

\*\*\*\*\*

# ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

\*\*\*\*\*

УДК 349.6

**С. М. Шершун**

кандидат юридичних наук  
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

## ПРАВОВІ ПИТАННЯ ОЦІНКИ ВПЛИВІВ НА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ В ТРАНСКОРДОННОМУ КОНТЕКСТІ

*У статті досліджено питання реалізації в Україні Конвенції про оцінку впливів на навколишнє середовище в транскордонному контексті. Наголошено на узгодженості національного екологічного законодавства із цією Конвенцією, висвітлено його недоліки, пов'язані з невизначеністю процедури здійснення відповідної оцінки в Україні, взаємодії із заінтересованими сторонами (іншими державами) стосовно узгодження їх позиції, пов'язаної з реалізацією проектів запланованої діяльності, що становлять загрозу для довкілля, тощо. Аргументовано пропозиції з удосконалення законодавчого регулювання оцінки впливів на навколишнє середовище в транскордонному контексті.*

**Ключові слова:** оцінка впливів, навколишнє середовище, міжнародне співробітництво, охорона, екологічне законодавство.

Єдність та взаємозв'язок природного середовища вимагають для проведення ефективної охорони довкілля, збереження екологічних умов життєдіяльності людини об'єднання зусиль усіх держав нашої планети. Такі зусилля у вигляді правових, організаційних, економічних та інших заходів здійснюються на національному й міжнародному рівнях. Важливою умовою такої комбінації природоохоронних заходів є їх координація. Метою її є узгодження дій однієї країни з екологічними інтересами інших країн.

З середини 90-х рр. ХХ ст. вчені виявляють значну зацікавленість у проблематиці транскордонної співпраці. Її досліджує багато вчених України й інших країн. Проте, правові засади процедури оцінки транскордонного впливу на навколишнє середовище повинні відповідати міжнародним зобов'язанням України й потребують подальшого науково-методичного опрацювання.

**Метою статті** є аналіз правових питань оцінки впливів на навколишнє середовище в транскордонному контексті.

Основні принципи міжнародного співробітництва зафіксовані в міжнародно-правових документах, конвенціях. Україна є учасницею багатьох міжнародних конвенцій з охорони навколишнього середовища, які дають їй змогу інтегруватися в екологічну політику, що вироблена на міжнародному рівні. Екологічне законодавство України сприйняло багато принципів, на яких будується ця

політика, серед яких, зокрема, забезпечення запобіжних заходів зі збереження екологічної рівноваги, раціонального використання природних ресурсів, охорони довкілля при плануванні економічного й соціального розвитку, зростання продуктивних сил, будівництва нових виробничих та інших господарських об'єктів, а також урегулювання усіх питань природокористування, планування видів діяльності, що несуть загрозу транскордонного впливу на довкілля, на основі співробітництва з державами, виконання узятих на себе міжнародних зобов'язань у цій сфері суспільних відносин.

Одним з важливих напрямів організації міжнародного екологічного співробітництва є запобігання негативному впливу на довкілля, підвищення рівня довіри держав одна до одної при прийнятті на національному рівні рішень, що можуть зачепити екологічні інтереси держав-сусідів та інших країн. Реалізується цей напрям різними способами, але в основу його покладено транскордонне співробітництво. Воно здійснюється з тих питань, що зачіпають інтереси двох та більше держав, які мають суміжні території, природні ресурси, що перетинають кордони цих держав, виробничі й інші об'єкти, діяльність яких є потенційно небезпечною, здатною завдати шкоди довкіллю багатьох держав.

Провідну роль в організації транскордонного співробітництва відіграють міжнародні угоди. Україна укладає їх з різних питань, а в екологічній сфері вони стосуються тих питань, що становлять спільний

інтерес багатьох держав. Для ілюстрації сказаного слід назвати Конвенцію про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 р., ратифіковану Законом України від 01.07.1999 р. [4], Базельську конвенцію про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням 1989 р., закон України про приєднання до якої був прийнятий 01.07.1999 р. [3], Конвенцію про транскордонне забруднення повітря на великій відстані від 13.11.1979 р., ратифіковану Україною 05.06.1980 р. тощо.

Серед таких конвенцій особлива роль належить Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, ратифікованій законом України від 19.03.1999 р. [5]. Ця Конвенція узагальнила досвід з оцінки впливів на довкілля, набутий на національному рівні різними державами, зокрема, досвід Європейського Союзу з відповідного питання, відбитий у Директиві Ради 85/337/ЄЕС від 27.07.1985 р. (зі змінами, внесеними Директивою 9711/ЄС від 03.03.1997 р.) щодо оцінки впливу деяких державних і приватних проектів на навколишнє середовище. За загальним правилом Конвенції, її Сторони мають вживати всіх належних та ефективних заходів щодо запобігання значному шкідливому транскордонному впливу як результату запланованої діяльності, а також щодо його зменшення. Під транскордонним впливом розуміють будь-який вплив, не тільки глобального характеру, у районі, який перебуває під юрисдикцією тієї чи іншої Сторони (*під сторонами розуміються договірні сторони цієї Конвенції*), викликаний запланованою діяльністю, фізичне джерело якої розташоване повністю чи частково у межах району, який підпадає під юрисдикцію іншої сторони. На кожну сторону покладено обов'язок вживати необхідних законодавчих, адміністративних або інших заходів для здійснення положень цієї Конвенції, включаючи стосовно запланованих видів діяльності, перелічених у Додатку I до Конвенції, які можуть чинити значний шкідливий транскордонний вплив, установлення процедури оцінки впливу на навколишнє середовище, яке дає можливість для участі громадськості та підготовки документації з оцінки впливу на навколишнє середовище, наведеної у Додатку II до Конвенції.

На Сторону походження покладено забезпечувати оповіщення зачеплених Сторін (*до них належать Договірна (і) Сторона (и) цієї Конвенції, яка (і) може (можуть) бути зачеплена (і) транскордонним впливом запланованої діяльності*), оповіщення про запланований вид діяльності, наведений у Додатку I, який може призводити до значного шкідливого транскордонного впливу. При цьому заінтересовані Сторони (*розуміються як Сторона походження, так і зачеплена Сторона, які беруть участь у застосуванні методів оцінки впливу на навколишнє*

*середовище відповідно до цієї Конвенції*) проводять з ініціативи будь-якої з таких Сторін консультації щодо можливості того, що який-небудь вид або види запланованої діяльності, які не наведені у Додатку I, будуть призводити до значного шкідливого транскордонного впливу, і чи не слід тому до нього або до них ставитись так, якби вони були наведені у Додатку I. Якщо ці Сторони досягнуть позитивної домовленості, то до цього виду чи видів діяльності застосовується зазначений режим. Загальні принципи для визначення критеріїв, які допомагають встановити значний шкідливий вплив, викладаються у Додатку III до Конвенції. Вони стосуються врахування масштабів, району, наслідків впливів на навколишнє природне середовище.

Згідно з Конвенцією оповіщення про заплановану діяльність, наведену у Додатку I, зачепленої сторони повинно містити: інформацію про заплановану діяльність, включаючи будь-яку наявну інформацію про її можливий транскордонний вплив; інформацію про характер можливого рішення; зазначення розумного терміну, протягом якого вимагається дати відповідь з урахуванням характеру запланованої діяльності. Зачеплена Сторона повинна дати відповідь Стороні походження протягом терміну, наведеного в оповіщенні, підтверджуючи одержання оповіщення, та зазначивши, чи має вона намір брати участь у процедурі оцінки впливу на навколишнє середовище. Якщо зачеплена Сторона повідомляє, що вона не має наміру брати участь у процедурі оцінки впливу на навколишнє середовище, або якщо вона не дає відповідь протягом терміну, зазначеного в оповіщенні, то подальша процедура оповіщення не застосовується. За таких обставин не обмежується право Сторони походження визначати необхідність проведення оцінки впливу на навколишнє середовище на підставі свого національного законодавства та практики.

Заінтересовані Сторони зобов'язані забезпечувати, щоб громадськість зачепленої Сторони у районах, які, судячи з усього, будуть зачеплені, мала інформацію та можливість для надання зауважень або заперечень до запланованої діяльності та щоб ці зауваження або заперечення були повідомлені компетентному органу Сторони походження або безпосередньо, або, коли це необхідно, через Сторону походження. У Конвенції наголошено на тому, щоб в остаточному рішенні про заплановану діяльність були належним чином враховані результати оцінки впливу на навколишнє середовище, включаючи документацію з оцінки впливу на навколишнє середовище, а також зауваження до цієї документації та підсумки відповідних консультацій. Сторона походження мусить повідомити зачепленій Стороні остаточне рішення щодо заплано-

ваної діяльності разом з причинами та міркуваннями, на яких воно базується.

У цілому значення Конвенції полягає в тому, що вона встановлює основні параметри, принципи положення відповідної оцінки, орієнтуючись на які, Сторони мають визначити процедуру її здійснення на національному рівні. Такі процедури повинні бути адаптовані до особливостей державного управління в галузі охорони навколишнього середовища, екологічного законодавства країни-учасниці відповідного міжнародного договору. У разі потреби на національному рівні мають бути вжиті заходи з гармонізації відповідного законодавства з вимогами Конвенції. Останній момент є надзвичайно важливим для оцінки зусиль, намірів країн-учасниць Конвенції у її реалізації. Одним з аспектів, на який звертається увага при здійсненні уповноваженими органами контролю за виконанням положень Конвенції, є фіксація на національному рівні її статусу. І саме з цього питання виникають певні зауваження до України з боку відповідних міжнародних органів. Зокрема, у матеріалах з порядку денного Наради Сторін Конвенції про оцінку впливів на навколишнє середовище у транскордонному аспекті (рішення IV/2 Сторін Конвенції) (відбулася під егідою Європейської економічної комісії ООН у Женеві 14–18.09.2009 р.) [2], в яких міститься огляд заходів, що здійснюються в Україні з відповідного питання, вказувалося на недостатнє висвітлення в законодавстві України ролі цієї Конвенції, відсутність на національному рівні чітких спеціальних процедур з питань її реалізації. Хоч з дати проведення наради пройшов уже не один рік, зазначене зауваження не втратило своєї актуальності. У законах та інших нормативно-правових актах зазвичай лише згадується процедура оцінки впливів у транскордонному аспекті, але сама вона не визначена. Поки що наміри щодо її розробки, які зафіксовані у відповідних урядових рішеннях, зокрема, у Плані дій (стратегії) щодо виконання пунктів 11–12 рішення IV/2 Сторін Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.01.2010 р. № 9-р. (за цим Планом Порядок проведення оцінки впливу на навколишнє середовище у транскордонному аспекті мав бути розроблений до вересня 2011 р.).

Оскільки процедура оцінки впливів на стан навколишнього середовища у транскордонному аспекті на нормативно-правовому рівні в Україні не визначена, то об'єктивно повноцінна реалізація Конвенції стає неможливою. Це тим більше очевидно, що на законодавчому рівні, зокрема частиною першою ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", передбачено прямиий зв'язок здійснення відповідної оцінки з встановленням для цього порядку. Негативний момент зазначеної обста-

вини посилюється й тим, що Порядок затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 р. № 560, не передбачає включення до проектної документації на будівництво результатів оцінки впливу на стан навколишнього середовища у транскордонному контексті.

У визначенні порядку здійснення оцінки впливів на стан навколишнього середовища у транскордонному аспекті окремо слід визначити ДБН А.2.2-1-2003 "Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд", затверджені наказом Держбуду України від 15.12.2003 р. № 214 (введені в дію з 01.04.2004 р.). Цей документ не робить відсилок до визначення цього порядку вітчизняним нормативно-правовим актом, а прямо посилається на вимоги Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, які слід враховувати при здійсненні відповідної оцінки. Безумовно, згідно з Конституцією України (ст. 9), чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Проте, практика застосування міжнародних договорів має відмінності від тієї, що є властивою для законів, що є чинними у державі. У випадках, коли міжнародний договір, як у нашому випадку, встановлює вихідні положення, які на національному рівні, у національному законодавстві мають бути конкретизовані, він, насамперед, виступає як джерело права, що дає поштовх для гармонізації національного законодавства з міжнародним правом. У цьому сенсі (як джерело права) Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті дає багато матеріалу, котрий повинен бути опрацьований на національному рівні і трансформований у відповідну правову процедуру оцінки впливів на стан навколишнього середовища у транскордонному аспекті. Між тим досвід розробки нормативно-правових документів з відповідного питання вказує, що їх автори "не помічають" ключових моментів Конвенції, які мають бути обов'язково враховані та конкретизовані.

Як не дивно, це стосується визначення сфери застосування оцінки впливів на навколишнє середовище у транскордонному контексті. У ДБН А.2.2-1-2003 чомусь ідеться про оцінку впливів планової діяльності на території сусідніх держав. Тут не враховано, що в окремих випадках такі впливи можуть зачіпати території держав, що не межують з територією України, загрожувати екологічним інтересам держав у різних частинах планети Земля. За приклад тут може слугувати катастрофа на Чорнобильській АЕС, радіоактивні хмари від якої забрудни-

ли території Південної Європи, а потім і країни Африки, Північної та Південної Америки, Океанії й Азії [1]. З огляду на такі можливі прояви техногенних впливів, під транскордонним впливом розуміють вплив, викликаний планованою діяльністю, фізичне джерело якого знаходиться на території певної держави, а виявляється у районі, який підпадає під юрисдикцію іншої держави. Таке визначення транскордонного впливу на навколишнє середовище впливає з Конвенції про оцінку впливів на навколишнє середовище у транскордонному контексті. Його й слід дотримуватися та використовувати у вітчизняних нормативно-правових документах, що присвячені відповідному питанню.

Продовжуючи аналіз правового забезпечення в Україні оцінки впливів на стан навколишнього середовища у транскордонному контексті, не можна не відзначити його односторонній характер. Тобто акцент у ньому зроблено лише на оцінці впливів на стан навколишнього середовища з боку запланованої діяльності на території України. Проте, жоден нормативно-правовий акт не розглядає зворотню ситуацію, коли саме навколишнє середовище у межах території України може зазнати негативного транскордонного впливу з боку іншої держави, тобто бути за визначенням Конвенції зачепленою Стороною.

**Висновки.** Отже, правове регулювання оцінки впливів на навколишнє середовище в транскордонному контексті в Україні не відповідає потребам практики, потребує суттєвого вдосконалення, зокрема, шляхом розробки спеціального нормативного правового акта, котрий встановить чітку, детальну процедуру здійснення в Україні такої оцінки. На законодавчому рівні слід мати чітко визначену процедуру, за якою відповідні уповноважені органи України мають готувати відповідь щодо своєї участі у процедурі оцінки, підготовці інформації про навколишнє середовище на території України, яке може бути потенційно зачепленим, про інформування громадськості про можливі потенційні впливи на довкілля з дже-

рела, що знаходиться на території іншої держави, узгодження спірних питань, що можуть виникнути між Україною та державою, на території якої знаходиться джерело транскордонного впливу на довкілля тощо. Така процедура сама по собі буде сигналізувати не тільки про намір України, а про наявність у неї політичної волі активно реагувати на будь-які небезпечні для її території впливи з боку інших держав. Сьогодні ж процес участі України у процедурі оцінки впливів на навколишнє середовище у транскордонному контексті як зачепленої сторони є значною мірою непублічним, несприятливим для залучення до нього громадськості.

#### Список використаної літератури

1. Іванов Є. А. Радіоекологічні дослідження [Електронний ресурс] / Є. А. Іванов // Онлайн бібліотека освітньої та наукової літератури. – Режим доступу: [http://eduknigi.com/ekol\\_view.php?id=552](http://eduknigi.com/ekol_view.php?id=552).
2. Осуществление контроля за выполнением решения IV/2 в отношении Украины (пункты 7–14) : записка секретариата [Электронный ресурс] // Офіційний сайт Міністерства екології та природних ресурсів України. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua>.
3. Про приєднання України до Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням : Закон України від 01.07.1999 р. № 803-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 284.
4. Про приєднання України до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер : Закон України від 01.07.1999 р. № 801-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 282.
5. Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті : Закон України від 01.03.1999 р. № 534-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 18. – Ст. 153.

Стаття надійшла до редакції 03.09.2014.

#### Шершун С. Н. Правовые вопросы оценки воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте

*В статье исследуются вопросы реализации в Украине Конвенции по оценке воздействий на окружающую среду в трансграничном контексте. Акцентируется внимание на согласованности национального экологического законодательства с этой Конвенцией, показываются его недостатки, связанные с неопределенностью процедуры осуществления этой оценки в Украине, взаимодействия с заинтересованными сторонами (другими государствами) относительно согласования их позиции, связанной с реализацией проектов запланированной деятельности, опасных для окружающей среды и т. д. Аргументируются предложения по совершенствованию законодательного регулирования оценки воздействий на окружающую среду в трансграничном контексте.*

**Ключевые слова:** оценка воздействий, окружающая среда, международное сотрудничество, охрана, экологическое законодательство.

**Shershun S. Legal Issues of the Impacts on the Environment in a Transboundary Context**

*This paper deals with issues over the implementation of the Convention on environmental impact assessment within a transboundary context in Ukraine. Attention, in particular, is focused on the coordination of national environmental legislation with the Convention, its drawbacks connected with the procedures uncertainty for relevant implementation of appropriate assessment in Ukraine, interaction with stakeholders (other countries) on coordinating of the position, relevant to the projects realization on proposed activity that pose a threat to the environment have been highlighted. It has been proved that legal regulation of environmental impact assessment in a transboundary context in Ukraine does not meet the practical needs. This paper deals with argumentation of suggestion on improvement of the legal regulation of environmental impact assessment in a transboundary context. It has been suggested to establish the procedure on the legislative level, according to which the relevant authorities of Ukraine shall prepare a response to their participation in the estimation procedure, preparation of environmental information on the territory of Ukraine, which could potentially be affected, on the informing the public about the possible potential environmental impacts from a source located in another state, coordination of disputes that may arise between Ukraine and the State, on whose territory is a source of the transboundary environmental impact, etc.*

*Key words: impact assessment, environment, international cooperation, protection, environmental legislation.*