Ukraine should develop harmoniously as a maritime state and as a country that is potentially able to develop its and resort and recreation zones. In view of this, the main legal instruments concerning the rationalization of the legal regulation of the environmental impact assessment in the maritime complex are explored in the article.

Key words: environmental impact assessment, sea economic complex, environmental safety.