

ПРОЦЕДУРА ВИЗНАЧЕННЯ ВИДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ОБ'ЄКТІВ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ОЦІНЦІ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ



Третяк Тарас Олексійович

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри земельного та аграрного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Процедура визначення видів діяльності, що підлягають оцінці впливу на довкілля є початковим етапом процедури оцінки впливу на довкілля (далі – ОВД). Остання дозволяє особам, на яких буде чи може бути спричинений негативний вплив від планованої діяльності, взяти участь у прийнятті рішення, яким держава дає дозвіл на здійснення планованої діяльності та яким встановлюються умови її здійснення. З огляду на сказане, охоплення всіх видів діяльності, що можуть спричинити істотного негативного впливу на довкілля чи на здоров'я людини, є важливим питанням забезпечення реалізації права власності на об'єкти нерухомого майна та права на екологічну безпеку.

Разом з тим, процедура ОВД є досить тривалою і обтяжливою для суб'єктів господарювання, тому важливо забезпечити її поширення лише на ті види діяльності, що можуть спричинити істотного негативного впливу на довкілля та/чи здоров'я людини. Поширення цієї процедури на види діяльності, що не здатні спричинити негативного впливу на довкілля, означатиме збитки економіці країни, що не будуть компенсовані жодними суттєвими перевагами для охорони довкілля та здоров'я людини. Потреба створити законодавчі передумови для належного визначення видів діяльності, що підлягатимуть ОВД, зумовлює важливість дослідження правого регулювання процедури визначення видів діяльності, що підлягають ОВД.

Робіт, спеціально присвячених процедурі визначення видів діяльності та об'єктів, що підлягають ОВД (далі – Процедура визначення видів діяльності), в Україні не було. Окремі аспекти Процедури визначення видів діяльності були

присвячені роботи Є.Єндрюшки, який в результаті дослідження процедури визначення видів діяльності та об'єктів, що підлягають ОВД, дійшов висновку, про те, що національна правова база повинна включати не лише види діяльності, які пов'язані з будівництвом, а також що процедура ОВД повинна поширюватися і на суттєву зміну виду діяльності [1, с. 30]. Є. Єндрюшка висловив також низку інших думок щодо вимог міжнародних договорів, учасником яких є Україна, а також вимог права ЄС до процедури визначення видів діяльності та об'єктів, що підлягають ОВД [1, с. 32].

Правове регулювання процедури визначення видів діяльності та об'єктів, що підлягають процедурі ОВД, була також предметом дослідження Д.В. Скрильнікова. В результаті проведеного дослідження Д.В. Скрильніков дійшов висновку про те, що для того, щоб законодавство України відповідало вимогам права ЄС потрібно внести змін до Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 № 554 (далі – Перелік 554) потребує змін та доповнень відповідно до додатків I-III Директиві 2011/92/ЄС Європейського парламенту та Ради від 13.12.2011 про оцінку наслідків деяких публічних і приватних проектів на довкілля [2] (далі – Директива 2011/92/ЄС) [3, с. 40].

Результатом творчої діяльності Д.В. Скрильнікова була порівняльна таблиця, в якій подано результати аналізу ступеня впровадження положення Директиви 2011/92/ЄС в законодавство України. Згадана таблиця містить рекомендації щодо змін до законодавства України, які б дозволили наблизити його до вимог Директиви 2011/92/ЄС. Як і в попередній роботі, у зазначеній таблиці міститься рекомендація доповнити Перелік 554.

Окремі положення, що стосуються процедури визначення видів діяльності та об'єктів, що підлягають процедурі ОВД, висловив А.О. Андрусевич. В одній із своїх робіт він навів докази на користь того, що правове регулювання ОВД в Україні призводить до того, що її об'єктами стає невиправдано широке коло видів діяльності та об'єктів [4 с.10]. Також А.О. Андрусевич звертав увагу на брак чітких критерії проведення державної екологічної експертизи об'єктів, що не були прямо передбачені пунктами 1-21 Порядку 554 у редакції від 27.07.1995[5 с. 52, 54].

В.І. Андрейцев присвятив кілька наукових праць правовим проблемам екологічної експертизи [6, 7]. Питанням співвідношення екологічної експертизи та процедури ОВД присвячено значної уваги у роботах В.І. Андрейцева [6 с. 65–90, 8 с. 16–19], проте питання процедури визначення видів діяльності та об'єктів, що підлягають процедурі ОВД, не були розглянуті у цій роботі, що пояснюється спрямованістю цього дослідження на питання екологічної експертизи, аніж на питання процедури ОВД.

В Україні було надруковано посібник з розроблення матеріалів ОВД [9, 10], у якому здебільшого розглянуто технічні питання розробки матеріалів

ОВД, а правові питання процедури визначення видів діяльності та об'єктів, що підлягають ОВД, розглянути лише фрагментарно.

Правові аспекти процедури визначення видів діяльності та об'єктів, що підлягають ОВД були досліджені у роботах Б.В. Солодухи. Він, зокрема, звернув увагу на те, що в переліках екологічно-небезпечних видів діяльності, які підлягають ОВД, бракує поділу на етапи будівництва, експлуатації та ліквідації, кожен з яких може мати свій специфічний комплекс впливів [11 с. 94]. При цьому дослідження Б.В.Солодухи обмежується лише процедурою оцінки впливу на довкілля об'єктів будівництва, тому він і не досліджує питання про те, чи доцільно обмежувати перелік видів діяльності, що підлягають ОВД, лише видами діяльності, що передбачають будівництво. Не дослідженим залишилися також деякі інші питання визначення видів діяльності та об'єктів, що підлягають ОВД в Україні.

Отже, правові аспекти визначення видів діяльності та об'єктів, що підлягають ОВД, набули лише фрагментарного дослідження, низка правових питань, що виникли на практиці, не отримали відповіді у теорії права. Ця стаття покликана дати відповідь на деякі правові питання, які виникають під час визначення видів діяльності та об'єктів, що підлягають ОВД.

Традиційно в Україні правове регулювання процедури оцінки впливу на довкілля (далі – ОВД) є частиною процедури проектування об'єктів будівництва та отримання дозволу на виконання будівельних робіт. Саме тому, процедура ОВД регламентувалася і значною мірою регламентується державним будівельними нормами. Зокрема, до 01.01.2004 велику частину процедурних питань проведення ОВД регламентував ДБН А.2.2-1-95 «Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд. Основні положення проектування», затвердженого наказом Держкоммістобудування України від 28.02.1995 № 37 та наказом Мінекобезпеки України від 05.04.1995 № 9 (далі – ДБН А.2.2-1-95). У 2004 році набув чинності ДБН А.2.2-1-2003 «Проектування. Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовища (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд. Основні положення проектування», затверджений наказом Держбуду від 15.12.03 № 214 [12] (далі – ДБН А.2.2-1-2003).

З 16.03.1995 року набув чинності Закон України «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 № 44/95–ВР[13], що також тривалий час регламентував деякі процедурні питання ОВД. Беручи до уваги назву закону, складається враження, що цей закон регламентує питання проведення оцінки впливу не лише щодо об'єктів будівництва, а і щодо інших видів діяльності, які не передбачають будівництва. Однак, і цей закон діяв саме як акт, що встановлює вимоги до процедур проектування об'єктів будівництва та надання дозволу на виконання будівельних робіт. Екологічна експертиза була переважно однією з експертиз, що проводилася щодо об'єкта будівництва.

Процедура ОВД і сьогодні регламентується як елемент процедури проектування об'єктів будівництва та видачі дозволу на виконання будівельних робіт. Зокрема, норма, з якої випливає обов'язок брати участь в процедурі ОВД є абзац третьої частини першої статті 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038–VI[14], згідно з яким «[д]о проектної документації на будівництво об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, а також об'єктів, які підлягають оцінці впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті, додаються результати оцінки впливу на стан навколишнього природного середовища (матеріали оцінки та звіти про оцінку і громадське обговорення)» і далі у цьому ж абзаці «[п]ерелік таких об'єктів та порядок проведення оцінки визначаються Кабінетом Міністрів України». Слова першого речення абзацу третього частини першої статті 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» «[д]о проектної документації на будівництво об'єктів ... » свідчить про те, що об'єктом Процедури визначення є споруда, а не діяльність.

Підґрунтям для такого підходу служить те, що у переважній більшості випадків здійснювати екологічно-небезпечну діяльність не можливо без споруди. Параметри споруди є також і параметрами планованої діяльності. Наприклад, якщо побудовано установку для виробництва азбестоцементної продукції потужністю 20 тисяч тонн на рік, то за допомогою цієї установки не можна виробляти зазначеної продукції 50 тисяч тонн на рік, тому оцінюючи параметри споруди, уповноважений орган оцінює параметри майбутньої планованої діяльності.

Елементом процедури ОВД, на якому негативно позначається такий підхід до розуміння процедури ОВД, є саме Процедура визначення видів діяльності. Вади такого підходу полягають у тому, що далеко не всі види діяльності, щодо яких потрібно проводити процедуру ОВД, передбачають будівництво. На цю обставину вже звертав увагу Є. Єндрошка [1 с. 30]. Проте, приклад, якого приводить Є. Єндрошка, для ілюстрації цього положення є невдалим, адже підтримання глибини водних об'єктів є частиною проекту об'єкта будівництва – водний об'єкт. Прикладом, що на наш погляд, свідчить про те, що об'єкти ОВД, можуть і не передбачати будівництва є положення пункту сімнадцятим додатку I до Конвенції про оцінку впливу на довкілля у транскордонному контексті [15] (далі – Конвенція Еспо), згідно з яким ОВД підлягає такий вид діяльності як знеліснення. Останнє не вимагає будівництва об'єктів, а проведення процедури ОВД врегульовано у дуже загальному вигляді Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [16] (далі – Оргуська конвенція). Основна ж частина норм, що стосуються процедури ОВД містяться у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» та ДБН А.2.2-1-2003. Останніх два акта можна застосування до

знеліснення лише використовуючи аналогію закону. Нормативно-правовою підставою застосування аналогії закону у цих правовідносинах є частина сьома статті 9 Кодексу адміністративного судочинства від 06.07.2005 № 2747–IV [17] (далі – КАС). При цьому варто наголосити на тому, що аналогія права та аналогія закону є способами подолання прогалин у праві, тобто способами вирішення проблеми, що виникла у зв'язку з вадами правового регулювання, тому не слід розраховувати на застосування аналогії закону чи аналогії права під час розробки нормативно-правових актів.

На сьогодні обов'язок проводити процедуру ОВД поширюється лише на види діяльності та об'єкти підвищеної небезпеки (абзац третьої частини першої статті 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). Такі об'єкти на види діяльності визначені Переліком видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 № 808 [18] (далі — Перелік 808). Аналіз положень Переліку 808 свідчить про те, що він містить як види діяльності (наприклад, проведення робіт з розчищення і днопоглиблення русла та дна річок, їх берегоукріплення, зміна і стабілізація стану русел (пункт 16 Переліку 808), так і об'єкту будівництва (наприклад, об'єкти машинобудування і металообробки (пункт 16 Переліку 808). При цьому один і той же пункт Переліку 808 може бути сформульований або у вигляді виду діяльності (наприклад, машинобудування та металообробка), так і у вигляді об'єкта будівництва (наприклад, об'єкти машинобудування і металообробки). Між тим від того чи іншого формулювання пунктів Переліку 808 безпосередньо залежать результати визначення видів діяльності, що підлягають процедурі ОВД. Наприклад, пунктом 23 Переліку 808 до переліку таких об'єктів віднесено *«тваринницькі комплекси для вирощування свиней (5 тис. голів і більше), великої рогатої худоби (2 тис. голів і більше), хутрових тварин (3 тис. голів і більше), птиці (60 тис. кур-несучок і більше, 85 тис. бройлерів і більше)»*. Наприклад, є птахофабрика, придатна для утримання 90 тисяч бройлерів, а власник цієї птахофабрики планує утримувати лише 50 тисяч бройлерів. Якщо оцінці підлягає споруда, то замовник будівництва такої споруди повинен проводити процедуру ОВД, адже її параметри перевищують ті, що визначені пунктом 23 Переліку 808. Якщо об'єктом процедури ОВД є вид діяльності (утримання тварин), то проводити процедуру ОВД щодо зазначеного виду діяльності не потрібно, оскільки утримуватися буде менше ніж 90 тисяч бройлерів.

На наш погляд, об'єктом ОВД мають бути саме види діяльності, а не споруди, адже негативний вплив спричиняє не сам об'єкт, а спосіб його експлуатації. Вплив на довкілля залежить не від того, якої потужності птахофабрика, а від того скільки бройлерів утримує власник за допомогою цієї птахофабрики. Навіть на птахофабриці, що дозволяє утримувати 90 тисяч бройлерів, її власник може утримувати 20 тисяч бройлерів. Вплив на довкілля

чи здоров'я людини буде залежати саме від того, скільки бройлерів утримує власник птахофабрики, а не яка вона за розмірами.

Якщо ж власник задекларував утримання 20 тисяч бройлерів, а фактично утримує 100 тисяч, то це порушення можуть виявити інспектори Державної екологічної інспекції і звернутися до суду для прийняття рішення про зупинення діяльності такого власника у порядку, передбаченому статтю 183² КАС. Виявити це порушення можуть також і сусіди такого власника, які відчують вплив, що перевищує певні параметри і звернутися до суду з позовом про захист права власності на земельну ділянку.

На сьогодні є три моделі процедури значення видів діяльності та об'єктів, щодо яких слід проводити ОВД [19 с. 90–91]. Перша модель полягає у тому, що спеціально уповноважений орган у кожному конкретному випадку визначає чи буде мати діяльність істотний негативний вплив на довкілля та/чи здоров'я людини. Якщо спеціально-уповноважений орган прийме рішення про те, що вид діяльності може мати істотного негативного впливу, заявник зобов'язаний брати участь у процедурі оцінки впливу на довкілля.

Суть другої моделі полягає у тому, що спеціально-уповноважений орган затверджує технічні критерії. Якщо вид діяльності досягає цих технічних критеріїв, то особа, що планує здійснювати таку діяльність також повинна брати участь у процедурі ОВД. Третя модель поєднує елементи першої та другої.

В Україні модель процедури визначення видів діяльності, що підлягають ОВД, змінювалася. З 27.07.1995 № 554 тобто з моменту прийняття Переліку 554 діяла змішана модель Процедури визначення видів діяльності. Перелік 554 містив види діяльності та об'єкти щодо яких процедура ОВД повинна була проводитися обов'язково. У пункті 22 Переліку 554 містилося таке положення «... [і]нші окремі об'єкти, будівництво і експлуатація яких можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, які у кожному конкретному випадку визначаються Мінекобезпеки або його органами на місцях».

Постановою Кабінету Міністрів України від 06.06.2011 № 630 пункт 22 Переліку 554 було викладено у такій редакції «[п]роєкти будівництва об'єктів, які належать до IV-V категорії складності». Таким чином, Процедура визначення видів діяльності набула ознак процедури на підставі технічних критеріїв.

Перелік 808 свідчить про те, що в Україні зафіксовано Процедуру визначення видів діяльності на підставі технічних критеріїв. Такого ж підходу до Процедури визначення видів діяльності застосовано і у проекті Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» [20]. У частині другій та третій статті 3 цього проекту міститься вичерпний перелік видів діяльності, а частина четверта цієї ж статті містить таке правило «[з]абороняється здійснення планованої діяльності, визначеної частинами другою та третьою цієї статті,

без оцінки впливу на довкілля та отримання остаточного рішення». Щоправда частина п'ята статті 3 проекту Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» зобов'язує органи влади розглянути види діяльності, що містяться у частині другій цієї ж статті для встановлення чи не має підстав для проведення оцінки транскордонного впливу на довкілля. Якщо такі підстави є, то обов'язково повинна бути проведена оцінка транскордонного впливу на довкілля.

На наш погляд, модель Процедури визначення видів діяльності, що ґрунтується лише на технічних критеріях, не може забезпечити виконання всіх міжнародних зобов'язань України. Україна є стороною Конвенції Еспо. Остання передбачає проведення транскордонної оцінки впливу на довкілля для видів діяльності, що можуть мати значного негативного впливу на територію інших країн. Країна на території якої заплановано здійснювати діяльність, що може мати значного негативного впливу на території іншої країни (країн) (далі – країна походження) зобов'язана забезпечити можливість для участі у процесі прийняття рішення щодо такої діяльності громадськості країни, на територію якої буде спричинятися чи може спричинятися негативний вплив (далі – країна, що зазнає впливу).

Конвенція Еспо містить правила визначення діяльності та об'єктів щодо яких країна походження повинна ініціювати транскордонну процедуру ОВД. Процедура визначення видів діяльності як елемент транскордонної процедури ОВД повинна бути інтегрована у Процедуру визначення видів діяльності національної процедури ОВД, адже завершення національної процедури ОВД до звершення транскордонної процедури ОВД буде порушенням вимог частини шостої статті 2 частини першої статі 3 статті 4 та інших статей Конвенції Еспо.

Частиною Процедури визначення видів діяльності є правило частини п'ятої статті 2 Конвенції Еспо, згідно з яким *«[з]аінтересовані Сторони [країна походження та країна, що зазнає впливу] проводять з ініціативи будь-якої з таких Сторін консультації відносно можливості того, що який-небудь вид або види запланованої діяльності, які не наведені у Додатку I, будуть призводити до значного шкідливого транскордонного впливу, і чи не слід тому до нього або до них ставитися так, якби вони були наведені у Додатку I. Якщо ці Сторони досягнуть позитивної домовленості, то до цього виду чи видів діяльності застосовується зазначений режим».* Отже, країна походження та країна, що зазнає впливу (далі – заінтересовані країни) можуть домовитися про проведення транскордонної процедури ОВД щодо будь-якого об'єкта та виду діяльності, навіть якщо такий об'єкт чи вид діяльності не відповідає критеріям, що закріплені національним законодавством. Національне законодавство України не може встановлювати жодних обмежень кола об'єктів, щодо яких заінтересовані країни можуть домовитися про проведення транскордонної процедури ОВД. У протилежному випадку законодавство України суперечитиме змісту частини п'ятої статті 2 Конвенції Еспо.

Процедура визначення видів діяльності, що діяла у період чинності Переліку 554 у редакції від 27.07.1995 року, була змішаною. Від Процедури визначення видів діяльності, що ґрунтується на затверджених технічних критеріях, ця процедура відрізнялася правилом пункту 22 Переліку 554, згідно з яким до видів діяльності та об'єктів для яких проведення процедури ОВД було обов'язковим, було віднесено також «... [і]нші окремі об'єкти, будівництво і експлуатація яких можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, які у кожному конкретному випадку визначаються Мінекобезпеки або його органами на місцях». Мотивом вставлення цього правила було те, що іноді об'єкт чи вид діяльності сам по собі не спричиняє істотного негативного впливу на довкілля чи здоров'я людини, однак, будучи розташованим у чутливому довкіллі, може спричинити істотного впливу. При чому, істотність впливу у такому разі зумовлена не потужністю об'єкта чи виду діяльності само по собі, а чутливістю довкілля, в якому розташований об'єкт чи буде здійснюватися діяльність. Якими б докладними не були технічні критерії, неможливо врахувати повністю всі особливості довкілля чи людей, що проживають у місцевості де буде здійснюватися планована діяльність.

Процедура ОВД є досить тривалою і вимагає значних фінансових ресурсів, тому обов'язок брати участь у цій процедурі повинен поширюватися лише на види діяльності, що істотно впливають на довкілля та здоров'я людини. Саме таке розуміння суті Процедури ОВД впливає зі змісту Оргуської конвенції, пункт «а» частини першої статті 6 якої поширює вимогу забезпечувати участь заінтересованої громадськості лише щодо видів діяльності, які передбачені додатком I до цієї конвенції. Щоправда, пункт 20 додатка I поширює обов'язок держави забезпечити участь громадськості у процедури прийняття рішення також і щодо видів, які не згадуються у попередніх пунктах цього додатка «... якщо участь громадськості передбачається в рамках процедури оцінки впливу на навколишнє середовище, згідно з національним законодавством». Призначення цього пункту полягає у тому, аби положення Оргуської конвенції не використовувалися для звуження переліку видів діяльності, у процедурі прийняття рішення щодо яких громадськість має право брати участь. Наведений вище пункт не змінює головної ідеї частини першої статті 6 Оргуської конвенції – обов'язок країни-членів забезпечувати участь громадськості має поширюватися лише на види діяльності, що спричиняють суттєвий вплив на довкілля. Саме таке розуміння положення пункту «а» частини першої статті 6 Оргуської конвенції запропоновано також і в Рекомендаціях із застосування Оргуської конвенції, де обов'язок передбачений частиною першою статті 6 Оргуської конвенції тлумачиться так «[в]имагає, щоб Сторони забезпечили участь громадськості у процесі прийняття рішень, що мають потенційно істотний вплив на довкілля» [21 с. 127].

Аналогічний підхід до Процедури визначення закріплено і в Директиві 2011/92/ЄС Європейського парламенту та Ради від 13.12.2011 про оцінку

наслідків деяких публічних і приватних проектів на довкілля [22] (далі – Директива 2011/92/ЄС). Частина перша статті 4 Директива 2011/92/ЄС зобов'язує суб'єктів господарювання, що планують реалізовувати проекти, передбачені додатком I брати участь у процедурі ОВД, яка передбачена статтями 5 – 10 цієї ж директиви. Додаток I до Директива 2011/92/ЄС містить види діяльності та об'єкти, що істотно впливають на довкілля. Прикладами таких видів діяльності та об'єктів можуть служити: заводи з переробки сирової нафти (за винятком підприємств, що виготовляють з сирової нафти виключно мастильні матеріали), а також установки з газифікації та зрідження, що мають потужність, щонайменше, 500 тонн вугілля або бітумінозного сланцю на добу; теплоелектростанції та інші установки зі спалювання, що мають теплову потужність щонайменше 300 МВт та інші.

Частина друга статті 4 Директива 2011/92/ЄС зобов'язує країни-члени проводити процедуру ОВД також і щодо проектів, включених до додатку II до Директива 2011/92/ЄС. Цей додаток включає також і проекти, вплив яких є незначним, однак він може бути значним, якщо проект, передбачений додатком II буде реалізовуватися у надто чутливому до такого впливу місцевості, то за певних умов вплив таких об'єктів може бути значним. Для належного таких умов потрібна гнучкість процедури ОВД у країнах-членах. Щоб забезпечити такої гнучкості, кожній країні-члену, частиною другою статті 4 Директива 2011/92/ЄС, надано право визначати, які об'єкти з додатку II будуть підлягати ОВД, шляхом прийняття рішення у кожному конкретному випадку, або ж шляхом встановлення критеріїв (частина друга статті 4 Директива 2011/92/ЄС).

Сам факт надання країнам-членам права визначати, які проекти з додатка II Директива 2011/92/ЄС підлягатимуть процедурі ОВД свідчить про намір законодавця поширити процедуру ОВД лише на проекти, що здатні спричинити істотного негативного впливу на довкілля чи здоров'я людини.

На жаль правозастосовна практика в Україні тримається іншої позиції. На веб-сайті ТОВ «Науково-виробниче підприємства «ЕКОЗАХИСТ» міститься таке роз'яснення про те, у яких випадках потрібно проводити ОВД «... повномасштабна ОВНС [оцінка впливу на навколишнє середовище у цій статті ми вживаємо термін ОВД] передбачена лише для об'єктів, віднесених до «Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» (затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України №808 від 28.08.2013р.). Щодо інших інвестиційних проектів, їх підготовка вимагає обмеженої ОВНС, в обсягах, що необхідні для потреб погодження та експертизи»[23].

Нормативно-правовим підґрунтям такої позиції є положення абзацу другого пункту 1.7 ДБН А.2.2-1-2003, згідно з яким «[д]ля інших видів діяльності та об'єктів, не наведених у додатку Е, матеріали ОВНС розробляються у скороченому обсязі, який визначається замовником і генпроектувальником у

кожному конкретному випадку при складанні Заяви про наміри, за узгодженням з місцевими органами Мінекоресурсів та Державної санітарно-епідеміологічної служби МОЗ України». Додаток «Е» до ДБН А.2.2-1-2003 є копією переліку видів діяльності на об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.1995 № 554 (далі – Перелік 554). Перелік 554 був чинний до затвердження Переліку 808 і з набуттям чинності останнім, Перелік 554 втратив чинність. Отже, абзац другий пункту 1.7 ДБН А.2.2-1-2003 вимагає розробляти матеріали ОВД для всіх інших об'єктів та видів діяльності, що не належать до видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку.

Інше правило містить абзац третій частини першої статті 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», згідно з яким «[д]о проектної документації на будівництво об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, а також об'єктів, які підлягають оцінці впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті, додаються результати оцінки впливу на стан навколишнього природного середовища (матеріали оцінки та звіти про оцінку і громадське обговорення). Перелік таких об'єктів та порядок проведення оцінки визначаються Кабінетом Міністрів України». Абзац другий пункту 1.7 ДБН А.2.2-1-2003, зобов'язуючи готувати звіт з ОВД для об'єктів та видів діяльності, що не є об'єктами підвищеної екологічної небезпеки, явно суперечить наведеному вище правилу частини першої статті 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

У разі, якщо підзаконний акт суперечить законіві, суди зобов'язані застосовувати положення закону (частина четверта статті 9 КАС, частина четверта статті 8 Цивільного процесуального кодексу України від 18.03.2004 № 1619–IV [24], частина друга статті 4 Господарського процесуального кодексу України від 06.11.1991 № 1798–XII [25]).

Будівельні норми – це акти технічного характеру (частина перша статті 1 Закону України «Про будівельні норми» від 05.11.2009 № 1704–VI [26]), ці норми не можуть встановлювати нетехнічні процедурні правила реалізації прав людини. Саме такими правилами є вимоги до визначення видів діяльності та об'єктів підвищеної екологічної небезпеки, тому ці правила не можуть бути встановлені у державних будівельних нормах.

Висновок про те, що процедурні та нетехнічні вимоги до реалізації прав людини не можуть встановлюватися у будівельних нормах, впливає також з деяких правових актів Кабінету Міністрів України. Наприклад, у зв'язку з прийняттям 05.11.2009 року Закону України «Про державні будівельні норми» Кабінет Міністрів України своєю постановою від 13.04.2011 № 471 [27], якою була затверджена Програма перегляду державних будівельних норм і правил на період до 2015 року, яка передбачає «... перенесення з будівельних норм положень, які регулюють правовідносини у сфері будівництва та архітектури, до відповідних нормативно-правових актів ...». Надзвичайно невдале

положення цієї програми, слід тлумачити звужено, а саме: з будівельних норм мають бути перенесені всі норми, що регламентують правовідносини, за винятком норм, що стосуються технічних питань. Буквальне тлумачення наведеного вище положення означатиме припинення правового регулювання правовідносин за допомогою будівельних норм взагалі, адже навіть, регламентуючи технічні питання Мінрегіон, регламентує правовідносини.

Таким чином, державні будівельні норми не повинні застосовуватися для визначення видів діяльності та об'єктів щодо яких слід проводити процедуру ОВД.

В судовій практиці виникало питання про те, чи виникає обов'язок суб'єкта господарювання брати участь у процедурі ОВД у випадку, коли на момент початку проектування об'єкт належав до видів діяльності та об'єктів підвищеної екологічної небезпеки. Наприклад, пункт 26 Переліку 808 у редакції від 28.08.2013 року включав до складу видів діяльності та об'єктів підвищеної екологічної небезпеки – радіотехнічні об'єкти (радіопередавальні, радіотелевізійні, радіолокаційні станції, цифрові радіорелейні станції, базові станції систем стільникового зв'язку). Постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 року № 1160 до Переліку 808 було виключені з пункту 26 слова «цифрові радіорелейні станції, базові станції систем стільникового зв'язку». У зв'язку з цим виникла ситуація, за якої на момент отримання технічного завдання та затвердження проектної документації на будівництво базові станції систем стільникового зв'язку належали до об'єктів підвищеної екологічної небезпеки, а на момент видачі дозволу на виконання будівельних робіт зазначені станції не належали до об'єктів підвищеної екологічної небезпеки. Позивач замовив матеріали ОВД у скороченому вигляді, відповідно до абзацу другого пункту 1.7 ДБН А.2.2-1-2003. Головний інспектор будівельного нагляду кваліфікував це як порушення, на його думку оскільки базова станція систем стільникового зв'язку є об'єктом підвищеної небезпеки, то звіт з ОВД має бути розроблений у повному обсязі.

Посилаючись на те, що базова станція систем стільникового зв'язку є об'єктом підвищеної небезпеки не належить до об'єктів підвищеної небезпеки, позивач просив суд визнати незаконним та скасувати протокол про правопорушення у сфері містобудівної діяльності та постанову про накладення штрафу.

Постановою Полтавського окружного адміністративного суду від 15.09.2016 [0] року у задоволенні позову суд відмовив, мотивувавши своє рішення тим, що «...на момент отримання позивачем технічного завдання, розробки та затвердження проектної документації на об'єкт будівництва ... базові станції систем стільникового зв'язку належали до об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, а тому розробка проектної документації на підставі матеріалів ОВНС [ОВНС – оцінка впливу на навколишнє середовище], які розроблені в скороченому обсязі, вважалась

неприпустимою та мала виготовлятися позивачем з дотриманням вимог ДБН А.2.2-1-3-2003 ...».

На наш погляд, для того щоб вирішити питання, що виникло під час розгляду цієї справи потрібно взяти до уваги призначення всієї процедури ОВД та звіту ОВД. Призначенням цієї процедури є надати можливість всім особам, на яких в майбутньому впливатиме планована діяльність висловити свої зауваження та пропозиції щодо проекту планованої діяльності, що містить параметри проекту, його майбутній вплив та заходи, спрямовані на зменшення цього впливу. Документом, який містить всю зазначену інформацію є звіт з ОВД. Отже, призначення процедури ОВД є, поряд з іншим, належним чином оцінити вплив об'єкта на довкілля та здоров'я людини і довести зауваження і коментарі заінтересованих осіб до органа, що має право приймати остаточне рішення щодо планованої діяльності. Якщо на момент прийняття остаточного рішення та чи інша діяльність не є об'єктом ОВД, то немає ні найменшого сенсу вимагати проведення процедури ОВД і скласти звіт з ОВД.

На жаль у наведеній вище справі суд формально підійшов до розгляду справи, залишивши поза увагою призначення звіту з ОВД та процедури ОВД.

Висновки.

1. Об'єктом процедури ОВД мають бути саме види діяльності, а не споруди, адже негативний вплив спричиняє не сам об'єкт, а спосіб його експлуатації і негативний вплив залежить не від самої по собі споруди, а від того, яким чином ця споруда буде використовуватися.

2. Правила державних будівельних норм не повинні використовуватися для встановлення видів діяльності, що підлягають процедурі ОВД.

3. Процедура визначення видів діяльності, що ґрунтується лише на технічних критеріях не може забезпечити виконання міжнародних зобов'язань і не дозволяє врахувати під час визначення таких видів діяльності того, що шкідливість виду діяльності іноді зумовлюється не параметрами виду діяльності, а властивостями довкілля, у якому така діяльність буде здійснюватися.

Використані джерела:

1. Єндрошка Є. Перелік основних вимог Конвенції Еспо, Організації конвенції, а також директиви про ОВНС, яким повинна відповідати національна права база України у сфері оцінки впливу на навколишнє середовище // Єндрошка Є. Оцінка впливу на довкілля та участь громадськості: аналітичний порівняльний огляд європейського й українського законодавства та рекомендації щодо впровадження європейських стандартів в Україні / Є. Єндрошка, Д. Скрильніков, Є. Алексеєва. – Львів: ЕПЛ, 2013. – С. 29–39.

2. Directive 2011/92/EU of the European parliament and the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification) // Official Journal of the European Union. –

28.1.2012. – L 26/1. – Available at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0092&rid=1> bibliography (last visited Feb. 18, 2017).

3. Скрильніков Д. Розділ V. Стан відповідності українського законодавства європейським стандартам // Єндрюшка Є. Оцінка впливу на довкілля та участь громадськості: аналітичний порівняльний огляд європейського й українського законодавства та рекомендації щодо впровадження європейських стандартів в Україні / Є. Єндрюшка, Д. Скрильніков, Є. Алексєєва. – Львів: ЕПЛ, 2013. – С. 40–44.

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

5. Андрусевич А. Зміцнення структур і процедур для проведення оцінки впливу на навколишнє середовище // Виконання плану дій Україна - ЄС: довкілля та сталий розвиток / [А. Андрусевич, Н. Андрусевич, С. Вихрист та ін.]. – Львів: РАЦ "Суспільство і довкілля", 2009. – С. 44–51.

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

7. Арндрейцев В. И. Правовые вопросы экологической экспертизы проектов : дис. канд. юр. наук : 12.00.06 / Арндрейцев В. И. – К, 1984. – 225 с.

8. Андрейцев В. І. Розділ І Екологічна експертиза – гарантія екологічної безпеки // Екологічна експертиза: право і практика / В. І. Андрейцев, М. А. Пустовойт, С. В. Калиновський. – Київ: Урожай, 1992. – С.4–34.

9. Посібник до розроблення матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (до ДБН А.2.2-1-2002) [Текст] / Харк. Держ. від-ня комплекс. дослідж. і оцінки впливу на навколиш. середовище "ХДВ КДІОВНС" ін-ту "УкрНДІПНТВ", Держбуд України. - 1-ша ред. - Х. : [б. в.], 2002 . Ч. 1 : Оцінка впливів проектованої діяльності на навколишнє природне середовище / [І. Б. Абрамов та ін. ; під заг. ред. В. Г. Чуніхіна та І. Б. Абрамова]. - 2002. - 158 с. : рис., табл. - Бібліогр.: с. 152-156.;

10. Посібник до розроблення матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (до ДБН А.2.2-1-2002) [Текст] / Харк. Держ. від-ня комплекс. дослідж. і оцінки впливу на навколиш. середовище "ХДВ КДІОВНС" ін-ту "УкрНДІПНТВ", Держбуд України. - 1-ша ред. - Х. : [б. в.], 2002 . Ч. 2 : Оцінка впливів проектованої діяльності на повітряне середовище / [відп. викон. Б. В. Солуха ; під заг. ред. В. Г. Чуніхіна та І. Б. Абрамова]. - 2002. - 219 с. : рис., табл. - Бібліогр.: с. 202-215.

11. Солуха Б. В. Територіальна оцінка впливу об'єктів будівництва на навколишнє середовище (ТерОВНС) [Текст] / Б. В. Солуха ; Товариство "Знання" України, Науково-просвітницький центр "Економіка, наука, техніка". - К. : Знання України, 2002. – 112 с.

12. ДБН А.2.2-1-2003 «Проектування. Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовища (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд. Основні положення проектування», затверджений наказом Держбуду від 15.12.03 № 214. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу : <http://dbn.at.ua/load/normativy/dbn/1-1-0-242>. – Дата звернення: 13.01.2017.

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

14. Урядовий кур'єр. – 2011. – № 52.

15. Конвенція про оцінку впливу на довкілля у транскордонному контексті, укладена 25.02.1991, підписана 26.02.1991, ратифікована Законом України від 19.03.1999 № 534-XIV. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу : http://www.unecese.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/Espoo_Convention_authentic_ENG.pdf. – Дата звернення: 21.01.2017.

16. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, укладена 25.06.1998, підписана від імені України 25.06.1998, ратифікована Законом України від 06.07.1999 N 832-XIV. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <https://www.unecese.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43ukr.pdf>. – Дата звернення: 18.02.2017.

17. Урядовий кур'єр. – 2005. – № 153 – 154.

18. Урядовий кур'єр. - 2013. - № 215.

19. Glasson J. *Introduciton to Enviromental Impact Assesment* / Glasson J., Therivel R., Chandwick A.- London: Rounladge, 2005. – 436 pp.

20. Проект Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» № 2009а від 03.06.2015. – Електрон. текст. дані. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55438. – Дата звернення: 21.01.2017.

21. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide (second edition)* / [J. Ebbesson, H. Gaugitsch, J. Jendrośka and others]. – Geneva: United Nations Economic Commission for Europe, 2014. – 282 pp.

22. Directive 2011/92/EU of the European parliament and the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification) // *Official Journal of the European Union*. – 28.1.2012. – L 26/1. – Available at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0092&rid=1> bibliography (last visited Feb. 18, 2017).

23. Веб-сайт ТОВ «Науково-виробниче підприємства «ЕКОЗАХИСТ». – Електрон. текст. дані. – Режим доступу : <http://ecozahist.com.ua/otsinka-vplivu-na-navkolishnye-seredovische-ovns/>. – Дата звернення: 13.01.2017.

24. Урядовий кур'єр. – 2004. – № 130.

25. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.

26. Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 5. – Ст. 41.

27. Урядовий кур'єр. – 2011. – № 93.

Постанова Полтавського окружного адміністративного суду від 15.09.2016. – Справа № 816/470/16. . – Електрон. текст. дані. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/61522020>. - Дата звернення: 18.02.2017.

У статті проаналізовано процедуру визначення видів діяльності та об'єктів, що підлягають оцінці впливу на довкілля як елемент процедури оцінки впливу на довкілля. Автор доходить висновку про те, що великою вадою процедури оцінки впливу на довкілля в Україні є те, що така процедура є частиною процедури проектування об'єктів будівництва. Деякі види діяльності, що підлягають оцінці впливу на довкілля, здійснюються без будівництва і органи влади у таких випадках змушені застосовувати нормативні акти про будівництво за аналогією. Автор критично ставиться до правозастосовної та судової практики, що використовує державні будівельні норми для визначення видів діяльності та об'єктів, які підлягають процедурі оцінки впливу на довкілля.

Ключові слова: оцінка впливу на довкілля, екологічні права, адміністративні процедури, дозвільні процедури, участь громадськості у процесі прийняття рішень.

В статье проанализировано процедуру определения видов деятельности и объектов, подлежащих оценке влияния на окружающую среду, как элемент процедуры оценки влияния на окружающую среду. Автор приходит к выводу о том, что большим недостатком процедуры оценки влияния на окружающую среду в Украине является то, что такая процедура – составная часть процедуры проектирования объектов строительства. Некоторые виды деятельности, подлежащие оценке влияния на окружающую среду, осуществляются без какого-либо строительства и органы государственной власти вынуждены применять нормативные акты о строительстве по аналогии. Автор критически относится к правоприменительной и судебной практике, использующей государственные строительные нормы для определения видов деятельности и объектов, подлежащих процедуре оценки влияния на окружающую среду.

Ключевые слова: оценка влияния на окружающую среду, экологические права, административные процедуры, разрешительные процедуры, участие общественности в процессе принятия решений.

The screening as the part of the environmental impact assessment procedure in Ukraine is analysed in the article. The author concluded that the big disadvantage of the Ukrainian environmental impact assessment procedure is that this procedure is the part of the planning stage of the construction. Some activities that are the subjects of the environmental impact assessment procedure are carried out without any construction and the public authority has to use the construction legislation acts by

analogy. The author criticises the legal and judicial practice that use the state construction norms for defining types of activity or installations that are subject of the environmental impact assessment procedure.

Key words: environmental impact assessment, environmental human rights, administrative procedures, permitting procedures, public participation in decision-making.