

11. Справа №2-597/09, розглянута Кам'янським райсудом Черкаської обл. за позовом К.І.О. до Михайлівської сільради Кам'янського р-ну про зобов'язання здійснити приватизацію. // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>

Грабар Г.М. Актуальні правові питання приватизації земельних ділянок, що перебувають у користуванні громадян.

Стаття присвячена визначенню актуальних питань приватизації земельних ділянок, що перебувають у користуванні громадян. При дослідженні теми автором висвітлено позитивні та негативні аспекти приватизації земельних ділянок, що перебувають у користуванні громадян.

Ключові слова: приватизація земельних ділянок, орган реєстрації, давність користування, спрощена процедура приватизації земельних ділянок, право власності на землю.

Грабар Г.М. Актуальные правовые вопросы приватизации земельных участков, находящихся в пользовании граждан.

Статья посвящена определению актуальных вопросов приватизации земельных участков, находящихся в пользовании граждан. При исследовании темы автором освещены положительные и отрицательные аспекты приватизации земельных участков, находящихся в пользовании граждан.

Ключевые слова: приватизация земельных участков, орган регистрации, давность пользования, упрощенная процедура приватизации земельных участков, право собственности на землю.

Grabar G.M. Main legal issues of land privatization, which are used by citizens.

The article is devoted to the definition of current issues of land privatization, which are used by citizens. In the study the author highlights the positive and negative aspects of land privatization, which are used by citizens.

Keywords: land privatization, registration authority, prescription acquisitive, simplified procedure of land privatization, land ownership.

Мороз Г.В.

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ В ПРОЦЕДУРІ ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ

УДК 349.6

В сучасному світі інтенсивного розвитку високих технологій та науково-технічного прогресу, все більших масштабів набуває забруднення і деградація навколишнього середовища, обмеженість життєво-важливих природних ресурсів стає особливо відчутною. Серед причин нестабільного екологічного становища

України - недосконалість екологічного обґрунтування планів і проектів економічного розвитку. Держава щоденно видає дозволи на впровадження еколого-небезпечних об'єктів, оцінюючи екологічні ризики не завжди об'єктивно. Стратегія на безумовне задоволення економічних потреб суспільства без належного врахування екологічних чинників, в недалекій перспективі приречена на повний крах.

Кожен промисловий об'єкт впливає на стан навколишнього природного середовища, в свою чергу якість води, повітря, ґрунтів, продуктів харчування тощо мають безпосередній вплив на життя і здоров'я людей. Складовою частиною превентивних заходів в сфері екологічних відносин є процедура оцінки впливу на навколишнє середовище (далі – ОВНС) при здійсненні тієї чи іншої еколого-небезпечної господарської діяльності. ОВНС є обов'язковим елементом всіх стадій розробки проектних матеріалів на здійснення господарської та іншої діяльності, яка може негативно впливати на стан природних ресурсів, здоров'я і умови життя населення. З питання ОВНС науковцями та практиками проведено глибокі і багатосторонні дослідження [1-4 та ін.], що дало суттєві результати. Однак було б невірно стверджувати, що всі, навіть основні питання вирішені, і потреба в подальшому вивченні відсутня. ОВНС процедурно є складним комплексним процесом щодо виявлення характеру, інтенсивності і ступеня безпеки впливу будь-якого виду планованої господарської діяльності на стан довкілля і здоров'я населення. Основною метою даної статті є дослідження одного із аспектів ОВНС, а саме правових механізмів представлення інтересів зацікавленої екологічної громадськості та визначення її ролі в процедурі оцінки впливу на довкілля.

Слід зазначити, що процедура ОВНС «західного типу» передбачає по можливості якнайповніше залучення громадськості до вирішення питання організації певної господарської діяльності на якомога ранній стадії [4, с.21]. Тобто, до складу матеріалів ОВНС запланованої чи здійснюваної діяльності обов'язково повинні включатися дані про громадську думку. Участь громад-

ськості в процесі ОВНС є, безумовно, важливою та бажаною складовою досягнення мети демократичного прийняття рішень, при цьому така участь повинна починатися вже на початкових стадіях планування певної діяльності та продовжуватися протягом усього процесу прийняття рішень про її реалізацію. Орхуська конвенція вимагає, «щоб у відповідному рішенні належним чином було враховано результати участі громадськості» (пункт 8 ст.6). На жаль, поки що практично відсутній досвід не просто фіксації громадських настроїв, а дій щодо їх модифікації та зміни у бажаному напрямі з метою забезпечення конструктивного розв'язання питань реалізації запланованої діяльності та уникнення безвихідного протистояння господарюючих суб'єктів. Взагалі, в системі оцінки впливу запланованої діяльності на навколишнє середовище відбулись суттєві зміни. У зв'язку із прийняттям Закону України від 17 лютого 2011 р. «Про регулювання містобудівної діяльності» спрощено порядок отримання дозволів на будівництво та виключено проекти будівництва щодо об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, із переліку об'єктів державної екологічної експертизи. Ці зміни практично звели до мінімуму значення державної екологічної експертизи, яка традиційно розглядалась як форма попереджувального екологічного контролю. Для проектної документації на будівництво об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, й надалі необхідно розробляти ОВНС згідно ДБН А.2.2-1-2003 «Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд. Основні положення проектування», розроблені Українським державним головним інститутом «УкрНДПНТВ» та схвалені рішенням науково-технічної ради Держбуду України від 9 грудня 2003 року № 89. Проте матеріали ОВНС тепер розглядаються разом із рештою проектної документації за процедурою містобудівної експертизи, в якій на сьогодні не беруть участі спеціально уповноважені органи (Мінприроди, Мінздорів'я), що створює реальні ризики значного промислового забруднення довкілля. Крім того, сучасна процедура ОВНС в Україні хоча й передбачає певні мінімальні можливості

участі громадськості в процесі розробки ОВНС, однак містобудівні дозвільні процедури не відповідають засадам демократії, оскільки не можуть забезпечити врахування думки громадськості на етапі планування та будівництва *конкретних промислових об'єктів*. Це призводитиме до конфліктів на місцевому рівні між населенням та інвесторами, сприятиме формуванню негативного іміджу як місцевих, так і центральних органів влади [5, с. 9]. Серед визнаних у колі науковців, членів громадських екологічних організацій та загалом - усієї зацікавленої громадськості форм участі громадськості у процедурі ОВНС, найбільш ефективними визнаються громадські (публічні) слухання, відкриті засідання, збори громадян за місцем проживання, звернення до органів державного контролю у сфері екології, участь у державній екологічній експертизі, зрештою - здійснення (тобто організація та проведення) громадської екологічної експертизи [6, с.126]. Виходячи зі змісту ст.21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» на сьогодні фактично єдиною можливою формою громадської участі щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні (генеральних планів населених пунктів, планів зонування та детальних планів територій) є громадські слухання, які є найбільш конструктивною та результативною формою діалогу влади та громадськості, оскільки організують, як правило, великі аудиторії зацікавлених осіб з наперед визначеними чіткими вимогами. Таким чином, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» не закріплює права громадськості на участь у прийнятті рішень щодо будівництва окремих об'єктів. Відтак, сучасна процедура ОВНС в Україні не відповідає європейській системі, в якій основний акцент поставлено на екологічну складову процесу прийняття рішень щодо проектів будівництва. Ключовими принципами та елементами європейської моделі є гласність та врахування громадської думки.

Екологічна оцінка в ЄС становить собою процедуру, яка гарантує, що екологічні наслідки рішення про погодження певної діяльності беруться до уваги в процесі прийняття такого рішення

ня. Екологічна оцінка може проводитися для окремих проектів, таких як дамби, автомагістралі, аеропорти або заводи, на підставі директиви 2011/92/ЄС (відома як Директива про «оцінку впливу на навколишнє середовище» - Директива про ОВНС) або для планів та/або програм на основі Директиви 2001/42/ЄС (відома як Директива про «стратегічну екологічну оцінку» - Директива про СЕО). Загальним принципом обох директив є забезпечення того, що плани, програми і проекти проходять оцінку впливу на навколишнє середовище до їхнього погодження або затвердження. Консультації з громадськістю є однією з ключових особливостей процедур екологічної оцінки [7, с.19].

У США та розвинених країнах Заходу ідеологія ОВНС базується, перш за все, на альтернативності (варіантності) господарських рішень протягом усього процесу їх прийняття від задуму (ідеї) і до вирішення питання про їх практичну реалізацію з метою оптимізації і раціоналізації насамперед капіталовкладень і уникнення безрезультатних витрат економічних ресурсів. Тобто, одним із основних завдань ОВНС «західного типу» є оцінка і аналіз діяльності, що планується через врахування усіх наявних обставин і ситуацій та вибору в кінцевому рахунку найбільш прийняттого напрямку запланованої діяльності. Як зазначали Дж. Бонайн та С.М. Кравченко, «ОВНС одного проекту надто вузько розглядає альтернативи. Ширший розгляд може надати кращий варіант стратегії, таким чином забезпечуючи екологічно сталий розвиток. Більше того, негативним аспектом окремого розгляду проектів є те, що погіршується загальна оцінка їх впливу» [1, с.11-14]. Принцип альтернативності у процесі здійснення ОВНС – один із особливо важливих. Можливість його практичної реалізації достатньою мірою залежить від позиції, яку займає зацікавлена громадськість. І саме від активності, повноти та об'єктивності аргументації останньої залежить вибір найбільш доцільного способу реалізації того чи іншого проекту. Винесення на обговорення єдиного варіанту проекту може сприйматися громадськістю як ознака того, що всі рішення фактично вже прийняті, а це, в свою чергу, суттєво знижує ефективність громадської

участі в процедурі ОВНС і навіть може призвести до конфліктних ситуацій. Хоча, як зазначається в літературі, коли виникає принципова конфронтація між громадськістю і господарниками, потенціал ОВНС («західного типу», так само як і вітчизняного) неспроможний забезпечувати прийнятне для всіх сторін вирішення проблем, розв'язання яких у таких випадках можливе тільки шляхом прийняття вольових адміністративних рішень (у гіршому випадку) або ж судового розгляду [4, с.23].

Питанням участі громадськості багато уваги приділяється у Конвенції про оцінку впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті (п.2 ст. 2, п.1 ст. 3, п.8 ст. 3, п.2 ст. 4), причому виходячи з положень п.6 ст. 2 громадськість іншої країни, яка ймовірно буде зачеплена транскордонним впливом запланованої діяльності, забезпечується рівноцінними можливостями участі у процесі оцінки впливу на навколишнє середовище з громадськістю Сторони походження (тобто Договірної Сторони цієї Конвенції, під юрисдикцією якої передбачається виконувати заплановану діяльність). А це, звичайно, вимагає від країн, які ратифікували дану Конвенцію (в тому числі й України), розробити відповідні національні процедури участі громадськості в ОВНС, максимально наближені до міжнародних стандартів. У ст.3 Конвенції, яка має назву «Оповіщення», щодо інформування про запланований вид діяльності застосовано конструкцію «якмога скоріше». Більш конкретно в цьому відношенні є Орхуська конвенція, яка вимагає інформувати зацікавлену громадськість на початковому етапі процедури прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, з детальним переліком усіх необхідних питань інформативного характеру (пункт 2 ст.6). Дійсно, найбільш проблематичним було і залишається питання щодо інформування громадськості про діяльність, що планується. 13 січня 2011 р. прийнято Закон України «Про доступ до публічної інформації», метою якого є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Однак фактично, про заплановану еколого-небезпечну діяльність

громадськість нашої держави має можливість дізнатися з моменту оголошення через засоби масової інформації Заяви про екологічні наслідки діяльності (ст.10 Закону України «Про екологічну експертизу»; п.2.1. Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля), що, по суті, є завершальним (підсумковим) етапом ОВНС. Такий порядок інформування громадськості, вважаємо, є малоефективним або взагалі чисто формальним, оскільки не відповідає тим стандартам, які встановлені міжнародними актами. Крім того, на практиці, в більшості випадків, про заплановану діяльність громадськість дізнається вже після прийняття рішення, коли розпочинається реалізація проекту. Систематичне інформування громадськості в процесі здійснення ОВНС, починаючи з найбільш ранніх етапів, є запорукою забезпечення відкритості та інформаційної прозорості усього процесу ОВНС. З іншого боку, цілком імовірно, що на цих початкових стадіях ще недостатньо напрацьованого матеріалу, призначеного для оприлюднення, і не на всі запитання, що можуть виникнути, замовник (виконавець) зможе дати належну відповідь – повну і ґрунтовну. З огляду на це, необхідно завчасно планувати залучення громадськості на кожному з етапів процедури ОВНС. Таке планування може бути реалізоване у вигляді конкретних програм участі громадськості в процесі ОВНС з визначенням завдань і форм такої участі для кожного етапу. Програми доцільно розробляти в максимально простій і доступній формі, зрозумілій для широкого загалу. За таких умов процес участі громадськості реально зможе набути форму партнерства чи діалогу, що дозволить громадськості не тільки отримувати інформацію про заплановану діяльність, але й повідомляти про свою точку зору відповідно до визначених програмних положень, а це, в свою чергу, сприятиме покращенню якості прийнятих рішень.

Важливість своєчасного залучення громадськості до обговорення того чи іншого проекту полягає ще й у тому, що таким чином можна запобігти значним фінансовим витратам пов'язаним із внесенням змін, коригуванням проекту, а також певною мірою покращити сприйняття запланованої діяльності серед зацікавлених осіб.

Своєчасне відкриття для громадськості екологічної інформації (тобто на первинних стадіях процесу ОВНС) може прискорити об'єктивний розгляд повного переліку питань, пов'язаних із запропонованою діяльністю і сприятиме правильному та обґрунтованому вибору з поміж інших альтернативних варіантів [8, с.113].

На даний час в контексті ОВНС Україна відстає і у виконанні міжнародних зобов'язань, і у реалізації власних планів імплементації відповідних конвенцій та апроксимації із законодавством ЄС. Система ОВНС потребує значного вдосконалення та фактично розбудови «з нуля» відповідних механізмів, які б відповідали міжнародним вимогам та практиці ОВНС [7, с.28]. У Верховній Раді України зареєстровано законопроект «Про оцінку впливу на довкілля», мета якого – запровадити в Україні європейський підхід до екологічної оцінки проектів небезпечних об'єктів для попередження шкоди життю й здоров'ю українців та руйнування природного середовища. Законопроект розроблений за участі громадських експертів в рамках Реанімаційного пакету реформ (РПР) та є важливим кроком на виконання зобов'язань України за Угодою про асоціацію з Європейським Союзом (ЄС). Україна сьогодні є єдиною європейською державою, де відсутня повноцінна процедура оцінки впливу на довкілля (ОВД). Із набранням чинності у 2011 році Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», проекти навіть таких небезпечних об'єктів, як атомні електростанції, можуть розроблятися без врахування думки профільного органу (Міністерства екології та природних ресурсів України) та громадськості. Впровадження європейської моделі оцінки впливу на довкілля також дозволить виконати ряд міжнародних зобов'язань України, зокрема вимоги за Європейським Енергетичним Співтовариством та за Угодою про асоціацію щодо імплементації Директиви 2011/92/ЄС (85/337/ЄЕС) [9]. Впровадження європейських процедур у сфері ОВД передбачене також галузевими програмними документами у сфері охорони довкілля: Основними засадами (стратегією) національної екологічної політики до 2020 року (2010) та Національним планом дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015

роки (2011). Таким чином, для гарантування екологічної безпеки та на виконання своїх міжнародних зобов'язань за природоохоронними угодами Україні вкрай необхідне повне оновлення системи оцінки екологічної прийнятності промислової діяльності з акцентом на обов'язкове врахування інтересів зацікавленої екологічної громадськості.

1. Бонайн Дж., Кравченко С. Стратегічна екологічна оцінка разом з громадськістю / Бонайн Дж., Кравченко С. // Вісник екологічної адвокатури. – Весна – 2001. - № 14. – С.11-14.
2. Третьякова А.А. Понятие экологических прав граждан по законодательству стран-членов Европейского Союза / Третьякова А.А. // Экологическое право. - 2002. - № 1. - С.51-57.
3. Бесяцкий А.В. Организационно-правовые проблемы оценки воздействия на окружающую среду: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право» / А.В. Бесяцкий. - Москва, 1992. – 24 с.
4. Нормативні та практичні аспекти виконання оцінки впливу на навколишнє середовище. Збірник матеріалів / Упоряд. В.О. Тихий, Л.К. Яровой – К.: Веселка, 2002. – 150 с.
5. Андрусевич А.О. Оцінка впливу на довкілля в Україні: вирішення проблеми по-європейськи / Андрусевич А.О. - РАЦ «Суспільство і довкілля», 2011. – 18 с.
6. Позняк Е. Оцінка впливу на довкілля і участь громадськості в ній у формі громадської екологічної експертизи: міжнародно-правові та національно-правові аспекти / Позняк Е. // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: юридичні науки. – 2007. – Вип. 74–76.- С. 126-129.
7. Оцінка впливу на довкілля та участь громадськості: аналітичний порівняльний огляд європейського й українського законодавства та рекомендації щодо впровадження європейських стандартів в Україні / Львів: ЕПЛ, 2013. – 96 с.
8. Мороз Г.В. Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля [Монографія] / Мороз Г.В. – Івано-Франківськ, 2008. – 168 с.
9. Оцінка впливу на довкілля – ще один крок до Європи // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://necu.org.ua/otsinka-vplyvu-na-dovkillya-sche-odyn-krok-do-evropy/>

Мороз Г.В. Правові аспекти реалізації громадських екологічних інтересів в процедурі оцінки впливу на довкілля

В статті розглядаються основні правові механізми представлення інтересів громадськості в процедурі оцінки впливу на довкілля. Визначено недоліки законодавчого регулювання даного питання та внесено пропозиції з удосконалення правового регулювання відповідної сфери відносин з урахуванням позитивного міжнародного досвіду.

Ключові слова: громадськість, інтереси громадськості, інформування громадськості, екологічна оцінка.

Moroz G.V. Правовые аспекты реализации общественных экологических интересов в процедуре оценки воздействия на окружающую среду

В статье рассматриваются основные правовые механизмы представления интересов общественности в процедуре оценки воздействия на окружающую среду. Определены недостатки законодательного регулирования данного вопроса и внесены предложения относительно усовершенствования правового регулирования конкретной сферы отношений, учитывая позитивный международный опыт.

Ключевые слова: общественность, интересы общественности, информирование общественности, экологическая оценка.

Moroz G. Legal aspects of the realization of public environmental interests in the procedure of environmental impact assessment

The article reviews the main legal mechanisms of representing public interests in the procedure of environmental impact assessment. Deficiencies of legal regulation of this issue are determined and proposals for improving the legal regulation of the sphere of relations based on good international practice are made.

Keywords: community, public interests, public awareness, environmental assessment.