

*ЧАБАНЕНКО Микола Миколайович,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільного, трудового та господарського права,
Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара*

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ЩОДО ВИДАЧІ ДОЗВОЛІВ НА ВИКИДИ ЗАБРУДНЮЮЧИХ РЕЧОВИН В АТМОСФЕРНЕ ПОВІТРЯ

Участь громадськості у прийнятті рішень щодо видачі дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря наразі врегульовано Порядком проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян – підприємців, які отримали такі дозволи [1] (далі – Порядок № 302).

Так, суб'єкт господарювання для отримання дозволу, серед іншого, вміщує в місцевих друкованих засобах масової інформації повідомлення про намір отримати дозвіл із зазначенням адреси місцевої держадміністрації, до якої можуть надсилатися зауваження громадських організацій та окремих громадян (п. 5 Порядку № 302). Місцеві держадміністрації розглядають зауваження громадських організацій, у разі потреби організують проведення їх публічного обговорення і протягом 30 календарних днів з дати опублікування інформації про намір суб'єкта господарювання отримати дозвіл повідомляють про це орган, який видав дозвіл. Орган, який видає дозвіл, аналізує зауваження та у разі необхідності пропонує суб'єкту господарювання врахувати їх під час підготовки дозволу до видачі (п. 7 Порядку № 302).

Правові можливості громадськості впливати на прийняття екологічно значущих рішень є одним із проявів права на екологічну безпеку [Див.: 2, с. 104–105]. На думку В. І. Андрейцева, повідомлення громадськості про відповідні наміри з метою залучення громадськості до публічного обговорення відноситься до заходів функціонально-процедурного забезпечення реалізації права громадян на екологічну безпеку [3, с. 225]. Відповідні правові приписи спрямовані на реалізацію конституційних положень про обов'язок держави забезпечувати екологічну безпеку і підтримувати екологічну рівновагу на території України, про право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на інформацію про стан довкілля. Тому правове регулювання у цій сфері є достатньо важливим та потребує уваги.

Питання участі громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень знайшли міжнародно-правове регулювання у Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція; далі – Конвенція) [4], ратифікована Україною 30.07.1999.

Аналіз національно-правового регулювання участі громадськості у прийнятті рішень щодо видачі дозволів на викиди забруднюючих речовин в

атмосферне повітря дозволяє виявити цілу низку його недоліків, окремі з яких ми викладемо в цій доповіді.

По-перше, така участь громадян має нормативну основу виключно на підзаконному рівні. Ані Закон України «Про охорону атмосферного повітря» [5], ані інші закони України прямо не закріплюють права громадськості на таку участь. Враховуючи, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, засадничі положення міжнародних договорів варто, все ж таки, імплементувати саме на рівні закону.

По-друге, Порядок № 302 багато в чому суперечить Конвенції, а також прийнятому на виконання Конвенції Положенню про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля [6] (далі – Положення № 168), формально маючи вищу юридичну силу, ніж Положення № 168. Положення № 168 при цьому також має окремі недоліки.

Порядок № 302 передбачає подання замовником дозволу повідомлення в місцевих друкованих ЗМІ (п. 5), Положення № 168 – просто «в ЗМІ» (п. 2.1.). Такий порядок доведення інформації до зацікавлених осіб не може бути визнаний задовільним. Конвенція вимагає, щоб зацікавлена громадськість адекватно, своєчасно та ефективно одержувала інформацію шляхом публічного повідомлення або в індивідуальному порядку (п. 2 ст. 6). Положення № 168 наголошує на тому, що принципами участі громадськості є прозорість і демократизм, доступ громадськості до інформації для прийняття п. 3 ст. 2 відповідних рішень та сприяння участі громадськості у прийнятті рішень (п. 1.3.). Навряд чи цим принципам відповідає публікація повідомлення в місцевій газеті. На практиці часто трапляється, що через публікацію лише в одному місцевому виданні заінтересовані особи взагалі залишаються необізнаними про підготовку відповідних рішень.

Порядок № 302 практично не врегульовує зміст повідомлення. Положення № 168 передбачає, що повідомлення повинне містити відомості про: а) заплановану діяльність, мету і шляхи її здійснення; б) суттєві фактори, що впливають чи можуть впливати на стан навколишнього природного середовища з урахуванням можливості виникнення надзвичайних екологічних ситуацій; в) кількісні та якісні показники оцінки рівнів екологічного ризику запланованої діяльності, а також заходи, що гарантують впровадження діяльності відповідно до екологічних стандартів і нормативів; г) інформування громадськості щодо запланованої діяльності, її мету і шляхи її здійснення. Однак і цього не є достатньо, оскільки Конвенція (п. 1 ст. 6) вимагає зазначення у повідомленні також і інших даних, наприклад – про характер можливих рішень або проект рішення, про те, яка екологічна інформація, що стосується запропонованого виду діяльності, є в наявності тощо.

Порядок № 302 з невідомої причини обмежує коло суб'єктів, які можуть подати зауваження, громадськими організаціями та окремими громадянами (п. 5). Конвенція ж визначає «громадськість» як одну або більше фізичних чи юридичних осіб, їхні об'єднання, організації або групи, які діють згідно з

національним законодавством або практикою (п. 4 ст. 2). Таке ж визначення містить Положення № 168 (п. 1.2.)

Згідно з Порядком № 302, фактично рішення про проведення громадських обговорень приймається місцевою держадміністрацією (абз. 1 п. 7). Положення № 168 не містить однозначної вказівки на обов'язковість чи факультативність проведення громадських обговорень, однак з аналізу його положень, зокрема п. 2.2. можна зробити висновок, що за Положенням № 168 проведення громадських обговорень є обов'язковим або ж принаймні не залежить від дискреційних повноважень публічних органів.

Ще однією важливою проблемою є врахування результатів участі громадськості при прийнятті рішення щодо видачі дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Конвенція зобов'язує держав-учасниць забезпечити, щоб у відповідному рішенні належним чином було враховано результати участі громадськості (п. 8 ст. 6). Порядок № 302 передбачає, що орган, який видає дозвіл, аналізує зауваження та у разі необхідності пропонує суб'єкту господарювання врахувати їх під час підготовки дозволу до видачі (абз. 2 п. 7). Навряд чи цього достатньо, аби виконати вимоги п. 8 ст. 6 Конвенції. Положення № 168 натомість вже передбачає, що результати громадського обговорення повинні бути максимально враховані при підготовці проекту рішення (п. 2.11.).

Враховуючи викладене, вважаємо за необхідне: 1. Констатувати незадовільність стану національного правового регулювання участі громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень, а особливо – в частині, що стосується видачі дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря. 2. Забезпечити багаторівневе (а саме, на рівні закону України та єдиного підзаконного нормативно-правового акту) уніфіковане правове регулювання участі громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень із повним врахуванням положень Конвенції. 3. Удосконалити форми оповіщення громадськості про такі, що готуються екологічно значущі рішення (обов'язкова публікація в кількох ЗМІ та на офіційних веб-сайтах Мінприроди України та місцевих публічних органів; обов'язкове індивідуальне повідомлення особам, які брали участь у минулих громадських обговореннях). 4. Привести вимоги до змісту відповідних повідомлень у відповідність із положеннями Конвенції. 5. Встановити обов'язковість проведення громадських обговорень або принаймні помірковані критерії такої обов'язковості.

Частина цих пропозицій у певній мірі відображена у положеннях Проекту Закону про оцінку впливу на довкілля [7], однак останній все ще потребує удосконалення, зокрема в частині форм інформування громадськості та змісту повідомлення, і може бути оцінений після набрання законом чинності та напрацювання практики його застосування.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян - підприємців, які отримали такі

дозволи : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 302 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – стор. 61. – стаття 574.

2. Третяк Т. О. Критерії права на екологічну безпеку / Т. О. Третяк // Право і громадянське суспільство. – 2014. – № 4. – С. 102–115.

3. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки : Навч. та наук.-практ. посіб. / В. І. Андрейцев. – К. : Знання-Прес, 2002. – 332 с.

4. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) від 25.06.1998 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 33. – стор. 12. – стаття 1191.

5. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16.10.1992 № 2707-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – ст. 678.

6. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 № 168 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – стор. 223. – стаття 357.

7. Проект Закону про оцінку впливу на довкілля № 2009а-д від 22.02.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58257