ПРОЦЕДУРА ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ У ПРОЕКТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ОЦІНКУ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ»

Третяк Тарас Олексійович
кандидат юридичних наук
доцент кафедри земельного та аграрного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка



Указы эти появлялись всегда как важнейшее во всем законодательстве и без всякого разумения или даже памяти о законодательстве предыдущем
(Солженіцин О.І.)

У Додатку XXX до глави 6 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) Україна взяла на себе зобов'язання наблизити своє законодавство до вимог Директиви № 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище (кодифікація) [4]. Забезпечити таке наближення можна різними шляхами. Обравши той чи інший спосіб адаптації законодавства України до вимог Директиви № 2011/92/ЄС, законодавець може спричинити різний вплив на економічний розвиток країни. Вплив законодавства на економічний розвиток України в умовах війни, яку розпочала Російська Федерація проти України, є питанням виживання України як суверенної держави. Істотний вплив, що чинитиме законодавство України у сфері охорони довкілля (далі − ОВД), на здатність України протидіяти збройній агресії, спонукає до докладнішого дослідження законодавчих ініціатив у цій сфері.

03.06.2015 року у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» зареєстрованим за № 2009а [36] (далі – Проект). Автори цього проекту ставили за мету створити належне правове регулювання процедури ОВД. Метою цієї статті є здійснити аналіз цього проекту на предмет того, чи є запропоновані у ньому рішення

© Третяк Т.О.

оптимальними з погляду зменшення впливу на довкілля та з погляду адміністративного тиску на підприємницьку діяльність, та запропонувати шляхи вирішення тих питань, врегулювати які покликаний був Проект.

Умовно предмет дослідження цієї статті може бути поділений на дві групи питань. До першої групи належать питання присвячені нормопроектній техніці. Друга група питань, що складають предмет цієї статті, охоплює питання ефективної побудови самої процедури ОВД в Україні. Питання, висвітлені у цій статті, серед яких - питання нормопроектної техніки, набули значної увагу у юридичній літературі. Зокрема, А.М. Мірошниченко у низці своїх робіт, присвячених цим питанням, запропонував багато науково-цінних висновків щодо умов доцільності вміщення понять до нормативно-правових актів [33 с. 3] та структури нормативно-правових актів [32 с. 101-105]. Багато корисних висновків щодо законотворчої роботи містить низка посібників, виданих в Україні [37, 46]. Якими б не була цінність теоретичних положень про нормопроектну техніку, самих по собі їх недостатньо для створення належної правової бази для процедури ОВД.

Питання створення в Україні ефективної процедури оцінки впливу на довкілля були предметом уваги Калиновського С.В. [28] та Андрейцева В.І. [7 с. 65-90]. Теоретичні результати їх робіт можуть і повинні бути залученими до процесу розробки процедури ОВД, проте роботи цих авторів, написані до суттєвої зміни процедури ОВД, що зумовлена прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI [22], не дають відповідей на багато важливих питань щодо формування процедури ОВД.

Останнім часом Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» видав аналітичну записку, присвячену Проектові [6]. Ця аналітична записка містить низку дуже корисних зауважень для покращення Проекту, проте низка істотних вад Проекту не потрапила на сторінки цієї аналітичної записки.

У роботах А.О. Андрусевича запропоновано низку шляхів формування процедури ОВД [9, 8]. Зокрема, він здійснив аналіз різних моделей процедури ОВД, які могли б бути запроваджені в Україні. В результаті дослідження А.О. Андрусевич доходить висновку, згідно з яким найдоцільніше впровадити в Україні модель, що була передбачена Директивою 85/337/ЄЕС від 27.06.1985 про оцінку наслідків деяких публічних та приватних проектів на довкілля [3]. Попри беззаперечну цінність і своєчасність цих висновків, впровадження процедури оцінки впливу на довкілля, що міститься у відповідній директиві Європейського Союзу, є процесом не механічним. Впровадження зазначеної процедури потребує аналізу законодавства і на цьому тлі таким чином змінити

положення нормативно-правових актів, щоб це робило можливим функціонування в Україні процедури ОВД у тому вигляді, у якому вона передбачена Директивою 2011/92/ЄС від 13.12.2011 про оцінку наслідків деяких публічних та приватних проектів на довкілля. Треба думати, що саме таке завдання ставили перед собою автори Проекту, тому звернемося тепер до аналізу його положень.

Встановлення послідовності етапів процедури ОВД

Частина перша статті 2 Проекту закріплює етапи процедури ОВД, які потім докладніше регламентуються іншими статтями Проекту. Такий спосіб викладу нормативного матеріалу обрано для того, щоб зафіксувати послідовність етапів процедури ОВД, наприклад щоб зобов'язати замовника планованої діяльності готувати звіт про ОВД до проведення громадського обговорення проекту, а не навпаки тощо. Насправді ж такий спосіб викладу нормативного матеріалу, нічого не покращуючи, лише створив передумови для майбутніх колізій.

Частина перша статті 2 Проекту подає перелік етапів процедури ОВД, при цьому жодне положення цієї статті не вказує на порядок проведення цих етапів. Для переконливості наведемо саму частину першу статті 2 Проекту

«*1. Оцінка впливу на довкілля – це процедура, яка передбачає:*

1) підготовку Звіту з оцінки впливу на довкілля суб'єктом господарювання відповідно до статей 5 та 6, а також, за необхідності, статті 14 цього Закону;

2) проведення громадського обговорення, відповідно до статей 7 та 8, а також, за необхідності, статті 14 цього Закону;

3) розгляд та аналіз уповноваженим органом відповідно до статті 9 цього Закону інформації, наданої у Звіті з оцінки впливу на довкілля, будь-якої додаткової інформації, яку надає суб'єкт господарювання, а також інформації, отриманої під час громадського обговорення та внаслідок проведення процедури оцінки транскордонного впливу, у випадку, якщо така проводилася;

4) надання уповноваженим органом мотивованого Рішення з оцінки впливу на довкілля, що базується на результатах розгляду та аналізу, зазначеного в пункті 3 частини першої цієї статті, за необхідності, власного додаткового аналізу; і

5) врахування Рішення з оцінки впливу на довкілля в остаточному рішенні, відповідно до статті 11 цього Закону».

Отже, аналізована частина навіть формально не містить жодних положень, спрямованих на досягнення мети, заради якої її було введено до тексту нормативно-правового акту. З іншого боку, послідовність наведених вище етапів процедури ОВД випливає за наступних положень Проекту. Наприклад, розробляти звіт з ОВД до проведення громадського обговорення зобов'язує замовника частина п'ята статті 7 Проекту, згідно з якою громадське обговорення планованої діяльності після подачі звіту з ОВД проводиться у формі громадських слухань та надання зауважень і пропозицій у письмовій формі. Обов'язок уповноважених органів проводити громадське обговорення до прийняття рішення про ОВД випливає з положення частини третьої статті 9 Проекту, яка зобов'язує під час прийняття такого рішення враховувати результати громадського обговорення. Враховувати такі результати під час прийняття рішення про ОВД можна лише за умови проведення цих слухань до моменту прийняття зазначеного рішення.

Обов'язок проводити громадське обговорення; готувати звіт з ОВД та приймати рішення про ОВД до моменту прийняття остаточного рішення випливає з частини першої статті 11 Проекту, яка зобов'язує замовника подати до органа, уповноваженого приймати остаточне рішення, такі документи:

1) звіт з оцінки впливу на довкілля;
2) звіт про громадське обговорення;
3) рішення з оцінки впливу на довкілля.

Забезпечити виконання цієї вимоги можна лише за умови, якщо на момент звернення до уповноваженого органу для отримання остаточного рішення всі наведені вище документи вже є.

Обов'язок змовника подавати повідомлення про плановану діяльність, що підлягає оцінці впливу на довкілля, випливає з положення частини сьомої статті 5 Проекту, яка надає можливість громадськості протягом 10 робочих днів з дня офіційного оприлюднення повідомлення про плановану діяльність, що підлягає оцінці впливу на довкілля, подати уповноваженому органові зауваження і пропозиції до «*обсягу досліджень та рівня деталізації інформації, що підлягає включенню до Звіту з оцінки впливу на довкілля*». Виконати цю вимогу можна лише за умови публікації повідомлення про плановану діяльність, що підлягає оцінці впливу на довкілля, до моменту прийняття звіту з ОВД для розгляду в уповноваженому органі.

Вищевикладене дає підстави стверджувати, що положення частини першої статті 2 Проекту не виконує жодної регулятивної функції та є зайвим у тексті Проекту. Додатковим свідченням зайвості аналізованої частини є відсилання до

інших статей. Наприклад, згідно з пунктом першим частини першої статті 2 Проекту ОВД включає в себе «*підготовку Звіту з оцінки впливу на довкілля суб'єктом господарювання відповідно до статей 5 та 6, а також, за необхідності, статті 14 цього Закону».* Складається враження, що без спеціальної на це вказівки у пункті першому частини першої статті 2 Проекту ні статті 5 та 6, ні стаття 14 цього Закону не є нормами прямої дії і не будуть діяти. Якщо ж вони є нормами прямої дії, то, власне, для чого посилатися на них у пункті першому частини першої статті 2 Проекту, адже і без цього посилання вони будуть діяти. На наш погляд, слушно зазначив А.М. Мірошниченко, що «*… вміщуючи кожне слово до закону, слід чітко усвідомлювати, навіщо це робиться*» [32 с. 102]. Резонною є також думка А.М. Мірошниченка про те, що повторення одних і тих самих положень у тексті нормативно-правового акту у кращому випадку призведе до дублювання, а в гіршому – до несподіваних наслідків, коли виникне незапланована колізія [вільне тлумачення думки А.М. Мірошниченка 32 с. 102]. Частина перша статті 2 Проекту може викликати колізію між нею та статтею 3 Проекту. Наприклад, є вид діяльності, який не передбачений частинами другою та третьою статті 3 Проекту. Зазначені частини визначають перелік видів діяльності, яких заборонено провадити без процедури ОВД. За змістом статті 3 Проекту, якщо вид діяльності не передбачений частинами другою та третьою цієї статті, то проводити оцінку впливу для таких об'єктів є необов'язковим. Проте положення частини першої статті 2 Проекту, згідно з яким «*оцінка впливу на довкілля – це процедура, яка передбачає: 1) підготовку Звіту з оцінки впливу на довкілля суб'єктом господарювання відповідно до статей 5 та 6, а також, за необхідності, статті 14 цього Закону …* » можна тлумачити так, що частина перша статті 2 Проекту встановлює інші положення, ніж частини друга та третя статті 3 Проекту. Приводом для такого тлумачення може бути та обставина, що у частині першій статті 2 Проекту є постійні відсилки до інших статей. Зокрема, пункт перший містить відсилку до статей 5, 6, 14; пункт другий – до статей 7, 8, 14: пункт п'ятий – до статті 11 Проекту. Відсилання у частині першій статті 2 Проекту до наведених статей та брак такого відсилання до положень статті 3 Проекту може тлумачитися так, що стаття 2 Проекту закріплює обов'язковість процедури ОВД для всіх без винятку видів діяльності та об'єктів, адже якби законодавець вважав, що положення статі 2 застосовувалися з урахуванням вимог статті 3, він би зробив посилання на цю статтю, як це має місце у випадку зі статтями 5, 6, 7, 8 та 14 Проекту. Якщо законодавець цього не зробив, то це може тлумачитися як

його намір встановити у статті другій правило, відмінне від правила, якого містить стаття 3 Проекту.

Отже, положення частини першої статті 2 Проекту не встановлює жодних правил поведінки і може спричинити виникнення колізій у майбутньому. На цій підставі положення частини першої статті 2 Проекту потрібно виключити із Проекту.

Визначення суб'єктів процедури ОВД

Частина третя статті 2 Проекту визначає суб'єктів ОВД. Невідомо, які регулятивні функції виконує ця частина. Будь-яка особа, для якої Проектом встановлено права та/чи обов'язки, є суб'єктом правовідносин у сфері ОВД. Уявімо собі, що положень частини третьої статті 2 Проекту немає; чи зміниться зазначена у попередньому реченні ситуація? Є підстави вважати, що ситуація не зміниться і особи, наділені правами відповідними нормами Проекту, будуть їх мати, а особи, для яких встановлені обов'язки, будуть зобов'язаними. Таким чином, частина третя статті 2 Проекту немає жодного регулятивного значення і лише констатує стан, який склався б і без цієї статті.

Частина третя статті 2 Проекту, не маючи жодного практичного значення, може тлумачитися так, ніби вона встановлює повноваження органів виконавчої влади у сфері ОВД, зміст яких не визначений. Наприклад, у Чернігівській області заплановано здійснювати діяльність, негативний вплив якої не поширюватиметься за межі області. У такому випадкові саме Чернігівська обласна державна адміністрація буде уповноважена проводити процедуру ОВД. За змістом Проекту інші обласні державні адміністрації матимуть лише право подавати свої коментарі та зауваження до повідомлення про плановану діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля. Однак, фраза «*суб'єктами оцінки впливу на довкілля є … уповноважені центральний та територіальні органи, інші органи виконавчої влади ... органи місцевого самоврядування …* » може тлумачитися так, що у описаному вище випадкові певні повноваження у сфері проведення ОВД мають: 1) уповноважений центральний орган (на сьогодні Мінприроди); 2) інші органи виконавчої влади; 3) органи місцевого самоврядування (при цьому не визначено, які саме: чернігівська обласна рада чи відповідні районні ради, або ж сільські селищні чи міські ради населених пунктів, на які ймовірно вплине така діяльність). Зміст повноважень цих органів у процедурі ОВД не визначений і може послужити приводом для введення різних погоджень зазначених органів чи бути приводом для інших форм втручань зазначених органів.

Отже, як і у випадку з частиною першою статті 2 Проекту, частина третя цієї статті, не встановлюючи жодних нових положень у порівнянні з іншими статтями Проекту, може призвести до істотних негативних наслідків.

Визначення видів діяльності, для яких проведення процедури ОВД є обов'язковим

Згідно з частиною першою статті 3 Проекту «*проведення оцінки впливу на довкілля є обов'язковим у процесі прийняття рішення про здійснення планованої діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля та визначена у частинах другій та третій цієї статті*». Буквальне тлумачення цієї частини дозволяє дійти висновку, що для того, аби ОВД була обов'язковою, повинно мати місце одночасно дві обставини:

1) вид діяльності повинен мати значний вплив на довкілля;
2) вид діяльності повинен бути зазначений у частині другій та третій статті 3 Проекту.

У такому розумінні положення частини першої статті 3 Проекту суперечить частині четвертій статті 3 Проекту, згідно з якою «*забороняється здійснення планованої діяльності, визначеної частинами другою та третьою цієї статті* [статті 3 – вставка наша Т.Т.]*, без оцінки впливу на довкілля та отримання остаточного рішення*». Отже, згідно з частиною четвертою статті 3 Проекту сам факт включення виду діяльності до частин другої чи третьої статті 3 Проекту означає обов'язковість проведення ОВД для таких видів діяльності. Таким чином створено колізію, яку необхідно усунути до прийняття Проекту.

Частини друга – четверта статті 3 Проекту встановлюють процедуру автоматичного скринінгу, який полягає у тому, що у нормативно-правовому акті закріплюються критерії суттєвого впливу видів діяльності. Якщо вид планованої діяльності відповідає цим критеріям, проведення ОВД щодо такого виду діяльності є обов'язковим. На наш погляд, такий порядок суперечить міжнародним зобов'язанням України. Наприклад, частиною п'ятою статті 4 Конвенції про оцінку впливу на довкілля у транскордонному контексті [29] (далі – Конвенція Еспо) передбачено, що заінтересовані сторони можуть досягнути згоди щодо видів діяльності, не включених до додатку I до Конвенції Еспо, буде застосовуватися процедура, встановлена цією конвенцію. Застосування Конвенції Еспо зобов'язує проводити ОВД щодо відповідного виду діяльності. Сторони можуть домовитися про проведення процедури ОВД також і щодо видів діяльності та об'єктів, що не передбачені частинами другою та третьою статті 3 Проекту. У випадку, якщо Україна та інша заінтересована сторона

дійдуть згоди про необхідність проведення транскордонної процедури ОВД (передбачена Конвенцією Еспо), частини друга та третя статті 3 Проекту будуть забороняти проведення такої процедури, оскільки вони містять вичерпний перелік видів діяльності, щодо яких проведення процедури ОВД (у тому числі і транскордонної) є обов'язковим.

Положення частини шостої статті 3 Проекту носить характер радше роз'яснення, аніж правової норми. Не заперечуючи важливості і навіть необхідності роз'яснювальної роботи у царині права, не можна не погодитися з тим, що прийняття закону не є найдешевшим і найпростішим засобом для цього. Підставою для такого висновку є те, що основною ідеєю, до якої зводиться зміст цієї частини, є те, що заборонено спричиняти вплив на довкілля, який порушує вимоги остаточного рішення та рішення з ОВД. Аналіз положень Проекту свідчить про те, що як остаточне рішення, так і рішення з оцінки впливу на довкілля є адміністративними актами. В юридичній літературі адміністративний акт визначають як «… *рішення (юридичний акт) індивідуальної дії, прийняте суб'єктом публічної адміністрації, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб)*» [27 с. 245]. Отже, обидва із зазначених вище юридичних актів встановлюють обов'язки, тому окремо зазначати про це є зайвим.

Частина шоста статті 3 Проекту включає також і іншу складову: положення про обов'язковість положень проектної документації на будівництво після видання відповідного дозволу. Метою будь-якого дозволу, в тому числі і дозволу на будівництво, є встановлення умов здійснення планованої діяльності. Для отримання дозволу на виконання будівельних робіт замовник повинен подати проектну документацію на будівництво (пункт 18 Порядку виконання будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466 [43]). У самій формі дозволу на виконання будівельних робіт, яка міститься у додатку 4 до Порядку виконання будівельних робіт (далі – Форма дозволу), жодних умов здійснення планованої діяльності не зазначено, за винятком вказівки на осіб, що будуть здійснювати авторський та технічний нагляд, а також відповідального виконавця робіт. Форма дозволу містить посилання на проектну документацію та результати експертизи проектної документації на будівництво. Такий перелік відомостей, які повинен містити дозвіл на виконання будівельних робіт, свідчить про те, що фактично умови дозволу містяться у проектній документації на будівництво, які під час видачі дозволу на виконання будівельних робіт схвалюються. Зміна проектної документації на будівництво без отримання нового дозволу буде означати, що

будівельні роботи здійснюються всупереч параметрам, які схвалені виданим дозволом на проведення будівельних робіт. Протиправний характер таких будівельних робіт не повинен викликати жодних сумнівів, тому частина шоста статті 3 Проекту є зайвою також і у частині встановлення обов'язковості дотримання вимог, що містяться у проектній документації на будівництво.

Спроба додатково акцентувати увагу на обов'язковості проектної документації на будівництво у частині шостій статті 3 Проекту продиктована наміром запобігти ситуації, за якої забудовник буде заперечувати обов'язковість параметрів, встановлених проектною документацією на будівництво. На наш погляд, такий намір сам по собі заперечень не викликає, проте варто все ж таки відокремлювати вади чинного законодавства, які дійсно мають місце, та надумані проблеми. Заперечення обов'язковості проектної документації на будівництво, щодо якої отримано дозвіл на виконання будівельних робіт, належить, на наш погляд, до надуманих проблем. При цьому ми допускаємо, що на практиці може скластися така ситуація, коли забудовники можуть заперечувати обов'язковий характер параметрів, визначених проектною документацією на будівництво, однак така поведінка є явним порушенням вимог чинного законодавства і черговим прикладом спроби уникнути відповідальності, що не є приводом для того, аби невиправдано ускладнювати положення чинного законодавства.

Зв'язок Проекту з чинним законодавством

Теза про необхідність враховувати положення чинного законодавства у процесі розробки проектів нормативно-правових актів звучить тривіально і складається враження консенсусу з цього питання. Проте під час розробки Проекту, на жаль, залишено поза увагою правові положення, що могли б виконати функції елементів процедури ОВД. Наприклад, згідно з частиною третьою статті 4 Проекту «*уповноважений територіальний орган* [обласна державна адміністрація – вставка наша – Т.Т.] *та уповноважений центральний орган* [Мінприроди – вставка наша – Т.Т.] *забезпечують безкоштовний доступ громадськості до всієї інформації, яка стосується процесу прийняття рішення (звіту із оцінки впливу на довкілля та іншої документації) по мірі її надходження, за винятком встановлених законом виключень, що застосовуються у доступі до інформації*». Наведена стаття зобов'язує уповноважений орган «надавати доступ» до всіх документів, що надходять до цього органа та надання яких не заборонено законом. Правовідносини із забезпечення доступу фізичних осіб до інформації вже достатньо докладно

регламентовані законодавством України. Наприклад, з визначення публічної інформації, наведеного у статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI [24] випливає, що це інформація, яка отримана або створена чи якою володіють суб'єкти владних повноважень. Частина друга статті 1 цього ж закону встановлює загальне правило доступу до публічної інформації, згідно з яким «*публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом*», а частина друга статті 20 цього ж закону регламентує порядок надання доступу до такої інформації, зобов'язуючи розпорядника інформації «*… надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту*». Тож положення статей 1, 20 та інших Закону України «Про доступ до публічної інформації» повністю врегульовують відносини, врегулювати які покликана була частина третя статті 4 Проекту, ба більше: положення частини третьої для чогось дублюються ще і в частині четвертій статі 4 Проекту, тому частина третя статті 4 Проекту є зайвою і повинна бути виключена з Проекту.

Перше речення частини четверної статті 4 Проекту починається такою декларацією: «*звіт з оцінки впливу на довкілля та інша документація, необхідна для оцінки впливу на довкілля, є відкритими і надаються для ознайомлення*». Норму, яка має регулятивне навантаження, містить друге речення цієї ж частини, згідно з яким «*доступ до звіту з оцінки впливу на довкілля та іншої документації щодо планованої діяльності забезпечується шляхом їхнього розміщення у місцях, доступних для громадськості у приміщеннях уповноваженого органу, органу місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюється чи може поширюватись вплив внаслідок здійснення планованої діяльності, у приміщенні суб'єкта господарювання, інших загальнодоступних місцях*». На наш погляд, частина четверта не зазнала б жодних втрат, якби її перше речення було виключено з тексту. Натомість непотрібна декларація, що міститься у першому реченні цієї частини, здатна завдати немало клопоту з тлумаченням частини четвертої в цілому. Річ у тім, що перше та друге речення частини четвертої статті 4 Проекту містять різний термін, а саме: у першому реченні мовиться про «*документацію необхідну для оцінки впливу на довкілля*», а в другому про «*документацію щодо планованої діяльності*». Є підстави вважати, що ці терміни тотожні і друге речення лише докладніше регламентує процедуру «надання для ознайомлення» документації, про яку йдеться у першому реченні. Підстави саме для такого тлумачення частини четвертої статті 4 Проекту є те, що в обох частинах складовою частиною як документації, необхідної для

оцінки впливу на довкілля (перше речення частини четвертої статті 4 Проекту), так і документації щодо планованої діяльності (друге речення частини четвертої статті 4 Проекту) є звіт з ОВД. Втім, далеко не виключене й тлумачення цих речень як таких, в яких мовиться про різні види документації, за винятком звіту з ОВД. На цей звіт поширюється режим як документації щодо планованої діяльності, так і документації, необхідної для ОВД. Якщо підтримувати останнє тлумачення, то можна дійти висновку, що положення другого речення частини четвертої статті 4 Проекту не поширюється на документацію, необхідну для оцінки ОВД, а охоплює лише документацію щодо планованої діяльності.

Перше речення частини четвертої зобов'язує уповноважений орган надавати документи для ознайомлення. Надання документів у відповідь на запит є також наданням документа для ознайомлення. Наведена вище редакція першого та другого речень частини четверної статті 4 Проекту може призвести того, що одні документи, що створюються у процесі ОВД, будуть поширюватися шляхом їхнього розміщення у місцях, доступних для громадськості, а інші – шляхом надання документів на запит. При цьому на які документи буде поширюватися який режим поширення, сказати неможливо.

Всіх цих проблем можна було б уникнути, встановивши обов'язок оприлюднювати документи, що створюються у процесі ОВД, встановивши вимоги, згідно з яким звіт з ОВД здійснюється шляхом:

оприлюднення цих документів у мережі Інтернет на сайті уповноважених органів; та

надсилання до сільських, селищних, міських рад територій, на які буде спричинено чи може бути спричинено негативного впливу планованої діяльності, з тим, щоб вони забезпечили його доведення до відома заінтересованої громадськості.

Частина п'ята статті 4 Проекту також дублює вже чинні норми права. Згідно з цією частиною «[*у*] *виняткових випадках, коли документація щодо планованої діяльності чи Звіт з оцінки впливу на довкілля містять конфіденційну інформацію суб'єкта господарювання, така інформація за обґрунтованою заявою суб'єкта господарювання відокремлюється, а решта інформації надається для ознайомлення громадськості. При цьому інформація, що стосується впливу на довкілля, в тому числі про кількісні й якісні показники викидів і скидів, фізичні та біологічні фактори впливу, використання природних ресурсів та поводження з відходами, не може бути обмежена у доступі і є відкритою*». Порядок охорони конфіденційної інформації врегульовано статтями 6, 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації», тому навіть

якщо є потреба змінити порядок доступу до конфіденційної інформації, слід вносити зміни саме до статей 6 та 7 Закону України «Про до ступ до публічної інформації», які поширюються і на доступ до конфіденційної інформації під час проведення процедури оцінки впливу на довкілля. Натомість Проект розроблено з використанням прямо протилежного підходу, який полягає у тому, що додатково до вже чинних загальних положень доступу до конфіденційної інформації встановлюється нова норма, яка регламентує доступ до конфіденційної інформації у процедурі ОВД. Результатом використання такого підходу є ситуація, за якої одні й ті ж правовідносини регламентують не однією нормою, як це має місце до прийняття Проекту, а двома. Як правильно було зазначено в юридичній літературі, така ситуація сприяє виникненню колізій між правовими нормами. У разі прийняття Проекту виникне колізія між першим реченням частини п'ятої статті 4 Проекту та частиною сьомою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», згідно з якою «[о]*бмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений*» та частиною п'ятою статті 4 Проекту, що згідно з якою «*у виняткових випадках, коли документація щодо планованої діяльності чи Звіт з оцінки впливу на довкілля містять конфіденційну інформацію суб'єкта господарювання, така інформація за обґрунтованою заявою суб'єкта господарювання відокремлюється, а решта інформації надається для ознайомлення громадськості*». Отже, на відміну від першого речення частини п'ятої статті 4 Проект, частина сьома статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує уповноважений орган відокремити конфіденційну інформацію від решти в усіх випадках. Натомість перше речення частини п'ятої статті 4 Проекту дозволяє це робити лише «*у виняткових випадках*».

По-різному вирішено питання й щодо порядку відокремлення конфіденційної інформації від решти інформації, що міститься у звіті з оцінки впливу на довкілля та інших документах, що стосуються процедури ОВД, у частині п'ятій статті 4 Проекту та частині сьомій статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, згідно з частиною п'ятою статті 4 Проекту таке відокремлення здійснюється «*за обґрунтованою заявою суб'єкта господарювання*», частина сьома статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» не містить згадки про заяву про відокремлення конфіденційної інформації. Відокремлювати конфіденційну інформацію – це обов'язок уповноваженого органа. Він може здійснити таке відокремлення як за

заявою замовника (якщо разом із звітом з ОВД, замовник поінформував уповноваженого органа, що окремі частини такого звіту є конфіденційною інформацією), так і за власною ініціативою. Останній з описаних випадків може мати місце, коли уповноважений орган не має сумнівів у тому, що певна частина інформації, яка міститься у документах, які стосуються процедури ОВД, є конфіденційною інформацією. З невідомих нам причин частина п'ята статті 4 Проекту вимагає обов'язково заяви суб'єкта господарювання. У першому ж випадку, тобто коли сам замовник вважає за необхідне звернути увагу уповноваженого органа на те, що окрема інформація, що міститься у документації, яка стосується процедури ОВД, є конфіденційною, такий замовник може зробити це лише шляхом подання заяви, у зв'язку з чим немає жодної потреби на цьому окремо наголошувати в законі.

Отже, перше речення частини п'ятої статті 4 Проекту, не сприяючи вдосконаленню правового регулювання захисту конфіденційної інформації, встановлює правила, що знизять ефективність правової процедури відокремлення конфіденційної інформації від решти інформації, якої містить документ, що стосується процедури ОВД, тому ця частина може бути без жодної шкоди виключеною з тексту Проекту.

Не є цілком новим і положення частини п'ятої статті 4 Проекту, яким у досить загальному вигляді перелічено різновиди інформації, що не можуть бути конфіденційною інформацією. Питання про те, які різновиди інформації не можуть належать до конфіденційної, врегульовано частина першою та третьою статті 13 Закону України «Про інформацію». Частина перша статті 13 зазначеного закону перераховує інформацію, що належить до інформації про стан довкілля (екологічна інформація), а частина третя цієї ж статті передбачає, що «*інформація про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів, не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом*». Конфіденційна інформація є різновидом інформації з обмеженим доступом (статті 21 Закону України «Про інформацію»). Частина п'ята статті 4 Проекту лише повторює з деякими редакційними змінами положення абзацу третього частин першої та частини третьої статті 13 Закону України «Про інформацію». Результатом прийняття частини п'ятої статті 4 Проекту буде ризик виникнення колізій між цією частиною та частиною першою та третьою статті 13 Закону України «Про інформацію». У другому реченні частини п'ятої статті 4 Проекту зазначено: «… *інформація, що стосується впливу на довкілля, в тому числі про кількісні й якісні показники викидів і скидів, фізичні та біологічні фактори впливу, використання природних ресурсів та поводження з*

відходами не може бути обмежена у доступі і є відкритою». Частина перша встановлює дещо інший перелік відомостей, що не можуть вважатися конфіденційною інформацію, до таких відомостей ця частина, зокрема, відносить дані про:

«*стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими;*

фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани і програми);

стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля;

інші відомості та/або дані».

Норма, зафіксована у другому реченні частини п’ятої статті 4 Проекту, дозволяє принаймні два її тлумачення. Згідно з першим, друге речення частини п’ятої статті 4 Проекту встановлює не повний перелік інформації, що може належать до конфіденційної. У такому разі конфіденційною не може вважатися інформація, перерахована як частиною п’ятою статті 4 Проекту, так і частиною першою статті 13 Закону України «Про інформацію». Якщо стати на таку позицію, друге речення частини п’ятої статті 4 Проекту – зайве і підлягає виключенню з Проекту.

Практика може сприйняти й інше тлумачення положення другого речення частини п’ятої статті 4 Проекту, згідно з яким це речення, встановлюючи перелік відомостей, що не можуть належати до конфіденційної інформації, означає, що інші відомості можуть належати до такої інформації. При цьому правило частини п’ятої статті 4 Проекту матимуть пріоритет перед положенням частини третьої статті 13 Закону України «Про інформацію», як норма спеціальна і прийнята пізніше. За такого тлумачення частина п’ята статті 4 Проекту може бути сприйнята як дозвіл на поширення режиму конфіденційної інформації на відомості, що не перераховані у абзаці 4 частини першої статті 13 Закону України «Про інформацію», а саме на інформацію про «*стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля*». Наведений вище аналіз свідчить про те, що друге речення частини п’ятої статті 4 Проекту лише повторює положення, що вже закріплені у нормативно-

правових актах, та можуть спричинити погіршення правового регулювання у порівнянні з уже чинними правилами, тому його слід виключити з Проекту.

Єдиний реєстр з ОВД

Новими у порівнянні з уже чинними актами законодавства є положення про єдиний реєстр з ОВД. Вести цей реєстр повинно Мінприроди. Згідно з частиною сьомою статті 4 Проекту інформація, включена до Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля, є відкритою та доступною через мережу Інтернет, а порядок ведення такого реєстру буде визначати Кабінет Міністрів України. Мотивом закріплення цього положення у тексті Проекту було спонукати органи державної влади створити реєстр та передбачити фінансові ресурси на його утримання. На наш погляд, встановлення обов'язку Мінприроди вести єдиний реєстр з ОВД не гарантує виділення коштів на його утримання. Між тим, включення до нього документів – результатів окремих етапів процедури ОВД є елементами процедури ОВД. Наприклад, до єдиного реєстру з ОВД необхідно включати повідомлення про плановану діяльність, що підлягає ОВД (частина шоста статті 5 Проекту); звіт про оцінку впливу на довкілля (частина п'ята статті 6 Проекту); звіт про громадське обговорення (частина сьома статті 7 Проекту); рішення з ОВД (частина сьома статті 9 Проекту); інформацію про остаточне рішення (частина шоста статті 11 Проекту); рішення про врахування результатів оцінки транскордонного впливу на довкілля (частина одинадцята статті 14 Проекту). Проект містить досить жорсткі вимоги щодо внесення наведених вище документів до єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля, наприклад, відповідно до частини п'ятої статті 6 Проекту «*протягом 5 робочих днів з дня отримання уповноважений територіальний орган, а у випадках, визначених частинами третьою та четвертою статті 5 цього Закону, - уповноважений центральний орган, вносить Звіт з оцінки впливу на довкілля до Єдиного реєстру про оцінку впливу на довкілля*».

Такі докладні положення, присвячені єдиному реєстрові з ОВД, здатні спричинити істотних негативних наслідків, адже невиконання кожної такої вимоги або невиконання цих вимог у досить стислі строки, передбачені у Проекті, може бути підставою для того, аби вважати остаточне рішення таким, що прийняте з порушенням вимог чинного законодавства. Ситуація може набути невизначеного характеру у разі, якщо такий реєстр взагалі не буде створений, адже суто формально це дозволить поставити під сумнів законність практично кожного остаточного рішення.

Для того, аби уникнути цих негативних наслідків, положення, присвячені єдиному реєстрові з ОВД, повинні бути виключені з Проекту, а уповноважені органи повинні самостійного знайти спосіб доведення необхідної інформації до відома заінтересованої громадськості. Якщо для належного доведення цієї інформації до відома громадськості потрібен буде реєстр і будуть виділені для цього кошти, то його буде створено і без вказівки на це у Проекті. Натомість, наведені вище положення Проекту про єдиний реєстр з ОВД будуть спричиняти істотної шкоди стабільності остаточного рішення.

Визначення обсягу досліджень у звіті з ОВД

Цей етап процедури ОВД починається з публікації повідомлення про плановану діяльність, що підлягає оцінці впливу на довкілля. Частина друга статті 5 Проекту визначає зміст такого повідомлення (далі − Повідомлення). Частина друга статті 4 Проекту передбачає, що Повідомлення оприлюднюється шляхом «… *їхнього розміщення на офіційній сторінці в мережі Інтернет уповноваженого територіального органу, а у випадках, визначених частинами третьою та четвертою статті 5 цього Закону, − уповноваженого центрального органу, та шляхом їхнього опублікування у друкованих засобах масової інформації, територія розповсюдження яких охоплює адміністративно-територіальні одиниці, які можуть зазнати впливу від планованої діяльності, а також розміщуються на дошках оголошень органів місцевого самоврядування або в інших громадських місцях на території, де заплановано реалізовувати плановану діяльність чи оприлюднюються в інший спосіб, який гарантує доведення інформації до мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи до відповідної територіальної громади, на яку поширюється чи може поширюватись вплив внаслідок здійснення планованої діяльності, та інших зацікавлених осіб*».

На наш погляд, ця стаття має декілька вад. Насамперед, стаття невиправдано деталізує обов'язок з оприлюднення Повідомлення. Вищенаведений текст частини другої статті 4 Проекту дає підстави вважати, що уповноважений орган повинен обов'язково використання наступні способи оприлюднення:

розміщення на офіційній сторінці в мережі Інтернет обласної, міської міст Києва та Севастополя державної адміністрації (відповідного підрозділу з питань екології та природних ресурсів), органа виконавчої влади Автономної республіки Крим з питань екології та природних ресурсів (далі – обласна

державна адміністрація), а якщо процедуру ОВД проводить Мінприроди − то на сайті цього органу;

опублікування у друкованих засобах масової інформації, територія розповсюдження яких охоплює адміністративно-територіальні одиниці, які можуть зазнати впливу від планованої діяльності;

розміщення на дошках оголошень органів місцевого самоврядування або в інших громадських місцях на території, де заплановано реалізовувати плановану діяльність.

Встановлення обов'язку застосовувати всі три способи доведення Повідомлення до відома заінтересованої громадськості потягне низку негативних наслідків. По-перше, така норма може призвести до невиправданих витрат замовника у випадку, коли відомо, що використання друкованих засобів масової інформації у цій місцевості є неефективним, оскільки місцеві мешканці не читають місцевих газет. Незважаючи на неефективність такого способу доведення Повідомлення до відома заінтересованої громадськості, замовник та уповноважений органи повинні будуть використовувати такий спосіб, оскільки його використання передбачено законом. Неоприлюднення Повідомлення у друкованих засобах масової інформації Повідомлення означатиме порушення процедури отримання остаточного рішення, що може бути підставою для його скасування за позовом представників громадськості. З іншого боку, якщо в силу особливостей місцевої громади друковані засоби масової інформації є найбільш ефективним засобом доведення до відома заінтересованої громадськості Повідомлення, обов'язок уповноваженого органа використовувати інший спосіб оприлюднення Повідомлення, що забезпечує доведення інформації до осіб, на яких поширюється чи може поширюватись вплив внаслідок здійснення планованої діяльності, повністю охопить собою і друковані засоби масової інформації.

По-друге, будь-яке зайве положення, що стосується ОВД, негативно впливає на стабільність остаточного рішення. Наприклад, Повідомлення було доведено до відома заінтересованої громадськості належним чином, після завершення процедури видано позитивне остаточне рішення. Після цього з'являється недобросовісна особа, яка бажає просто зупинити конкурента, і звертається до суду з позовом, покликаючись на порушення правила про необхідність публікації Повідомлення у друкованих засобах масової інформації. У такій справі пропонована у Проекті редакція частини другої статті 4 дає підстави судді скасувати остаточне рішення як таке, що прийняте з порушенням

чинного законодавства та порушує права громадськості на участь у прийнятті остаточного рішення.

Частина друга статті 4 Проекту встановлює наведені вище три способи доведення повідомлення до відома заінтересованої громадськості, а після цього переліку містяться наступні слова: «*чи оприлюднюються в інший спосіб, який гарантує доведення інформації до мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи до відповідної територіальної громади, на яку поширюється чи може поширюватись вплив внаслідок здійснення планованої діяльності, та інших зацікавлених осіб*». Така побудова правила частини другої статті 4 Проекту свідчить про те, що інший спосіб доведення Повідомлення до громадян може бути використаний, якщо він є більш ефективний ніж перераховані вище, однак залишається незрозумілим, чи стосуються слова «*чи оприлюднюються в інший спосіб*» до якогось одного із обов'язкових способів доведення інформації до відома заінтересованої громадськості, чи до всіх цих способів.

З метою виправити цю ваду, на наш погляд, необхідно залишити оприлюднення Повідомлення на офіційному веб-сайті уповноваженого органа в мережі Інтернет, та зазначити, що уповноважений орган оприлюднює Повідомлення також і в інший спосіб, що забезпечує доведення інформації до осіб, на яких поширюється чи може поширюватись вплив внаслідок здійснення планованої діяльності.

Строки проведення етапів процедури ОВД

Істотним недоліком Проекту є, на наш погляд, невдале регулювання строків здійснення тих чи інших дій. У Проекті строки здійснення тих чи інших дій регламентуються шляхом встановлення чіткої кількості днів, протягом яких та чи інша дія повинна бути здійснена. Наприклад, згідно з частиною п'ятою статті 5 Проекту, Повідомлення «… *оприлюднюється у порядку та способами, визначеними статтею 4 цього Закону протягом 5 робочих днів з дня надходження».* «*Уповноважений територіальний орган протягом 5 робочих днів надсилає Повідомлення про плановану діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля, до уповноваженого центрального органу* [Мінприроди – вставка наша Т.Т.] *та одночасно повідомляє про це суб'єкт господарювання …* », якщо ОВД повинен проводити Мінприроди (частина третя статті 5 Проекту). «*Протягом 10 робочих днів з дня офіційного оприлюднення Повідомлення про плановану діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля, громадськість може надати уповноваженому територіальному органу, а у випадках,*

визначених частинами третьою та четвертою статті 5 цього Закону, – уповноваженому центральному органу, зауваження і пропозиції до планованої діяльності, обсягу досліджень та рівня деталізації інформації, що підлягає включенню до Звіту з оцінки впливу на довкілля … » (частина сьома статті 5 Проекту).

Загальним недоліком такого способу встановлення строків вчинення цих дій є ігнорування того факту, що закон не діє у вакуумі. Набуття чинності будь-яким законом означає його дію поряд з іншими нормативно-правовими актами, що вже можуть частково регулювати цю ж сферу правовідносин. Не є винятком у цій частині й ОВД. Чинне законодавство України містить загальні правила вчинення дій органів виконавчої влади. Таким правилом є положення пункту десятого частини третьої статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV [19] (далі – КАС), згідно з якою «*у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони*:*… своєчасно, тобто протягом розумного строку*». Цей пункт, з першого погляду, є процедурним і адресований лише суду, зобов'язуючи його перевіряти рішення органів виконавчої влади на предмет того, чи прийняті вони «*…своєчасно, тобто протягом розумного строку*». Не заперечуючи процесуального характеру цього припису, було б помилкою заперечувати матеріально-правовий характер обов'язку, що випливає з цієї норми, на що вже зверталася увага в юридичній літературі [30 с. 30]. Права та обов'язки встановлюються у нормативно-правових актах не лише безпосередньо словосполученням на зразок «*особа А має право на*» чи «*особа Б зобов'язана виконати …*». Права та обов'язки можуть встановлюватися за допомогою санкцій. Часто санкція означає права та обов'язки різних суб'єктів. Такою є ситуація і у випадку пункту третього частини третьої статті 2 КАС. Частина третя статті 2 КАС встановлює умови застосування санкції – прийняття рішення суду про скасування рішення чи визнання незаконною дії органу, що здійснює владні управлінські функції. Таке положення означає, що якщо зазначений орган бажає, щоб його рішення не було скасовано судом у разі, якщо буде подано відповідний позов, він повинен його приймати у спосіб, за якого суд не матиме підстав для його скасування. Суд не матиме підстав для скасування рішення, передбачених частиною третьою статті 2 КАС, якщо воно буде прийнято з дотриманням всіх вимог, які випливають з частини третьої статті 2 КАС. Однією з таких вимог є вимога приймати рішення своєчасно. Ця вимога буде виконаною лише за умови, що рішення буде прийнято без необґрунтованих

затримок. Отже, із пункту десятого частини третьої статті 2 КАС випливає право особи, щодо якої приймають рішення, на те, щоб рішення щодо неї було прийнято протягом розумного строку та обов'язок органа, що приймає таке рішення, приймати його протягом розумного строку (своєчасно). Порушення обов'язку приймати обґрунтовані рішення дає право потерпілому звернутися до адміністративного суду за захистом свого права на своєчасність прийняття рішення на підставі пункту десятого частини третьої статті 2 КАС. Матеріально-правову природу мають також і інші обов'язки, уповноважених органів, що закріплені частиною третьою статті 3 КАС.

Прийняття Проекту призведе до виникнення колізії між пунктом десятим частини третьої статті 3 КАС та, наприклад, частиною сьомою статті 5 Проекту, яка, на перший погляд, повинна бути вирішеною на користь останнього, оскільки саме остання норма є і спеціальною, і прийнятою пізніше. При цьому, правило, передбачене частиною сьомою статті 5 Проекту, не краще у порівнянні з правилом, якого передбачає пункт десятий частини третьої статті 3 КАС, адже якщо замовник не заперечує проти того, щоб йому видали зауваження і пропозиції до обсягу досліджень у звіті з ОВД пізніше ніж протягом 10 днів, а громадськість потребуватиме кілька додаткових днів для надання важливої інформації щодо обсягу досліджень у звіті з ОВД, то положення частини сьомої статті 5 Проекту не дозволить уповноваженому органові продовжити цей строк. У випадку ж, якщо за 5 днів стало зрозуміло, що громадськість не заінтересована у відповідному проектові, а сам по собі проект не спроможний чинити негативного впливу на довкілля, то уповноважений орган влади буде змушений чекати ще п'ять днів.

До сказаного варто додати, що 10-денний строк для подання зауважень і пропозицій до обсягу досліджень у звіті з ОВД зробить практично неможливою отримання таких зауважень від зачеплених країн у випадку, якщо планована діяльність може мати значного транскордонного впливу, адже 10 денний строк є недостатнім для того, аби перекласти Повідомлення мовою зачепленої країни, розповсюдити його та отримати коментарі та зауваження від заінтересованої громадськості та органів влади.

Усіх вищезазначених проблем можна уникнути, якщо замість невиправдано докладного регулювання застосовувати обов'язок органів влади приймати рішення чи вчиняти дії у розумний строк. Як аргумент проти такого правила наводять його непрактичність у зв'язку зі складністю з'ясувати тривалість розумного строку. Спростовує твердження про непрактичність правила, згідно з яким органи виконавчої влади повинні вчиняти дії чи приймати рішення у

розумний строк, поширеність такого підходу у інших актах чинного законодавства наприклад, у Цивільному кодексі України від 16.01.2003 № 435-IV [18] (далі - ЦК) словосполучення «розумний строк» вживається 37 разів.

Встановлення правила про необхідність вчинення дій чи прийняття рішень у розумний строк, буде означати, що орган виконавчої влади повинен вчинити відповідну дію без необґрунтованих затримок. Видається, що таке привило цілком придатне для регулювання цих суспільних відносин, і не призведе до вищеописаних негативних наслідків, що можуть бути зумовлені встановленням конкретного строку.

Згідно з частиною восьмою статті 5 Проекту «*на вимогу суб'єкта господарювання уповноважений територіальний орган, а у випадках, визначених частинами третьою та четвертою статті 5 цього Закону, − уповноважений центральний орган надає умови щодо обсягу досліджень та рівня деталізації інформації, що підлягає включенню до Звіту з оцінки впливу на довкілля*». Надання вказівок щодо обсягу досліджень та рівня деталізації інформації у звіті з ОВД є нічим іншим як наданням інформації. Тож для чого потрібно було створювати цілу частину, коли чинне законодавство вже містить положення, що гарантують право на отримання інформації. Прикладом такого положення є частина перша статті 5 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII [13], згідно з якою «*кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів*». На відміну від Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI [23], що поширюється лише на вже створену інформацію, стаття 5 Закону України «Про інформацію» охоплює собою будь-яку інформацію. Також стаття 5 Закону України «Про інформацію» поширюється як на фізичних, так і на юридичних осіб, на відміну від Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР [16], що регламентує право на звернення лише фізичних осіб. Мотиви, з яких потрібно було формулювати частину восьму статті 5 Проекту, нам залишаються незрозумілими.

Частина восьма статті 5 Проекту може спричинити нічим не виправдане обмеження прав суб'єкта господарювання на звернення з метою отримати рекомендації щодо змісту та обсягу інформації, яку повинен містити звіт ОВД. Як видно з положення цієї частини, вона чітко визначає суб'єктів, до яких замовник може звернутися для отримання рекомендацій щодо обсягу інформації, якої повинен містити звіт з ОВД. Це, зокрема:

1) у випадках, визначених частинами третьою та четвертою статті 5 Проекту – Мінприроди;
2) у інших випадках - обласна державна адміністрація.

Наприклад, суб'єкт господарювання планує здійснювати діяльність, можливий вплив якої поширюється на дві області. Відповідно до частини третьої статті 5 Проекту процедуру ОВД повинно проводити Мінприроди. Замовник на виконання частини восьмої статті 5 Проекту звернувся до Мінприроди із запитом про надання рекомендацій щодо змісту та обсягу інформації, якої повинен містити звіт з ОВД. При цьому замовник може вирішити звернутися з тотожним питанням до міської ради чи обласної державної адміністрації. Якщо без частини восьмої статті 5 Проекту замовник міг вимагати цієї інформації і від міської ради, і від обласної державної адміністрації, посилаючись на частину першу статті 5 Закону України «Про інформацію», то у разі прийняття Проекту, обласна державна адміністрація та міська рада можуть посилатися на слова «*а у випадках, визначених частинами третьою та четвертою статті 5 цього Закону, − уповноважений центральний орган*» як такі, що забороняють їм надавати таку інформацію і дає право це робити виключно уповноваженому центральному органові, тобто Мінприроди. При цьому виникне колізія між частиною восьмою статті 5 Проекту, що нібито надає право надавати вказівки щодо змісту та обсягу інформації, якої повинен містити звіт з ОВД. У наведеному вище випадку лише Мінприроди та частиною першою статі 5 Закону України «Про інформацію», яка не містить таких обмежень права на отримання інформації, що включає також і право отримати інформацію, яка стосується змісту та обсягу звіту з ОВД. При цьому є побоювання, що положення частини восьмої статті 5 Проекту будуть мати пріоритет як прийняті пізніше та спеціальні. Отже, положення частини восьмої статті 5 Проекту призведуть до виникнення колізії з складно-передбачуваними наслідками, до погіршення правового регулювання порядку отримання вказівок щодо обсягу та змісту інформації, яку повинен містити звіт з ОВД.

Правило, закріплене у другому реченні частини восьмої статті 5 Проекту, робить обов'язковими умови щодо обсягу досліджень та рівня деталізації інформації звіту з ОВД, інформацію щодо яких надав уповноважений орган у відповідь на відповідну заяву суб'єкта господарювання.

Встановивши правило про обов'язковість таких рекомендацій, Проект, на наш погляд, лише погіршив правове регулювання процедури визначення обсягу та змісту інформації, що повинна міститися у звіті з ОВД. Без другого речення

частини восьмої статті 5 Проекту замовник на свій розсуд має право керуватися чи не керуватися рекомендаціями, отриманими від уповноваженого органа. Якщо ці рекомендації є обґрунтованими, то їх неврахування повинно стати приводом для прийняття негативного остаточного рішення, адже, приймаючи остаточне рішення, уповноважений орган повинен його приймати обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії). Якщо остаточне рішення прийнято необґрунтовано, правило пункту третього частини третьої статті 2 КАС зобов'язує суд його скасувати. Отже, пункт третій частини третьої статті 2 КАС створює належний правовий засіб стимулювання суб'єктів господарювання враховувати слушні рекомендації в звіті з ОВД.

Результатом же прийняття Проекту буде виникнення обов'язку суб'єкта господарювання керуватися всіма вказівками щодо змісту звіту з ОВД, що їх надав уповноважений орган, незалежно від їх обґрунтованості. Отже, без прийняття Проекту правове регулювання стимулює враховувати лише обґрунтовані рекомендації уповноваженого органа щодо змісту та обсягу інформації у звіті з ОВД, а у разі прийняття Проекту замовник повинен бути керуватися всіма без винятку рекомендаціями щодо змісту та обсягу зазначеної інформації. Перший варіант видається набагато ліпшим. Крім того, окрім уповноваженого органа рекомендації щодо змісту та обсягу інформації у звіті з ОВД можуть надійти також і від інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та від громадськості. Рекомендації до змісту звіту з ОВД цих органів та громадськості можуть суперечити рекомендаціям, що їх надав уповноважений орган. Правила другого речення частини восьмої статті 5 Проекту надають перевагу рекомендаціям уповноваженого органа, навіть у випадку якщо рекомендації цього органа є необґрунтованими, а рекомендації інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є обґрунтованими. Таке законодавче вирішення цього питання видається ненайкращим.

Опріч сказаного, частина десята статті 5 Проекту зобов'язує суб'єкта господарювання враховувати зауваження і пропозиції громадськості до змісту звіту з ОВД. Враховувати такі пропозиції означає керуватися обґрунтованими пропозиціями і не керуватися необґрунтованими. Якщо пропозиції уповноваженого органа будуть суперечити обґрунтованим пропозиціям громадськості, то виникне колізія між положенням другого речення частини восьмої статті 5 та частиною десятою статті 5 Проекту.

З метою не створювати таку колізію та забезпечити максимальну ефективність процедури визначення обсягу та змісту інформації, що повинна міститися у звіті з ОВД, потрібно відмовитися від правила частини восьмої статті 5 Проекту і керуватися загальним правилом, встановленим пунктом третім частини третьої статті 2 КАС, яка встановлює матеріально-правовий обов'язок органів виконавчої влади приймати обґрунтовані рішення. Питання про те враховувати чи не враховувати ті чи інші пропозиції щодо змісту та обсягу інформації, яка міститься в звіті з ОВД, необхідно залишити на розсуд замовника проекту.

Частина дев'ята статті 5 Проекту регламентує процедуру надання визначення обсягу інформації, що повинна міститися у звіті з ОВД, у випадку, коли процедуру ОВД проводить центральний орган виконавчої влади у сфері охорони довкілля. Цей орган проводить процедуру ОВД, згідно з частиною третьою статті 5 Проекту, у випадку, коли планована діяльність:

- може мати значний транскордонний вплив; або
- може мати вплив на довкілля двох і більше областей (Автономної Республіки Крим); або
- фінансуватиметься із залученням іноземних кредитів під державні гарантії.

Частина п'ята статті 5 Проекту надає уповноваженому органові на надання умов щодо змісту інформації, яка повинна міститися у звіті з ОВД, лише 20 робочих днів, з дня офіційного оприлюднення Повідомлення про плановану діяльність, яка підлягає ОВД. Такий стислий строк зробить неможливим визначення обсягу інформації, що повинна міститися у звіті з ОВД, у випадку транскордонної процедури ОВД, адже протягом 20 робочих днів уповноважений орган повинен надіслати Повідомлення про плановану діяльність до всіх країн, на територію яких може спричинити вплив планована діяльність, органи влади цих країни повинні розповсюдити цю інформацію серед громадськості, зібрати коментарі громадськості та разом із зауваженнями органів влади цієї ж країни надіслати їх до України. Отримавши коментарі від країн, на територію яких може спричинити вплив планована діяльність, уповноважений орган, згаданий у частині п'яті статті 5 Проекту, повинен надати їх замовникові. Двадцятиденний строк є, поза всякими сумнівами, недостатнім строком для проведення всіх цих процедур, адже у випадкові транскордонної процедури ОВД, документи до інших країни потрібно надсилати у спеціальному порядку до осіб, визначених додатку до рішення I/3 Наради Сторін Конвенції про оцінку впливу на довкілля у транскордонному

контексті від 30.03.1998 [1]. Таке повідомлення доцільно насилати разом з нотифікацією, передбаченою статтею 3 Конвенції Еспо. Двадцятиденний строк потрібен буде лише для того, щоб лист, до якого буде додано нотифікацію та Повідомлення про плановану діяльність, надійшов до країни, на яку може бути спричинено вплив планованою діяльністю.

Для усунення цього недоліку необхідно вилучити частину дев'яту статті 5 Проекту та використовувати правило про надання відповіді на заяву про надання умов щодо інформації, яка буде міститися у звіті з ОВД у розумний строк.

Жодного нового правила у порівнянні з чинним законодавством не встановлює частина десята статті 5 Проекту. Ця стаття містить обов'язок суб'єкта господарювання враховувати зауваження та пропозиції громадськості, отриманні під час громадського обговорення Повідомлення про плановану діяльність, що підлягає ОВД щодо змісту та обсягу інформації у звіті з ОВД. Враховувати зауваження та пропозиції громадськості означає, що замовник повинен розглянути їх та керуватися тими з них, які є обґрунтованими. Такий обов'язок замовника створено тим, що орган влади, уповноважений приймати остаточне рішення, пунктом восьмим частини третьої статті 2 КАС зобов'язаний приймати це рішення обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення. Якщо замовник залишить поза увагою зауваження та коментарі громадськості щодо змісту інформації, що повинна міститися у звіті з ОВД, то під час прийняття остаточного рішення орган, уповноважений його приймати, повинен оцінити зауваження та коментарі, яких замовник залишив поза увагою. Якщо дозвільний орган встановить, що коментарі громадськості були обґрунтованими, а їх неврахування зробить неприйнятним здійснення планованої діяльності, то у такому разі орган, уповноважений приймати остаточне рішення, повинен прийняти негативне остаточне рішення. Негативне остаточне рішення призведе до необхідності нести додаткові витрати на переробку звіту з ОВД, тому замовник, що не враховує коментарів громадськості та органів влади та інших суб'єктів, бере на себе ризик додаткових витрат, пов'язаних з переробкою звіту з ОВД. Якщо ж коментарі громадськості є несуттєвими для планованої діяльності чи необґрунтованими, то обов'язок замовника їх виконувати порушуватиме баланс між правами замовника та правами представників громадськості.

Отже, частина десята статті 5 Проекту дублює положення пункту третього частини третьої статті 2 КАС і повинна бути вилучена з тексту законопроекту.

Звіт з ОВД

Вимоги до звіту з ОВД встановлює стаття 6 Проекту. Важливість цих положень полягає у тому, що після прийняття остаточного рішення положення звіту з ОВД набувають ознак умов планованої діяльності. Ціллю остаточного рішення є встановлення умови, за дотримання яких заявник має право здійснювати плановану діяльність. Є також думка, згідно з якою функцією остаточного рішення у процедурі ОВД є не лише встановлення умов майбутньої планованої діяльності, а й перевірка замовника на предмет виконання (чи здатності виконати) умови безпечного здійснення планованої діяльності. Положення частини першої статті 6 Проекту дають підстави вважати, що її автори виходили саме з того, що функцією остаточного рішення є не лише встановлення умов планованої діяльності, а й перевірка заявника. Підставою для такого висновку є наступні слова частини першої статті 6 Проекту: «*суб'єкт господарювання … несе відповідальність за подану в Звіті про оцінку впливу на довкілля інформацію згідно з цим Законом*». Наведена редакція частини першої статті 6 Проекту засвідчує явний намір її автора встановити санкції щодо суб'єкта господарювання у разі, якщо він надав неправдиву інформацію. Така санкція є непотрібною, якщо функцією дозволу вважати лише встановлення умов планованої діяльності. Замовник не заінтересований фальсифікувати звіт з ОВД, якщо після прийняття остаточного рішення замовник повинен буде забезпечити нижчий рівень негативного впливу на довкілля у порівнянні з тим, який би замовник міг здійснювати, якби подав достовірну інформацію. Навіть якщо така ситуація трапиться, то для охорони довкілля і охорони здоров'я це навіть краще, тому законодавцеві немає жодних мотивів ставити цьому перепони, і тим паче встановлювати за це санкції.

Замовник заінтересований у тому, щоб умови здійснення планованої діяльності, зафіксовані у звіті з ОВД, дозволяли здійснювати більший вплив на довкілля. Надійна перепона на цьому шляху – це компетентність органа, який перевіряє звіт з ОВД та приймає остаточне рішення. Якщо такий орган виявив, що пропоновані у звіті з ОВД умови є надто м'якими, він повинен відмовити у винесенні остаточного рішення, або винести остаточне рішення з умовами, які компенсують м'якість умов, передбачених звітом з ОВД. Наприклад, замовник запропонував у звіті з ОВД технологію, що не є найкращою з економічно-доступних. Орган, що виносить остаточне рішення, повинен або винести негативне остаточне рішення, або винести позитивне остаточне рішення, яким буде встановлено обов'язок використовувати найкращу з доступних технологій.

Компетентний орган, уповноважений приймати остаточне рішення, повинен знати, які технології є найкращими з доступних. Отже, якщо вважати, що функцією остаточного рішення є встановити умови планованої діяльності, то виправданість умов, що містяться у звіті з ОВД, забезпечуються всією процедурою ОВД, тому для того, щоб це забезпечити, окремих положень, що встановлюють відповідальність за достовірність інформації, що міститься у звіті з ОВД, непотрібно.

Така відповідальність, проте, потрібна у випадкові, якщо дозвіл виконує функцію джерела інформації для здійснення перевірки спроможності замовника виконати умови, які почнуть діяти після винесення остаточного рішення.

На наш погляд, процедура ОВД не повинна виконувати функцію контролю, оскільки вона для цього не призначена і непридатна. Процедура ОВД, проводиться лише до початку здійснення планованої діяльності або у разі істотної зміни. Потреба у здійсненні заходів державного контролю виникає набагато частіше. Крім того, в Україні створений і діє орган, спеціально призначений для здійснення контролю (Державна екологічна інспекція України). Законом України «Про загальні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [20] врегульовано процедурні питання здійснення заходів контролю. Видається недоцільним дублювати функції цих органів та процедур ще і процедурою ОВД, тому, на наш погляд, закріплення окремих положень, присвячених відповідальності замовника за інформацію, яка міститься у звіті з ОВД, є невиправданим.

Хибною є не лише ідея частини першої статті 6 Проекту, а й її втілення. Для поглиблення аналізу частини першої статті 6 Проекту наведемо її повністю: «[*с*]*уб'єкт господарювання забезпечує розробку Звіту про оцінку впливу на довкілля та несе відповідальність за подану в Звіті про оцінку впливу на довкілля інформацію згідно з цим Законом*». Аналізована частина, як було сказано вище, свідчить про намір авторів встановити санкції для замовника, що подав недостовірну інформацію у звіті з ОВД. Якщо навіть стати на позицію, що така відповідальність потрібна, то закріплювати її слід шляхом внесення змін до Кодексу про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X [26] (далі - КУпАП), чи до Кримінального кодексу України від 01.04.2001 № 2341-III [17] (далі- КК), або у вигляді адміністративно-господарських санкцій, закріплених у законі. У запропонованому вигляді слова «*суб'єкт господарювання несе відповідальність за подану в Звіті про оцінку впливу на довкілля інформацію*» є позбавленою будь-якого регулятивного значення гаслом.

Текст частини першої статті 6 Проекту залишає незрозумілим, чого саме стосуються слова «*згідно з цим законом*»: розробки звіту з оцінки впливу на довкілля; відповідальності за подану у звіті про ОВД інформації; інформації, що міститься у звіті з ОВД? Аналізовані слова є зайвими, адже якщо Проект передбачає заходи відповідальності та порядок їх застосування, то ці положення Проекту будуть діяти самі по собі, і жодного посилання на них у тексті Проекту не потребують. Будучи позбавленими будь-якого регулятивного значення, аналізовані слова можуть тлумачитися як такі, що зобов'язують накладати лише ті види відповідальності та лише у тому порядку, що передбачений безпосередньо цим законом. Таке тлумачення призведе до колізії між частиною першою статті 6 Проекту та статтею 236 КК у редакції, запропонованій у Проекту; статтею 91-5 КУпАП, доповнити КУпАП якою пропонується у Проекті. При цьому, той факт, що нова редакція статті 236 КК та стаття 91-5 КУпАП набудуть чинності саме в результаті прийняття Проекту, не усуне колізію, а навпаки, зробить її більш складною для вирішення, адже згадані статті КК та КУпАП будуть прийнятими одночасно з частиною першою статтею 6 Проекту. Цієї ситуації не виникне, якщо замість того, щоб закріплювати гасла на зразок «*суб'єкт господарювання несе відповідальність згідно з цим законом*», законодавець закріпить лише відповідні статті про адміністративну відповідальність у КУпАП, про кримінальну відповідальність у КК та адміністративно-господарські санкції у законі.

Громадське обговорення у процедурі ОВД

Громадське обговорення полягає у можливості представників громадськості подавати коментарі до оприлюдненого звіту з ОВД, які орган, що приймає остаточне рішення, повинен врахувати під час прийняття остаточного рішення. Подання цих коментарів є реалізацією наступних прав заінтересованої громадськості: права власності (на земельні ділянки, будівлі тощо); права на екологічну безпеку. Певним підтвердженням цієї тези є положення статті 1 Оргуської конвенції, згідно з якою «[*з*] *метою сприяння захисту права кожної людини ... жити у довкіллі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна зі Сторін гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, відповідно до положень цієї Конвенції*» [34]. Отже, згадана стаття констатує зв'язок між правом на сприятливе довкілля та правом на участь у прийнятті рішень з питань довкілля. При цьому, наведена стаття фіксує мету права на участь у прийнятті рішень, що стосуються довкілля. Такою

метою є «*сприяти захисту права кожної людини жити у довкіллі, сприятливому для її здоров'я та добробуту*». Створення небезпеки для здоров'я людини означає не лише порушення права на екологічну безпеку, а й право власності на відповідну земельну ділянку. Теза про тісний зв'язок між правом на участь у прийнятті рішень, що можуть негативного впливати на стан довкілля, була висловлена також і Комітетом з дотримання Оргуської конвенції (див. пункт 36 [2]).

Значення процедури громадських обговорень у процесі ОВД як процедури реалізації прав людини дає можливість заінтересованій громадськості оскаржувати до суду порушення цих процедурних вимог. Одночасно це підвищує вимоги до якості цих правил, адже їх вади безпосередньо позначатимуться на правах людини. Таке важливе значення робить неприпустимими зайві чи декларативні положення, що стосуються громадського обговорення як складової процедури ОВД. Незважаючи не це, Проект дає багато прикладів зайвих та невдалих положень. Прикладом зайвого положення є частина перша статті 7 Проекту, що вказує на мету громадського обговорення у процедурі ОВД і є, на наш погляд, декларацією, позбавленою будь-якого регулятивного значення. Мета громадського обговорення випливає безпосередньо з норм, що регулюють його проведення, а обов'язок враховувати результати громадського обговорення закріплено як у Проекті (частина третя статті 9 та частини перша та друга статті 11 Проекту), так і у актах чинного законодавства (пункти третій та восьмий частини третьої статті 2 КАС). Вищевикладене дозволяє стверджувати, що вилучення частини першої статті 7 Проекту лише призведе до зникнення зайвого тексту, що саме по собі є вдосконаленням Проекту.

Більшої шкоди здатні заподіяти положення Проекту, які побудовані без урахування того, що окремі елементи громадського обговорення можуть бути врегульованими більш загальними правовими конструкціями. Прикладом можуть слугувати норми, що регламентують порядок подання зауважень та коментарів громадськості щодо звіту з ОВД. Річ у тім, що будь-яке звернення до органа виконавчої влади з вимогами вчинити ту чи іншу дію є зверненням громадян. Право на звернення громадянам України передбачено статтею 1 Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1992 № 393/96-ВР [15]. Цей закон містить також досить докладні положення щодо розгляду звернень громадян. Коментарі заінтересованої громадськості щодо звіту з ОВД, скеровані до обласної державної адміністрації чи до Мінприроди, є зверненням громадян у формі заяви. Заява, як різновид звернення громадян, частиною третьою статті

3 Закону України «Про звернення громадян» визначається як « … *звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, … а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності*».

Враховуючи, що подання коментарів та зауважень до звіту з ОВД є зверненням громадян, у проекті закону, присвяченому ОВД, потрібно було б лише змінити ті правила розгляду звернень громадян, які з тих чи інших міркувань не можуть бути застосованими у процесі громадського обговорення як елементу процедури ОВД. Решту положень дублювати у Проекті не потрібно. Інший спосіб регулювання порядку розгляду зауважень і пропозицій до звіту з ОВД створить умови для виникнення колізій між Проектом та Законом України «Про звернення громадян».

Сказане зовсім не означає, що порядок розгляду звернень громадян у ході громадського обговорення у процедурі ОВД не потребує спеціальних правил, проте ці правила повинні бути виправданими. В іншому випадку замість користі проект закону може призвести до протилежного результату.

Під час розробки процедури громадського обговорення було два шляхи створення процедури громадського обговорення. Перший шлях полягав у тому, аби врегулювати порядок оприлюднення звіту з ОВД і використати положення Закону України «Про звернення громадян» для регламентації ходу самого громадського обговорення (включаючи громадські слухання). За такої моделі законодавець мав би змінювати процедуру розгляду звернень громадян як процедуру громадського обговорення лише у частині, у які процедура розгляду звернень громадян не виконувала б належним чином функції процедури громадського обговорення. Другий шлях полягав у створенні нової процедури громадського обговорення, не використовуючи при цьому положення Закону України «Про звернення громадян».

Саме останній шлях обрали автори Проекту. При цьому ніщо в Проекті не свідчить про те, що положення Закону України «Про звернення громадян» не поширюються на заяви (коментарі та пропозиції до звіту з ОВД), подані представниками громадськості в ході громадських обговорень, право громадськості на участь у яких передбачено Проектом. Такий шлях врегулювання процедури громадського обговорення спричинить колізії у разі, якщо Верховна Рада України прийме Проект. Наприклад, абзацом сьомим статті 18 Закону України «Про звернення громадян» передбачено право громадянина,

що звернувся із заявою до органів державної влади, «*одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви …* ». Наведене положення означає, що орган, який приймає остаточне рішення, повинен щодо кожного коментаря та пропозиції представників громадськості надіслати письмову відповідь з поясненням того, яким чином реалізовані ці коментарі та пропозиції. При цьому Проект не передбачає такого обов'язку уповноваженого органа, а лише містить положення, згідно з яким «*державні органи оприлюднюють інформацію про остаточне рішення та забезпечують громадськості можливість для ознайомлення із остаточним рішенням*» (частина п'ята статті 11 Проекту). Цей обов'язок далеко не тотожний обов'язкові, передбаченому абзацом сьомим статті 18 Закону України «Про звернення громадян».

Іншим прикладом колізії, створеної описаним вище способом формування порядку проведення громадського обговорення, є суперечність, що виникне між положенням абзацу восьмого статті 18 Закону України «Про звернення громадян» та вимогами Проекту. Зазначений абзац восьмого статті 18 Закону України «Про звернення громадян» надає право особі, що подала звернення, «*висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги*». В силу цього положення представник громадськості може вимагати таємного розгляду його коментарів до звіту з ОВД. Така вимога, ґрунтуючись на положенні абзацу восьмого статті 18 Закону України «Про звернення громадян», суперечить частині четвертій статті 4 Проекту, згідно з якою «*звіт з оцінки впливу на довкілля та інша документація необхідна для оцінки впливу на довкілля є відкритими і надаються для ознайомлення*». Частиною документації, про яку мовиться у першому реченні частини четвертої статті 4 Проекту, є письмові зауваження та пропозиції громадськості.

Для уникнення цих колізій, на наш погляд, варто обрати перший спосіб врегулювання порядку проведення громадського обговорення. Належне доведення звіту з ОВД та іншої інформації про плановану діяльність до громадськості дозволить використати процедуру подання та розгляду звернень громадян для регулювання громадського обговорення у ході процедури ОВД. При цьому положення, присвячені розгляду звернень громадян, що не можуть бути застосованими у процедурі ОВД, повинні бути блоковані спеціальними положеннями, присвяченим порядку розгляду звернень громадян у ході процедури ОВД.

Надзвичайно невдалим є положення, зафіксоване у третьому реченні частини другої статті 7 Проекту. Зазначене речення має такого вигляду: «*Письмові зауваження і пропозиції подаються під час громадського*

обговорення протягом строків, визначених частиною другою статті 7 та частиною шостою цієї статті». З цим реченням трапилися якісь редакційні негаразди, інакше не можливо пояснити чому, у частині другій статті 7 Проекту міститься відсилання до цієї ж частини. Частина шоста статті 7 Проекту встановлює 45 денний строк для проведення громадських обговорень. Системне тлумачення частин другої та шостої статті 7 Проекту дає можливість для по різному тлумачити зміст частини другої статті 7 Проекту. Згідно з першим тлумаченням, частина друга статті 7 Проекту дозволяє подавати зауваження і пропозиції як під час громадського обговорення, так і після нього, при цьому зауваження і пропозиції подані після встановленого строку, не будуть вважатися зауваженнями і пропозиціями, поданими в ході процедури ОВД (громадського обговорення) і будуть розглядатися не за правилами Проекту, а за правилами Закону України «Про звернення громадян». Таке тлумачення дозволяє максимально узгодити положення частини другої статті 7 Проекту з вимогами інших нормативно-правових актів. При цьому регулятивного значення третє речення частини другої статті 7 Проекту не має, адже навіть якби цього речення і не було, то діяв би вищеописаний порядок.

Другий спосіб тлумачення положення, зафіксованого у третьому реченні частини другої статті 7 Проекту, полягає у тому, що ним заборонено подавати будь-які коментарі та зауваження щодо планованої діяльності після закінчення строку, визначеного частиною шостою статті 7 Проекту. За такого розуміння третього речення частини другої статті 7 Проекту воно суперечить статті 1 Закону України «Про звернення громадян», яка не обумовлює право громадян на звернення умовами, визначеними третім реченням частини другої статті 7 Проекту. При цьому частина друга статті 7 Проекту у останньому її тлумаченні обмежує обсяг права на звернення, передбаченого статтею 1 Закону України «Про звернення громадян», що суперечить частині 3 статті 22 Конституції України, яка забороняє під час прийняття законів звужувати зміст і обсяг прав і свобод людини.

Отже, третє речення частини другої статті 7 Проекту має бути виключено з тексту Проекту.

Частина п’ята статті 7 Проекту присвячені формам громадського обговорення. Зі змісту цієї статті випливає, що уповноважений орган повинен провести громадське обговорення у формі «*громадських слухань та надання зауважень і пропозицій у письмовій формі (в тому числі у електронному вигляді)*». Сполучник «та» вказує на те, що повинні бути застосовані обидві форми. Одна з таких форм − це подання письмових зауважень. Зміст другої

форми – громадських слухань − набагато менш визначений. З частини п'ятої статті 7 Проекту випливає, що така форма є поданням усних коментарів, а частина друга статті 7 Проекту вказує на те, що ці коментарі повинні бути зафіксовані у протоколі. Тож громадські слухання полягають у можливості подавати усні коментарі, що повинні бути зафіксованими у протоколі. Питання правового регулювання громадських слухань має два аспекти: 1) чи потрібно закріплювати їх як обов'язкову форму та 2) яким чином їх закріплювати, у разі позитивної відповіді на перше питання. Зупинимося на розгляді першого аспекту.

Ефективність громадських слухань повністю залежить від бажання (чи/або здатності) уповноваженого органа вислухати громадськість. Таке бажання може бути тому, що уповноважений орган пунктом третім частини третьої статті 2 КАС зобов'язаний прийняти остаточне рішення обґрунтовано, тобто «*з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії)*». Для того, аби виявити ці обставини і врахувати їх, уповноважений орган запрошує заінтересовану громадськість. Якщо ж уповноважений орган вважає, що всі обставини він уже виявив, і що для прийняття обґрунтованого остаточного рішення заінтересована громадськість нічого привнести не може, то обов'язок проводити громадські слухання в такому разі призведе до перетворення громадських слухань на їх карикатуру, коли від імені уповноваженого органа буде виступати службовець, абсолютно не компетентний у питаннях, з приводу яких проводиться громадське слухання. У такій ситуації громадськості нічого не залишається, як подати письмові коментарі (чи усні коментарі, занесені до протоколу) з подальшим зверненням до суду про скасування остаточного рішення, якщо в останньому не будуть враховані письмові коментарі. Отже, неодмінною умовою проведення повноцінних громадських слухань є бажання уповноваженого органа вислухати громадськість.

Законодавець, що бажає сприяти належному проведенню громадських слухань, може лише встановити достатній строк між оприлюднення Повідомлення про плановану діяльність та прийняттям остаточного рішення. Достатність цього строку дозволить добросовісному органові влади забезпечити громадськості достатній час для ознайомлення зі звітом з ОВД та проведення ефективних і результативних громадських слухань. Регулювання ж порядку проведення громадських слухань лише негативно позначиться на стабільності остаточного рішення і не сприятиме ефективності громадських слухань. Наприклад, відповідно до пункту 15 Порядку залучення громадськості

до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.06.2011 № 771 [44] (далі – Порядок 771), «*громадські слухання розпочинаються з доповіді замовника проекту рішення …* ». Припустимо, що громадські слухання було проведено правильно, всі коментарі громадськості було зафіксовано, а на запитання громадськості було надано вичерпних відповідей, проте громадські слухання почалися не з доповіді замовника, а з привітального слова, наприклад, голови обласної державної адміністрації. На хід громадських слухань вплинути ця обставина не може, однак вона дає підстави недобросовісним особам (досить часто конкурентам замовника) використати це як привід для оскарження остаточного рішення, яке ніби то прийняте з порушенням законодавства (пункту 15 Порядку 771).

З міркувань, наведених вище, видається зайвим положення частини дев'ятої статті 7 Проекту, що надає право Кабінетові Міністрів України встановлювати порядок проведення громадських слухань.

Якщо ж навіть і закріплювати громадські слухання як обов'язкову у всіх випадках форму громадського обговорення, то, на наш погляд, робити це варто або у формі обов'язку уповноваженого органа обговорити з представниками громадськості зауваження та пропозиції, яких вони подали, або ж у формі права громадськості особисто викласти аргументи уповноваженому органові та брати участь у розгляді поданої заяви. Прикладом першого підходу є частина 6 ст. 73 Адміністративно-процесуального закону Німеччини, яка встановлює наступне правило: «*після закінчення строку для подачі зауважень, орган, відповідальний за проведення громадських обговорень, повинен обговорити ці зауваження ... в належний час та думку органів влади стосовно плану з замовником проекту, органами влади, особами, на яких може бути спричинено вплив цим планом та тими, хто подав зауваження до нього*». У цій статті йдеться про обговорення планів, тому що вся ця стаття присвячена обговоренню планів, проте положення частин третьої та 4-7 статті 73 Адміністративно процесуального закону Німеччини поширюються mutatis mutandis також і на види діяльності, які підлягають процедурі ОВД та які не є планами.

Прикладом другого підходу є стаття 92 Закону Великої Британії «Про планування», яка надає право заінтересованим особам вимагати проведення громадських слухань. Такий же підхід використано і в цитованому у цій роботі Законі України «Про звернення громадян», яким у абзаці другому статті 18 надано право громадянам «*особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви …* ».

Також як правове підґрунтя проведення громадських слухань можна використовувати інститут особистого прийому громадян. Обов'язок проводити особистий прийом громадян передбачено статтею 22 Закону України «Про звернення громадян». Важливо звернути увагу на те, що згідно з частиною четвертою зазначеної статті «*усі звернення громадян на особистому прийомі реєструються. Якщо вирішити порушені в усному зверненні питання безпосередньо на особистому прийомі неможливо, воно розглядається у тому ж порядку, що й письмове звернення. Про результати розгляду громадянину повідомляється письмово або усно, за бажанням громадянина*».

Отже, закріпити обов'язковість громадського обговорення доцільніше за допомогою зміни порядку проведення особистого прийому чи/або за допомогою внесення змін до порядку участі у розгляді заяви представниками громадськості. Такі зміни мають передбачати обов'язок відповідальних осіб у разі відповідної заяви громадян провести особистий прийом до моменту прийняття рішення щодо виду діяльності.

Запропонований вище спосіб закріплення обов'язковості громадських слухань дозволить уникнути випадків, коли потрібно проводити громадські слухання, навіть якщо уповноважений орган точно знає, що громадськість не зацікавлена у обговоренні проекту і що у громадських слуханнях ніхто з представників громадськості участі не візьме.

Обраний спосіб закріплення обов'язковості громадських слухань характеризується низкою вад. Зокрема, як було зазначено вище, ознаками громадських слухань є їх усний характер, ведення протоколу під час їх проведення, їх обов'язковість поряд з поданням письмових коментарів. Цим ознакам повністю відповідатиме наприклад, проведення засідання громадської ради Мінприроди, або ж виступ голови обласної державної адміністрації у місцевій радіо- чи телепрограмі з 10 хвилинною можливістю для громадян поставити йому питання щодо планованої діяльності.

Наостанок варто звернути увагу на те, що друге речення частини другої та п'ятої статті 7 Проекту сформульовані таким чином, що може скластися враження, що вони забороняють подавати на громадських слуханнях зауваження та пропозиції у письмовій формі. Потреба подати коментарі у письмовій формі може виникнути тоді, коли, на думку представників громадськості, є небезпека неправильної фіксації у протоколі змісту їх зауважень та пропозицій. Жодної потреби у тому, щоб забороняти подавати коментарі у письмовій формі на громадських слуханнях, на наш погляд, немає.

Рішення про ОВД

Новим положенням Проекту є рішення про ОВД. Це рішення передуватиме остаточному рішенню та встановлюватиме екологічні умови здійснення планованої діяльності. Рішення про ОВД є обов'язковим (частина друга статті 9 Проекту).

Введення до тексту Проекту рішення про ОВД зумовлене останніми змінами до Директиви 2011/92/ЄС. Зокрема, підпункт (iv) пункту (g) параграфа 2 ст. 1 цієї директиви серед етапів ОВД передбачає обґрунтований висновок органа, відповідального в країні за виконання обов'язків, що передбачені цією директивою, про істотні наслідки проекту для довкілля. Відповідно до параграфа (a) статті 8a Директиви 2011/92/ЄС «*рішення про дозвіл на будівництво повинно включати принаймні наступну інформацію: ... обґрунтований висновок відповідно до підпункт (iv) пункту (g) параграфа 2 статті ...* ».

Проекти нормативно-правових актів, що спрямовані на забезпечення адаптації законодавства України до вимог права ЄС, мають не лише узгодити вимоги законодавства України з вимогами права ЄС, а і забезпечити це у найбільш зручний для країни спосіб. Нагальною необхідністю в Україні є боротьба з корупцією. Остання виникає там, де має місце контакт фізичної чи юридичної особи з державними органами, які мають право видавати різного виду погодження та дозволи. Для того, аби подолати корупцію, потрібно зменшити кількість таких контактів, а з корупцією, що може мати місце при наданні адміністративних послуг, що залишаться, боротися традиційними методами [вільне тлумачення − 10]. Скасування зайвих документів дозвільного характеру приводить до ліквідації колосального джерела корупції [вільне тлумачення – 11 с. 169]. Таким чином, в умовах, в яких перебуває сьогодні держава, найбільш сприятливим буде правове регулювання, що передбачає мінімальну кількість адміністративних послуг.

Як правильно було зазначено в юридичній літературі, стаття 2 залишає за країнами-членами вибір: інтегрувати процедуру ОВД у чинні дозвільні процедури або запровадити ОВД як окрему дозвільну процедуру [6 с. 7]. У Проекті було обрано варіант інтеграції процедури ОВД до чинних процедур прийняття рішень (в переважній більшості це процедури отримання документів дозвільного характеру), який передбачає додатковий документ дозвільного характеру – рішення про ОВД. Зупинимось на питанні, чи можливо забезпечити адаптацію законодавства України до вимог Директиви 2011/92/ЄС без

встановлення додаткового документа дозвільного характеру − рішення про ОВД.

Насамперед потрібно з'ясувати, чи передбачає Директива 2011/92/ЄС необхідність двох різних рішень, одне з яких − рішення про ОВД, а інше − остаточне рішення, та чи повинна країна-член встановлювати порядок, згідно з яким рішення про ОВД встановлює екологічні параметри проекту, що не можуть бути зміненими остаточним рішенням.

Згідно з частиною першою статті 8а Директиви 2011/92/ЄС «*рішення про дозвіл на будівництво має включати принаймні таку інформацію:*

(a) аргументований висновок, передбачений підпунктом «iv» пункту «g» частини другої статті 1 [Директиви 2011/92/ЄС – вставка наша. – Т.Т.];

(b) екологічні умови, додані до рішення, опис будь-яких особливостей проекту та/чи заходів, передбачених з метою уникнути, попередити чи знизити, та, якщо можливо, нейтралізувати істотних негативних наслідків для довкілля, а так само, де це прийнятно - заходів моніторингу».

Висновок, про який мовиться у пункті (a) статті 8а Директиви 2011/92/ЄС визначений підпунктом «iv» пункту «g» частини другої статті 1 як «*аргументований висновок компетентного органа щодо істотних наслідків проекту для довкілля, враховуючи результати розгляду, про яких мовиться у пункті (iii)* [у цьому пункті йдеться про розгляд, що здійснює уповноважений орган, результатів процедури ОВД, включаючи і громадські обговорення] *та, де це прийнятно, його власні додаткові результати обстеження …*». На наш погляд, ніщо в наведених положеннях не свідчить про те, що аргументований висновок та остаточне рішення повинні бути двома окремими рішеннями, тому оптимальним шляхом, який забезпечить впровадження положень Директиви 2011/92/ЄС найбільш прийнятним для України способом, буде порядок, який не буде передбачати окремого від остаточного рішення обов'язкового документа, який виконуватиме функцію аргументованого висновку, передбаченого пунктом (a) статті 8а Директиви 2011/92/ЄС.

Положення Проекту щодо рішення про ОВД сформульовані так, що вони утворюють колізію з правилам, присвяченим остаточному рішення, на що вже зверталося увагу в юридичній літературі [6 с. 8]. Ця колізія полягає у тому, що частиною другою статті 9 Проекту передбачено, що «*рішення з оцінки впливу на довкілля є обов'язковим для виконання. Екологічні умови здійснення діяльності є обов'язковими, зазначаються у остаточному рішенні та є його невід'ємною частиною. Рішення з оцінки впливу на довкілля, яким встановлено недопустимість здійснення планованої діяльності, є підставою для відмови в*

видачі остаточного рішення». Наведена норма дає підстави вважати рішення про ОВД обов'язковим до виконання документом дозвільного характеру, а вимоги цього рішення не можуть бути зміненими остаточним рішенням.

Всупереч наведеній вище статті 9, положення статті 11 Проекту дають підстави для протилежного висновку. Перед тим, як звернутися до аналізу її положень, необхідно нагадати, що згідно зі статтею 1 Проекту остаточним рішенням є «*рішення органу державної влади щодо затвердження (схвалення) планованої діяльності, яке є підставою для початку реалізації цієї діяльності, встановлює (затверджує) параметри та умови її здійснення, і яке приймається у формі документу дозвільного характеру або іншого акту органу державної влади*». Отже, саме остаточним рішенням уповноважений орган схвалює плановану діяльність та встановлює умови її здійснення. Частиною другою статті 11 Проекту уповноважені органи, що приймають остаточне рішення, зобов'язані забезпечити лише «*врахування висновків Рішення з оцінки впливу на довкілля щодо допустимості здійснення планованої діяльності та включення до рішення екологічних умов її здійснення …*». Врахування висновків у рішенні з ОВД полягає у тому, що у разі, якщо такі висновки обґрунтовані, слід керуватися ними, якщо ж вони є необґрунтованими чи помилковими, висновки зазначеного рішення ні до чого не зобов'язують орган, уповноважений приймати остаточне рішення.

Таким чином, Проект спричинить колізію між положеннями статей 9 та 11. На наш погляд, вирішити цю колізію потрібно саме на користь статті 11 Проекту, тобто передбачити обов'язок органа, уповноваженого приймати остаточне рішення, лише враховувати думку органа, до компетенції якого належить проведення ОВД (якщо такий орган не співпадає з органом, що приймає остаточне рішення). Обов'язок органів виконавчої влади враховувати всі обставини, що їм відмові чи повинні бути відомі на момент прийняття остаточного рішення, вже випливає з положення пункту третього частини третьої статті 2 КАС, тому вирішити зазначену вище колізію можна за допомогою виключення статті 9 з Проекту.

Різниця між правилами, передбаченими статтями 9 та 11 Проекту, полягає у тому, що стаття 11 Проекту зобов'язує орган, уповноважений приймати остаточне рішення, керуватися лише обґрунтованим зауваженнями, що містяться у рішенні з ОВД. Стаття 9 Проекту зобов'язує орган, уповноважений приймати остаточне рішення, включати до остаточного рішення всі коментарі, що містяться у рішення з оцінки впливу на довкілля, незалежно від їх обґрунтованості чи правильності. Іншими словами, щодо обґрунтованих

коментарів розбіжностей між статтями 9 та 11 Проекту немає, натомість на відміну від статті 11 Проекту його стаття 9 зобов'язує орган, уповноважений приймати остаточне рішення, керуватися також і не обґрунтованими коментарями. Видається, що не було і не могло бути метою статті 8а Директиви 2011/92/ЄС змушувати орган, уповноважений приймати остаточне рішення, включати до свого рішення необґрунтовані положення, які містить рішення з ОВД.

За задумом Проекту рішення про ОВД відрізняється від остаточного рішення тим, що першим затверджуються екологічні параметри проекту, а другим всі інші т.з. неекологічні його параметри. На наш погляд, такий поділ є штучним, адже «екологічні» параметри досить часто є або одночасно і економічними, або тісно пов'язані з економічними. Наприклад, яким параметром є місце розташування об'єкта? Чи тип сировини, що використовується для виготовлення продукції? Або ж потужність теплової електростанції? Чи обсяг сталі, що буде виплавлятися за допомогою установки?

Є підстави вважати, що створення двох рішень, якими затверджуються параметри проекту, призведе до своєрідного роздвоєння остаточного рішення, коли функції остаточного рішення будуть розподілені між рішенням про ОВД та, власне, остаточним рішенням. Негативним наслідком роздвоєння остаточного рішення буде невизначеність у питанні про те, яке рішення впливає на права замовника чи громадськості і, відповідно, яке рішення позивачеві слід оскаржувати в суді. Помилка у цьому питанні загрожує закриттям провадження по справі.

На жаль, не було враховано недавнього вкрай негативного досвіду з роздвоєнням остаточного рішення. До дня набрання чинності статтею 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI [41] діяв наступний порядок експертизи проектної документації на будівництво. Для об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, перелік яких було визначено постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 № 554, потрібно було отримати висновок державної екологічної експертизи. Після чого потрібно було обов'язково отримати позитивний комплексний висновок державної експертизи (частина перша статті 8 та частина перша статті 15 Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 № 1560-XII [12]). При цьому, згідно з абзацом третім пункту 7 Порядку затвердження інвестиційних програм і проектів будівництва та проведення їх державної експертизи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 № 1269 [40], «*відповідні висновки* [включаючи і висновок державної

екологічної експертизи – вставка наша Т.Т.] *є складовими частинами висновку комплексної державної експертизи*». Отже, склався порядок, який дуже нагадує запропонований Проектом. Положення чинного законодавства давали підстави вважати обов'язковими обидва висновки. Обов'язковість комплексного висновку державної експертизи випливала з положень вищенаведених статей, а обов'язковість висновку державної екологічної експертизи випливала з частини третьої статті 13 Закону України «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 № 45/95-ВР [14].

Незважаючи не досить категоричні положення частини третьої статті 13 та частини четвертої статті 39 Закону України «Про екологічну експертизу», суди в низці справ доходили висновку про те, що обов'язковим до виконання документом є лише комплексний висновок державної експертизи, а висновок державної екологічної експертизи лише підлягає врахуванню під час складання першого. Такі висновки судів завдавали немало клопоту представникам громадськості, які після місяців роботи над справою отримували ухвалу суду про закриття провадження по справі у зв'язку з тим, що висновок державної екологічної експертизи, наприклад щодо глибоководного суднового ходу, «… *не є рішеннями суб'єкта владних повноважень у розумінні ч. 2 ст. 2 КАС України, оскільки не містять приписів владного характеру, а лише дають оцінку робочому проекту робочому проекту глибоководного суднового ходу з приводу можливої діяльності глибоководного суднового ходу на предмет її відповідності законодавству про охорону довкілля*» [45]. Ніщо б не могло запобігти такому рішення і щодо комплексного висновку державної експертизи, у разі, якщо представники громадськості оскаржували б саме цей висновок. У випадку з останнім підстав для того, щоб наполягати на значенні висновку державної екологічної експертизи як акту, що містить рішення суб'єкта владних повноважень, більше. Зокрема, у частині четвертій статті 39 Закону України «Про екологічну експертизу» спеціально було зазначено, що «*реалізація проектів і програм чи діяльності без позитивних висновків державної екологічної експертизи забороняється*», хоча це і так випливає з обов'язковості екологічної експертизи.

Отже, практика застосування положень статті 13 та 39 Закону України «Про екологічну експертизу» та статей 8 та 15 Закону України «Про інвестиційну діяльність» свідчить про те, що роздвоєння функцій остаточного рішення між двома документами може спричинити невизначеність у питанні про те, який з двох актів встановлює права та обов'язки і, відповідного, який акт потрібно оскаржувати у разі порушення суб'єктивних прав громадськості чи

замовника проекту. У зв'язку з цим впровадження рішення з ОВД, що є актом, який виконує низку функцій остаточного рішення поряд з іншими рішенням, є, на наш погляд, не найбільш вдалим способом врегулювання порядку встановлення параметрів планованої діяльності.

Остаточне рішення у процедурі ОВД

Правовому регулювання остаточного рішення здійснюється здебільшого статтями 11 та 12 Проекту. Зміст першого речення частини першої статті 11 Проекту полягає у обов'язкові замовника подати до органа, уповноваженого приймати остаточне рішення, результати ОВД. Друге речення частини першої статті 11 Проекту встановлює вичерпний перелік результатів ОВД, ними, зокрема, є:

1) Звіт з ОВД;
2) Звіт про громадське обговорення;
3) Рішення з ОВД.

Результати ОВД замовник повинен подати «*для отримання остаточного рішення*», що свідчить про те, що замовник не отримає остаточного рішення, якщо не подасть наведені вище результати ОВД. Замовник повинен подати результати ОВД «*для отримання остаточного рішення у порядку, встановленому законодавством для відповідних рішень*». На наш погляд, останні слова першого речення частини першої статті 11 Проекту є зайвими, адже якщо є встановлений порядок надання документів органові, уповноваженому приймати остаточне рішення, то він буде діяти і без спеціальної на це вказівки у частині першій статті 11 Проекту. Запропоновану редакцію органи, що приймають остаточне рішення, можуть тлумачити і так, що для отримання результатів ОДВ від замовника потрібно, щоб Кабінет Міністрів України чи Мінприроди затвердили спеціальний порядок передачі результатів ОВД. Якщо цього порядку не буде затверджено, органи, уповноважені приймати остаточне рішення, можуть відмовляти у прийнятті остаточного рішення. Для того, аби не створювати приводів для такої ситуації, варто слова «*у порядку, встановленому законодавством для відповідних рішень*» виключити з тексту частини першої статті 11 Проекту.

Також Проект істотно покращився б, якби обов'язок замовника подавати результати ОВД органові, що приймає остаточне рішення, було ліквідовано; натомість варто зобов'язати орган, що проводить процедуру ОВД, оприлюднювати всі документи, що стосуються процедури ОВД, на своєму веб-сайті в мережі Інтернет. Такий порядок, з одного боку, дозволить органові, що

приймає остаточне рішення, ознайомитися з усіма документами, що стосуються процедури ОВД, а з іншого − дозволить уникнути ризику виникнення проблем, пов'язаних з затримкою уповноваженими органами у видачі звіту про громадське обговорення чи рішення про ОВД.

Частина друга статті 11 Проекту зобов'язує орган, що приймає остаточне рішення, врахувати під час його прийняття висновки, що містяться у рішенні про ОВД; інформацію, що міститься у звіті з ОВД; інформацію, що міститься у звіті про громадське обговорення; а також відтворити у тексті остаточного рішення екологічні умови, визначені рішенням про ОВД. Про недоцільність встановлення процедури, за якої у тексті остаточного рішення будуть відтворюватися висновки рішення про ОВД, уже йшла мова у цій статті. Зупинимося на обов'язкові враховувати наведену вище інформацію та висновки.

Обов'язок враховувати не лише результати ОВД, перелічені у частині перші статті 11 Проекту, а будь-яку інформацію, що стала відомою чи повинна бути відомою уповноваженому органові, закріплено у пункті третьому частини третьої статті 2 КАС.

Повернемося до положень частини другої статті 11 Проекту. Зазначена частина зобов'язує орган, уповноважений приймати остаточне рішення, враховувати лише інформацію, що міститься в рішенні про ОВД, звіті з ОВД та звіті про громадські обговорення. У питанні про те, а чи повинен орган, уповноважений приймати остаточне рішення, враховувати інформацію, що міститься в інших джерелах, частина друга статті 11 Проекту дозволяє принаймні два тлумачення.

Згідно з першим тлумаченням, частина друга статті 11 Проекту як спеціальна норма, зобов'язуючи враховувати інформацію, що містить у перерахованих нею джерелах, не регламентує діяльність уповноваженого органа щодо іншої інформації. Обов'язок органа, що приймає остаточне рішення, враховувати таку інформацію походить з пункту третього частини третьої статті 2 КАС, яка діє, бо спеціальна норма не регламентує поводження з цією інформацію. Якщо навіть і сприйняти таке тлумачення, то неможливо пояснити, для чого виділяти інформацію, що міститься у джерелах, передбачених частиною другою статті 11 Проекту з поміж іншої інформації, не встановлюючи при цьому жодних особливостей її врахування. Спеціальна норма потрібна там і тільки там, де загальна норма не може бути ефективною. Виділяти інформацію з трьох джерел і просто дублювати щодо цих трьох джерел положення загальної норми є недоцільним, адже при цьому не виникає нової норми, натомість

створюються умови для подвійного тлумачення правового режиму решти інформації, не згаданої у спеціальній нормі (частині другій статті 11 Проекту).

За другим тлумачення частина друга статті 11 Проекту встановлює вичерпний перелік джерел, інформація з яких підлягає врахування під час прийняття остаточного рішення. У випадку сприйняття такого тлумачення виникне колізія між частиною другою статті 11 Проекту та пунктом третім частини третьої статті 2 КАС, бо ж остання зобов'язує уповноваженого органа враховувати всю інформацію, що має значення для прийняття рішення.

На наш погляд подвійне тлумачення буде усунуто, якщо частина друга буде просто виключена з Проекту. У такому випадкові положення пункту третього частини третьої статті 2 КАС буде поширюватися на всю інформацію, незалежно від джерел, а отже, її всю повинен бути враховувати орган, що прийматиме остаточне рішення. У разі виключення частини другої статті 11 Проекту не зазнає шкоди і порядок врахування інформації з джерел, перерахованих цією частиною, адже, було зазначено вище, ця частина не встановлює жодних особливостей правового регулювання врахування цієї інформацію порівняно з вимогами пункту третього частини третьої статті 2 КАС.

Поширення обов'язку враховувати всю інформацію, що має значення для прийняття остаточного рішення, який передбачений пунктом третім частини третьої статті 2 КАС, зробить непотрібним перелік результатів ОВД, визначений у другому реченні частини першої статті 11 Проекту.

Санкції та відповідальність у Проекті

Стаття 12 Проекту регламентує процедуру оскарження в суді остаточного рішення та інших рішень, дій чи бездіяльності у процесі ОВД. Особливістю правового регулювання оскарження зазначених рішень та дій чи бездіяльності є надання такої можливості будь-якій фізичній чи юридичній особі. Наведемо текст частини першої статті 12 Проекту повністю: «*остаточне рішення, Рішення з оцінки впливу на довкілля, інші рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади у процесі проведення оцінки впливу на довкілля можуть бути оскаржені будь-якою фізичною чи юридичною особою в судовому порядку з підстав порушення норм матеріального права та (або) встановленої законом процедури її проведення, зокрема, з підстав неврахування чи неналежного врахування результатів участі громадськості*».

Не можна не помітити, що у цій статті зроблено спробу відступити від принципу процесуальної заінтересованості. Останній полягає у тому, що право

звернутися до суду має лише особа, права чи охоронювані законом інтереси якої порушено. Цей принцип покликаний протистояти різним видам зловживання позовом. В юридичній літературі різновидами таких зловживань називають: сутяжництво та незначні позови, симулятивні (позірні) процеси, позови з метою отримання невиправдних вигід, позови з метою заподіяти шкоду [5 с. 123-146] тощо [35 с. 684, 39 с. 173−174].

Принцип процесуальної заінтересованості також попереджує використання судової системи для розгляду малозначних справ. Утримання судової системи є вартісним для суспільства, отже доцільно, щоб ця система вирішувала лише справи, що є важливими для членів суспільства.

Для правильної оцінки норми частини першої статті 12 Проекту необхідно підкреслити, що вся процедура ОВД є процедурою реалізації права власності і права на екологічну безпеку. Будь-яка особа, право власності, право на екологічну безпеку або будь-які інші права якої можуть зазнати впливу від реалізації планованої діяльності, належить до заінтересованої громадськості і їй повинні бути створені умови для участі у процедурі ОВД. Якщо уповноважений орган не створив представникам заінтересованої громадськості належних умов для участі у процедурі ОВД, не врахував коментарі заінтересованої громадськості, або вчинив інші дії чи бездіяльність, що істотно позначилися на ефективності участі заінтересованої громадськості у процедурі ОВД, у всіх цих випадках право на участь у процедурі ОВД, як і право власності та право на екологічну безпеку, будуть порушеними. Порушення прав представників заінтересованої громадськості дає їм право звернутися до суду і принцип процесуальної заінтересованості не може слугувати перешкодою для звернення до суду з позовом. Тож немає жодної рації у тому, аби надавати право кожній особі, навіть тій, права якої не можуть зазнати впливу від планованої діяльності, звертатися до суду для скасування остаточного рішення з мотивів порушення процедури ОВД. Не вносячи нічого позитивного до правового регулювання процедури ОВД, такий порядок будуть охоче використовувати недобросовісні особи, що послуговуються природоохоронними гаслами для отримання неправомірних вигід від замовників планованої діяльності.

Приводом для запропонованої норми, що міститься у частині першій статті 12 Проекту, послужило положення частини третьої статті 9 Оргуської конвенції, яка вимагає від її сторін створити процедуру, яка дозволяла б представникам громадськості оскаржувати порушення правових норм у сфері охорони довкілля, навіть якщо права та охоронювані законом інтереси громадськості не порушено. Цей специфічний порядок оскарження рішень, дій

чи бездіяльності органів влади, не має жодного стосунку про процедури ОВД та права представників громадськості на участь у прийнятті еколого-значимих рішень. Такий висновок безпосередньо випливає із самої Оргуської конвенції. Зокрема, пункт «b» частини другої статті 9 Оргуської конвенції зобов'язує сторони забезпечити, «*… щоб відповідні представники зацікавленої громадськості, … які вважають, що мало місце порушення того чи іншого права ... мали доступ до процедури перегляду прийнятих рішень в суді … з метою оскарження законності будь-якого рішення, дії або бездіяльності з правового та процесуального погляду за умови дотримання положень Статті 6, а також інших відповідних положень цієї Конвенції …*». Стаття 6 Оргуської конвенції присвячена праву на участь у прийнятті еколого-значимих рішень. Слова «*за умови дотримання положень Статті 6*» означають, що право на позов відповідно до пункту «b» частини другої статті 9 Оргуської конвенції має та особа, яка використала можливості, створені статтею 6 Оргуської конвенції, тобто та особа, що взяла участь у процедурі участі громадськості у прийнятті екологічно-значимих рішень, однак її право на участь у прийнятті таких рішень було порушено в результаті протиправних дій чи бездіяльності інших суб'єктів. Якщо ж особа не взяла участь у процедурі участі у процесі прийняття екологічно-значимих рішень за умови створення їй належних можливостей, вона не має права посилатися на це порушення права на участь у прийнятті екологічно-значимих рішень як на підставу звернення до суду.

Прикметно, що частина третя статті 9 Оргуської конвенції, що зобов'язує сторони створювати особливий порядок для громадськості оскарження протиправних дій органів влади та суб'єктів господарювання, зобов'язує створювати цей порядок «*крім процедур перегляду, передбачених вище пунктами 1 і 2 …* ». Ці слова частини третьої статті 9 Оргуської конвенції свідчать про те, що процедури оскарження дій чи бездіяльності органів влади та суб'єктів господарювання, що передбачена частиною третьою статті 9 Оргуської конвенції, не мають жодного стосунку до порушення права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень, тобто у контексті нашого дослідження до порушення прав громадськості у межах процедури ОВД.

Виходячи з того, що процедура оскарження, передбачена частиною третьою статті 9 Оргуської конвенції, не стосується процедури ОВД, питання про порядок такого оскарження виходить за межі предмета дослідження цієї статті і розглядатися тут не буде.

Не маючи жодного стосунку до процедури ОВД, положення частини першої статті 12 Проекту слід виключити з проекту. Запропонована редакція

частини першої та частини другої статті 12 Проекту дозволить недобросовісній громадськості використовувати будь-які дрібні і незначні порушення порядку проведення ОВД для оскарження остаточного рішення. Все це буде зумовлювати його нестабільність, що завдаватиме істотної шкоди економічній діяльності суб'єктів господарювання без будь-якої користі для охорони довкілля.

Однією з найбільш недосконалих є частина перша стаття 15 Проекту, що присвячена відповідальності за порушення вимог законодавства у царині ОВД. Власне, частина перша стаття 15 Проекту наслідує практику законотворення, що вже стала традиційною в Україні, коли у одній з останніх статей закону вміщують перелік (вичерпний чи невичерпний) різновидів правопорушень у відповідній сфері, за вчинення яких наставатиме відповідальність. Від такого способу формулювання тексту нормативно-правових актів застерігав А.М. Мірошниченко [32 с. 104], звертаючи увагу на те, що таким чином сформульований текст статті не містить, власне, норми, адже для встановлення того, яка відповідальність настає за вчинення перерахованого у частині першій статті 15 Проекту правопорушення, потрібно звертатися до КУпАП чи до КК, або ж до окремих законів, що закріплюють адміністративно-господарські санкції [вільне тлумачення − 32 с. 104], сама ж по собі частина першої статті 15 Проекту нікого ні до чого не зобов'язує і жодних додаткових правил не встановлює. Вже сам по собі цей факт свідчить про зайвість положення частини першої статті 15 Проекту.

Ще менш потрібною, ніж частина перша статі 15 Проекту, є її частина друга. Остання містить констатацію того, що «*особи, винні в порушенні законодавства про оцінку впливу на довкілля, притягаються відповідно до дисциплінарної, адміністративної, цивільної чи кримінальної відповідальності*». Як і частина перша статті 15 Проекту, ця частина не містить жодного положення, що породжувало б права та обов'язки будь-кого. Обов'язки, що випливають з КУпАП, КК, ЦК, Кодексу законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII [25] (далі - КЗпП), будуть діяти і без частини другої статті 15 Проекту. З іншого боку, з набранням чинності частиною другою статті 15 Проекту нічого не зміниться. Зазначені вище акти і далі будуть визначати випадки і порядок притягнення до відповідальності за правопорушення у сфері ОВД.

Попри свою цілковиту непотрібність, стаття 15 Проекту містить положення, що суперечать Конституції України. Наприклад, частина перша цієї статті після переліку правопорушень у сфері ОВД містить наступне положення:

«*законодавством України може бути встановлено відповідальність і за інші правопорушення в сфері оцінки впливу на довкілля*». Термін «законодавство» визначають як систему нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини [47]. За правилом частини першої статті 15 Проекту законодавство може встановлювати «відповідальність» і за інші правопорушення. Слово «відповідальність» у цій частині вжито без жодних предикатів чи вказівок на її вид, що означає, що законодавством може бути встановлений будь-який вид відповідальності і за інші правопорушення. Нагадаємо, що згідно з пунктом 22 частини першої статті 92 Конституції України «*виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них*». Отже, всупереч положенням частини першої статті 15 Проекту, підзаконними актами не можуть визначатися правопорушення, за вчинення яких буде наставати адміністративна та кримінальна відповідальність.

Цивільна відповідальність не потребує формулювання якогось переліку правопорушень, вчинення яких даватиме право притягати порушника до цього виду відповідальності. Порушення умов договору є підставою для договірної відповідальності (частина перша статті 611 ЦК), а позадоговірна деліктна відповідальність настає за умови протиправного (а у випадках прямо передбачених законом − і правомірного) завдання шкоди (частина перша статті 1166 ЦК), що зумовлене винним діяннями правопорушника, за винятком випадків, коли деліктна відповідальність настає незалежно від вини.

Подібним є порядок притягнення і до дисциплінарної відповідальності. За порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення: 1) догана; 2) звільнення (частина перша статті 147 КЗпП). Отже, за загальним правилом для встановлення порядку притягнення особи до дисциплінарної відповідальності непотрібен перелік правопорушень, за вчинення яких наставав би цей різновид відповідальності. Перелік правопорушень наведено у випадку, коли законодавець встановлює підстави для застосування окремих видів дисциплінарних стягнень. Наприклад, низку правопорушень, що за загальним правилом дають підстави розірвати трудовий договір, наведено у статті 40 КЗпП.

Отже, правило, зафіксоване у другому реченні частини першої статті 15 Проекту, у частині адміністративної та кримінальної відповідальності є неконституційним, а у частині дисциплінарної та цивільної відповідальності − непотрібним. Тому воно має бути виключено з тексту Проекту, разом з усією його статтею 15.

Наступною групою норм Проекту, на аналізові якого конче потрібно зупинитися, є норми, присвячені адміністративно-господарським санкція у вигляді зупинення чи припинення діяльності. Цим питанням присвячена стаття 16 Проекту, до аналізу якої ми наразі перейдемо.

Насамперед вникає питання про доцільність регулювання обмеження, зупинення чи припинення діяльності суб'єктів господарювання у законі, присвяченому ОВД. Проект розроблено в умовах досить докладного правового регулювання аналізованих санкцій, що свідчить про нагальну необхідність врахувати ці положення. Залишення поза увагою загальних норм, що регулюють порядок застосування обмеження, зупинення та припинення діяльності суб'єктів господарювання, призведе до того, що одні й ті самі суспільні відносини будуть регулюватися кількома нормативно-правовими актами. А.М. Мірошниченко, слушно критикуючи такий спосіб законотворення, зазначає: «*Нові акти нерідко переповнені положеннями, що дослівно або майже дослівно відтворюють положення вже діючих. У кращому випадку, у норм первісного акту в новому акті з'являються норми – «близнята», або навіть норми «клони». Але буває, що серед таких «клонів» часто ховаються «мутанти» - випадкові викривлення чи відступи від «первісного» тексту. У таких випадках виникають правові колізії, іноді – достатньо серйозні*» [31 с. 91]. Таким «клоном» чи «близнюком» статей 246 та 247 ГК і є стаття 16 Проекту. Положення статей 256 та 247 ГК мають своєрідну загальну частину. Елементами цієї частини є, наприклад, положення частини другої статі 218 ГК, що дозволяє застосовувати ці санкції лише за умови вини порушника, якою вважається невжиття всіх заходів, яких порушник повинен був і міг вжити для відвернення правопорушення. Стаття 16 Проекту зберігає повне мовчання щодо того, чи правило частини другої статті 218 ГК застосовується до передбаченої у ній санкцій. Якби таке мовчання стаття 16 Проекту зберігала, перебуваючи при цьому у ГК, то можна було б зробити висновок, що якщо немає спеціальних правил у спеціальній статті, застосовується загальна. І навпаки, якщо б законодавець вважав би за необхідне «блокувати» окремі , непридатні для регулювання спеціальних відносин, загальні правила, то він міг би це зробити за допомогою спеціальної норми. Однак, як розуміти мовчання статті 16 Проекту, що не вміщена до ГК? Його можна тлумачити у два способи: 1) як заперечення поширення положень глави 24 «Загальні засади відповідальності учасників господарських відносин» та статті 238 «Застосування адміністративно-господарських санкцій до суб'єктів господарювання» до

санкцій, передбачених цією статтею; 2) положення глави 24 та статті 238 ГК застосовуються тією мірою, якою вони не змінені статтею 16 Проекту.

На наш погляд, для того, щоб не створювати підстав для різних тлумачень одного і того ж положення, потрібно регламентувати застосування таких санкцій як: зупинення, обмеження чи припинення діяльності суб'єктів господарювання нормами ГК без додаткових положень, що стосуються цих санкцій у Проекті. Якщо особливості ОВД свідчать про необхідність зміни порядку застосування зазначених вище санкцій, то це можна зробити шляхом внесення відповідних змін до ГК. Зупинимося тепер на питанні про те, чи є такі особливості ОВД, що зумовлюють необхідність змін до порядку застосування зазначених вище санкцій в ГК.

Стаття 16 Проекту містить положення, яких немає у ГК. Перше речення частини першої статті 16 Проекту не містить жодного нового правила, у порівнянні з вимогами ГК. Зокрема, частина перша статті 238 ГК містить правило, згідно з яким «*за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності до суб'єктів господарювання можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування адміністративно-господарські санкції, тобто заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків*». Різновидом таких санкцій є обмеження, зупинення (стаття 246 ГК) та припинення діяльності суб'єкта господарювання (247 ГК).

Положенням, якого немає у ГК, є друге речення частини першої статті 16 Проекту, згідно з яким «*при тимчасовій забороні (зупиненні) чи припиненні діяльності підприємств забороняються всі викиди і скиди забруднюючих речовин та розміщення відходів по підприємствах в цілому чи окремих їх цехах (дільницях) і одиницях обладнання*». На наш погляд, жодної потреби у цьому положенні немає. Заходи, які повинні бути вжити і термін, до якого вони повинні бути вжитими, або день, з якого має бути припинено експлуатацію тих чи інших споруд, буде визначатися безпосередньо рішенням, яким буде застосовано такої санкції. Причому конкретні терміни виконання тих чи інших заходів чи інші правила, що будуть міститися у цих рішеннях, будуть диктуватися конкретною ситуацією, реагувати на яку повинен державний інспектор, видаючи рішення або звертаючись з позовом до суду. При цьому рішення державного екологічного інспектора про обмеження діяльності підприємства або рішення суду повинно відповідати вимогам обґрунтованості, пропорційності (частина третя статті 2 КАС).

Частина друга статті 16 Проекту, на жаль, встановлює положення, що прямо суперечить вже чинним законам. Зокрема, згідно з цією частиною порядок обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності суб'єктів господарювання затверджує Кабінет Міністрів України. Варто у зв'язку з цим нагадати, що відповідно до першого речення частини п'ятої статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [21] «виробництво (виготовлення) або реалізація продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання можуть бути призупинені виключно за рішенням суду». Власне, вся діяльність суб'єктів господарювання полягає у виробництві (виготовлені) або реалізації продукції, виконанні робіт чи наданні послуг, тому тимчасова заборона (зупинення) діяльності суб'єктів господарювання може бути застосована лише судом. Порядок прийняття судом таких рішень встановлено 183-2 КАС, яка встановлює і регламентує скорочене провадження для розгляду окремих справ. До переліку справ, до яких застосовується скорочене провадження, частина перша статті 183-2 КАС відносить також і «припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, передбачених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців» (пункт 3) та «застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), … якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням» (пункт 5). Отже, порядок застосування припинення та тимчасової заборони (зупинення) діяльності суб'єкта господарювання вже врегульовано статтею 183-2 КАС і відповідно постановою Кабінету Міністрів України встановлюватися не може. Натомість, як було показано вище, частина друга статті 16 Проекту встановлює прямо протилежне рішення, при цьому стаття 17 «Прикінцеві та перехідні положення» не передбачають жодних змін ні до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», ні до КАС, наслідком чого буде колізія. Яким чином ця колізія буде вирішена на практиці, залишається невідомим.

Як було показано вище, лише суд має право застосовувати такі санкції як припинення та тимчасова заборона (зупинення) діяльності суб'єктів господарювання. Під цим оглядом статті 183-2 КАС та частині п'ятій статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» буде суперечити і частина четверта статті 16 Проекту,

яка надає право приймати рішення про тимчасову заборону (зупинення) діяльності суб'єктів господарювання органу «виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів» та його органам на місцях.

Частина п'ята статті 16 Проекту, що регламентує припинення діяльності підприємств у разі порушення законодавства про ОВД, є, за словами А.М. Мірошниченка, «близнюком» або «клоном» положень статті 183-2 КАС та частини п'ятої статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», тому жодної потреби у її перебуванні у Проекті немає.

Недоцільним є, на наш погляд, і зміна судового порядку застосування припинення та тимчасової заборони (зупинення) діяльності суб'єктів господарювання та заміна його правом Державної екологічної інспекції України та її органів на місця застосовувати ці санкції. Обмеження чи припинення діяльності – це дуже обтяжливі санкції, здатні заподіяти істотної шкоди підприємству. З метою встановити гарантії прав підприємств і було встановлено судовий порядок застосування цих санкцій. Скорочений же порядок розгляду таких справ забезпечуватиме їх оперативність. Вжити ж невідкладних заходів державний екологічний інспектор може за допомогою обмеження діяльності підприємства, адже така санкція, згідно з частиною першою статті 183-2 КАС, застосовується у позасудовому порядку. Тому видаються незрозумілими мотиви відмови від судового порядку застосування припинення та тимчасової заборони (зупинення) діяльності підприємств у разі, якщо останні припустилися порушень вимог законодавства, які стосуються ОВД.

Треба думати, що саме з метою виконання вимоги абзацу п'ятого частини четвертої статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який вимагає, щоб виключно законом було встановлено «вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності», частина друга статті 16 Проекту закріплює вичерпний перелік таких підстав. Такими підставами є:

«*1) здійснення планованої діяльності, яка може мати вплив на довкілля та підлягає оцінці впливу на довкілля, без проведення такої оцінки та отримання позитивного остаточного рішення – до проведення такої оцінки та отримання позитивного остаточного рішення;*

2) недотримання під час здійснення господарської діяльності, введення в експлуатацію об'єктів, інших втручань у природне середовище і ландшафти,

включно з видобуванням корисних копалин, екологічних умов і заходів, передбачених у Рішенні з ОВД, остаточному рішенні та проектах будівництва, розширення, реконструкції, перепрофілювання, технічного переоснащення, ліквідації об'єктів або матеріалах перегляду чи поновлення умов ведення діяльності, які вимагають прийняття органом державної влади рішення або надання дозволу щодо їх здійснення – до моменту забезпечення виконання таких екологічних умов і виконання заходів».

Діяння, що визначені наведеними вище пунктами, є різновидами порушень правил ведення господарської діяльності, вчинення яких дає право уповноваженим органам застосовувати адміністративно-господарські санкції (в тому числі обмеження, тимчасову заборону (зупинення) діяльності суб'єктів господарювання) (частина перша статті 238 ГК). Отже, є підстави вважати, що пункти перший та другий частини другої статті 16 Проекту лише у редакційно іншій формі повторюють положення частин першої статті 238 ГК, з огляду на що їх варто виключити з Проекту.

Частина третя статті 16 Проекту встановлює підстави для припинення діяльності підприємств, у разі, якщо вони порушують законодавство, присвячене ОВД. Норма цієї частини є також результатом фрагментації чинного законодавства. Одним із проявів фрагментації є закріплення замість однієї загальної норми про припинення діяльності суб'єктів господарювання у спеціальних законах низки норм про припинення діяльності суб'єктів господарювання за порушення вимог чинного законодавства у певній сфері. При цьому ці сфери іноді перетинаються, що створює умови для колізій. Прикладом останнього може слугувати колізія між статтею 16 Проекту та статтею 57 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Така колізія полягає у тому, згідно з частиною четвертою статті 57 цього закону діяльність, наприклад, пов'язана з використанням нової техніки припиняється «у разі порушення встановлених вимог». Цілком можливо, що такою новою технікою буде споруда, щодо якої потрібно проводити процедуру ОВД. У такому випадкові і матимемо колізію у правовому регулюванні припинення такої діяльності, адже за статтею 57 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» для припинення такої діяльності достатньо лише порушення вимог, одночасно частина третя статті 16 Проекту дозволяє припинити таку діяльність лише за умови систематичного порушення у сфері оцінки впливу на довкілля, що не можуть бути усунуті з технічних, економічних чи інших причин.

На наш погляд, потрібно надати право уповноваженим органам тимчасово забороняти (зупиняти) діяльність суб'єктів господарювання до виправлення всіх вад, що створюють небезпеку для здоров'я людини чи негативно впливають на довкілля. За умови такого права в уповноваженого органа така санкція, як припинення діяльності підприємства втрачає будь-який сенс, адже припинення діяльності суб'єкта господарювання, який і так не має права здійснювати діяльність до усунення порушень, не виправдовується жодним екологічним інтересом. Завдання державного екологічного інспектора − домогтися зупинення діяльності, що небезпечно впливає чи може впливати на здоров'я людини чи на довкілля. Питання ж про те, чи можливо з технічних чи економічних причин усунути це порушення, чи доцільніше просто припинити здійснювати відповідну діяльність – це право та відповідальність суб'єкта господарювання. При цьому судове рішення про зупинення діяльності суб'єкта господарювання не дозволятиме здійснювати діяльність, доки не будуть усунені відповідні порушення.

Основні висновки

На завершення цієї статті, звернемо увагу на основних висновках.

1. У проекті закріплено дуже багато норм, що вже випливають з уже чинних актів. Спроба вирішити проблему неналежного застосування нормативно-правових актів шляхом повторення їх положень у нових актах є хибною і призведе лише до втрати часу та ресурсів без будь-якого покращення такої практики.
2. Проект містить надто докладні процедури, що, з одного боку, стримуватиме розвиток нової позитивної практики проведення процедури ОВД, а з іншого − надмірна докладність регулювання процедур послаблює стабільність остаточного рішення.
3. Неприйнятним є в сучасних умовах вводити новий документ дозвільного характеру, що призводить до роздвоєння функцій остаточного рішення між рішення про ОВД та документом, що дозволяє здійснювати плановану діяльність.

Список використаних джерел:

1. Decision I/3 Point of Contacts (MP.EIA/1998/3/) dated 30.03.1998 // [Electronic resource]. – Access regime. - http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/1998/eia/decision.I.3.e.pdf.

2. Finding and Recommendations of Aarhus Convention's Compliance Committee With Regard to Compliance by Ukraine with the Obligations under the Aarhus Convention in the Case of Bystre Deep-Water Navigation Canal Construction (submission ACCC/S/2004/01 by Romania and communication ACCC/C/2004/03 by Ecopravo-Lviv (Ukraine)) Adopted by the Aarhus Convention's Compliance Committee on 18 February 2005 (ECE/MP.PP/C. 1/2005/2/Add.3) // [Electronic resource]. – Access regime - http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2005/pp/c.1/ece.mp.pp.c1.2005.2.Add.3.e.pdf

3. Official Journal. - L 175, 5.7.1985, p. 40. На сьогодні ця директива замінена Директивою 2011/92/ЄС від 13.12.2011 про оцінку наслідків деяких публічних та приватних проектів на довкілля // Official Journal. - L 26, 28.1.2012, p. 1.

4. Official Journal. - L 26, 28.1.2012, p. 1–21.

5. Аболонин В.О. Злоупотребление правом на иск в гражданском процессе Германии: монография – М.: Волтерс Клувер, 2009, - 208 с.

6. Аналіз проекту Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» № 2009а. Аналітична записка. – Львів: Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля», 2015. – 15 с.

7. Андрейцев В.И. Теоретические проблемы правового обеспечения эффективности экологической экспертизы: дис. ... доктора. юрид. наук: 12.00.06 / Андрейцев В.И. – Харьков, 2000. – 475 с.

8. Андрусевич А.О. Жити по-європейськи: оцінка впливу на довкілля та якість життя / А.О. Андрусевич // Дзеркало неділі за 20 червня 2014 [Елетронний ресурс]. – режим доступу. - http://gazeta.dt.ua/ECOLOGY/zhiti-po-yevropeyski-ocinka-vplivu-na-dovkillya-ta-yakist-zhittya-_.html.

9. Андрусевич А.О. Оцінка впливу на довкілля в Україні: вирішення проблеми по-європейськи. – РАЦ «Суспільство і довкілля». – 2011. – 18 с.

10. Бендукидзе К. Украина должна победить в двух войнах // [Електронний ресурс]. – Режим доступу. - http://snob.ru/selected/entry/83853

11. Буракова Лариса Чому Грузії вдалося? / Пер. з рос. – К.: ДУХ І ЛІТЕРА, 2014. – 264 с.

12. Відомості Верховної Ради України. – 1991. - № 47. – Ст. 646.

13. Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 48. – Ст. 650.

14. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

15. Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 47 – Ст. 256.

16. Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 47. – Ст. 256.

17. Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 25 – Ст. 131.

18. Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 40. – Ст. 356.
19. Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446.
20. Відомості Верховної Ради України. – 2007. - № 29 – Ст. 389.
21. Відомості Верховної Ради України. – 2007. - № 29. – Ст. 389.
22. Відомості Верховної Ради України. – 2011- № 34. – Ст. 343.
23. Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 32. – Ст. 314.
24. Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 32. – Ст. 314.
25. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – додаток до № 50. – Ст. 375.
26. Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. - № 51.
27. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
28. Калиновський С.В. Оцінка впливу і екологічна експертиза – сьогодні і завтра / Калиновський С.В. // Рідна природа. – 2000. - № 1. – С. 16 – 24.
29. Конвенція про оцінку впливу на довкілля у транскордонному контексті, прийнята 25.02.1991, ратифікована Законом України від 19.03.1999 № 534-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 18. – Ст. 153.
30. Матвійчук В.К. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х тт. Вид. 2-ге змін. та доп. / Матвійчук В.К., Хар І.О. – За заг. ред. Матвійчука В.К. – К.: Алерта, КНТ, 2008. – Т.1. – К., 2008. – 787 с.
31. Мірошниченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні: Монографія / А.М. Мірошниченко. - К.: Алерта: КНТ: ЦУЛ, 2009. - 268 с.
32. Мірошниченко А. Структура закону з точки зору «вимог нормопроектної техніки» (на прикладі законів – джерел земельного права) // Юридична Україна. – 2008. - №12. – С. 101-105.
33. Мірошниченко А.М. Критерії допустимості вміщення «словничків» у законодавчих актах // Тези доповіді на Міжнародному науково-практичному круглому столі «Мовно-термінологічні проблеми сучасного українського законодавства» у рамках щорічної Міжнародної науково-практичної конференції «Дні науки НаУКМА». – Київ, 30 листопада 2011 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу. - http://www.amm.org.ua/2011-06-24-09-14-06.
34. Офіційний вісник України. – 2010. - № 33. – Ст. 1191.
35. Перекрестная О.О. Зловживання правом на позов в господарському процесі / Перекрестная О.О. // Вісник Донецького національного

університету. – Серія «Економіка і право». – 2010. – Вип. 2. – Т. 2. – С. 683 – 689.

36. Проект Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» зареєстрованим 03.06.2015 року за № 2009а // [Електронний ресурс]. – Режим доступу. - http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55438.

37. Сейдман Е. Розробка законопроектів для демократичних соціальних змін. – переклад з англ. / Е. Сейдман, Р.Б. Сейдман, Н. Абеєсекере. – К.: Сфера, 2006. – 448 с.

38. Смітюх А.В. Добросовісність та зловживання правами у господарському процесі / Смітюх А.В. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу. - http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/5321/1/171-177.pdf .

39. Смітюх А.В. Добросовісність та зловживання правами у господарському процесі / Смітюх А.В. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу. - http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/5321/1/171-177.pdf .

40. Урядовий кур’єр. - № 213. – від 14.11.2007.

41. Урядовий кур’єр. - № 52. – від 23.03.2011.

42. Урядовий кур'єр. – 2011. - № 142 від 05.08.2011.

43. Урядовий кур'єр. – 2011. - № 85 від 13/05/2011.

44. Урядовий кур'єр. – 2011. - № 85 від 13/05/2011.

45. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 26.01.2011. – Справа № К-23001/10 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу. - http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/15745856.

46. Фурлей Т. Розробка проектів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем / Т. Фурлей, Л.Лукас, Л. Сайц. – К., ФОП Москаленко О. М., 2012. – 180 с.

47. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Том 2. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу. - http://leksika.com.ua/18421014/legal/zakonodavstvo.

Останнім часом здійснено кілька спроб реформувати систему оцінки впливу на довкілля. Будучи інтегрованою у процес проектування промислових об’єктів, ця процедура спричиняє істотний вплив на господарську діяльність. Поряд з цим, завдання забезпечити економічне зростання в умовах війни проти України є, без перебільшень, питанням її виживання. Ця обставина ставить

складне завдання перед законодавцем – створити таку систему оцінки впливу на довкілля, яка б одночасно з виконанням всіх завдань цієї процедури якомога менше негативно впливала на економічний розвиток України. Зусилля експертів та депутатів Верховної Ради України у площині реформування процедури оцінки впливу на довкілля втілено у проект закону України «Про оцінку впливу на довкілля». У цій статті автор здійснив аналіз положень цього проекту, викриваючи його вади та пропонуючи шляхи вдосконалення його положень. Висновки, що містяться у статті, мають значення не лише для вдосконалення положень зазначеного проекту, а й слугуватимуть теоретичним підґрунтям для майбутніх законодавчих кроків у царині реформування процедури оцінки впливу на довкілля.

***Ключові слова**: оцінка впливу на довкілля; нормопроектувальна техніка; реформування процедури оцінки впливу на довкілля; процедура проектування промислових об'єктів*

В последнее время было осуществлено несколько попыток реформировать систему оценки влияния на окружающую среду. Будучи интегрированной в процесс проектирования промышленных объектов, эта процедура оказывает существенное влияние на хозяйственную деятельность. Наряду с этим, цель обеспечения экономического роста, в условиях войны против Украины, является, без преувеличения, вопросом ее выживания Украины. Это обстоятельство ставит сложную задачу для законодателя – создать такую систему оценки влияния на окружающую среду, которая одновременно с выполнением всех задач этой процедуры, оказывала как можно меньше негативного влияния на экономический рост Украины. Усилия экспертов и депутатов Верховной Рады Украины в сфере реформирования процедуры оценки влияния на окружающую среду воплощены в проекте закона Украины «Об оценке влияния на окружающую среду». В этой статье автор проанализировал положеня этого проекта, выявил его недостатки и предложил пути усовершенствования его положений. Выводы, содержащиеся в статье, имеют значение не только для усовершенствования положений этого проекта, но и послужат теоретической базой для будущих законодательных шагов в сфере реформирования процедуры оценки влияния на окружающую среду.

***Ключевые слова**: оценка влияния на окружающую среду; нормопроектная техника; реформирование процедуры оценки влияния на окружающую среду; процедура проектирования промышленных объектов*

Several attempts to reform the environmental impact assessment procedure were made recently. Being integrated into the designing process of industrial installations, this procedure causes essential impact on business activity. Alongside it, the task of ensuring the economic growth of Ukraine is, without any exaggeration, the issue of Ukraine's survival under the condition of war against Ukraine. This raises the difficult task for the legislator – to create the environmental impact assessment procedure that simultaneously would be able to fulfill all tasks of such procedure and to cause less negative impact on the economic growth of Ukraine. The efforts of experts and members of the Verkhovna Rada of Ukraine in area of environmental impact assessment procedure reform are embodied in the draft law of Ukraine "On Environmental Impact Assessment". In this article the author has done the analysis of the draft law provisions. The conclusions the article contains are important not only for the development of the draft law provisions but they could also fulfill the tasks of being the theoretical background for future legislative steps in the field of the environmental impact assessment reform.

***Key words**: environmental impact assessment; rule-making; environmental impact assessment procedure reform; designing process of industrial installations*