

асоційованим членом ЄС, питання про доступ іноземців до земельної власності в сучасних умовах має вирішуватись дещо в іншій політико-правовій площині.

Україна повинна захищати власного сільськогосподарського товаровиробника. Але надання такого захисту, як зазначає П.Ф. Кулинич, має здійснюватися з урахуванням фінансово-економічного статусу нашої держави. Сутність такого підходу полягає в тому, що середній рівень доходів у сфері вітчизняного сільськогосподарського бізнесу в сучасних умовах є значно нижчим у порівнянні із середнім рівнем доходів аграрного бізнесу у країнах Євросоюзу. Саме тому встановлення обмежень щодо придбання земель сільськогосподарського призначення, які використовуються в Україні для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, є обґрунтованим і відповідає умовам сьогодення.

І лише за умови, що рівень доходів виробників сільськогосподарської продукції, а також громадян України буде співставним з рівнем доходів у країнах ЄС, обмеження щодо придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення можуть бути зняті.

Отже, при вирішенні питань щодо обігу земель сільськогосподарського призначення в Україні має бути вивчений та врахований законодавчий досвід іноземних держав щодо розвитку сільських територій та особливостей правового режиму земель сільськогосподарського призначення.

*Краснова Марія Василівна, доктор юридичних наук,  
професор, завідувач кафедри екологічного права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка*

## **ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС З ПИТАНЬ ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА НАВКОЛИШНЄ ПРИРОДНЕ СЕРЕДОВИЩЕ**

Сьогоденне прагнення України інтегруватися до європейського простору зумовлює до віднайдення шляхів адаптації національного законодавства до

законодавства ЄС, особливо в галузі охорони довкілля, що прямо передбачено загальновідомою Загальнодержавною програмою<sup>80</sup>. На порядку денному, зокрема, відповідно до Плану заходів щодо виконання у 2013 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 березня 2013 р. № 157-р<sup>81</sup>, підготовка нормативно-правових актів Підготовка проекту Закону України «Про ратифікацію Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті від 21 травня 2003 року» (далі – Протокол). Такий проект мав би бути підготовлений уже в червні цього року Мінприроди України.

Ймовірно, що наслідком такої підготовки став проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо реалізації положень Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті» за реєстраційним номером 2109а від 23.05.2013 р., що розглядається у Верховній Раді України.

Особливістю цього проекту стало те, що ним пропонується внести зміни та доповнення до деяких нормативно-правових актів, у тому числі до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» шляхом включення до його тексту спеціального Розділу «Оцінка впливу на навколишнє природне середовище», в якому пропонується викласти увесь механізм здійснення такої оцінки.

На нашу думку, з урахуванням положень власне Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25 лютого 1991 р.<sup>82</sup> (далі – Конвенція ЕКСПО) та Протоколу до неї про те, що Сторона, яка приєднується до цієї Конвенції, врегульовує процедури такої оцінки на законодавчому рівні, у Законі України «Про охорону навколишнього

---

<sup>80</sup> Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 29. - Ст. 367.

<sup>81</sup> Урядовий кур'єр від 16.04.2013 р. № 71.

<sup>82</sup> Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті : Закон України від 19 березня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 18. - Ст. 153.

природного середовища» можуть бути закріплені тільки загально-правові засади оцінки впливу на навколишнє середовище.

Натомість увесь правовий механізм здійснення такої оцінки має визначатися у спеціальному Законі України, присвяченому цим питанням, на загал таких спеціальних законів як: «Про екологічну експертизу», «Про екологічний аудит» та інші.

Окрім цього, доцільно брати до уваги, що Протокол впроваджує новаційну категорію, а саме: «Стратегічна екологічна оцінка» (далі – СЕО), яка є дещо відмінною від категорії «оцінка впливу на навколишнє середовище».

Так, СЕО – це достатньо новий підхід, який хоча й базується на концепції та принципах оцінки впливу проектів на навколишнє середовище (ОВНС), проте на відміну від ОВНС передбачає оцінку комплексного впливу на довкілля планів, програм, політик або проектів законодавчих актів. Зазвичай стратегічну екологічну оцінку розуміють як системний і запобіжний процес, що здійснюється з метою аналізу впливу на довкілля запропонованих проектів документів стратегічного характеру, а також з метою інтегрування результатів оцінки в процес прийняття рішень<sup>83</sup>.

СЕО розглядається як перспективна методологія для розвитку та вдосконалення процесів планування в цілому та інтегрування екологічної складової в заходи політики, плани та програми. Результати такої оцінки не є самоціллю, їх інкорпорує у документи, що стали об'єктом СЕО, а також враховують під час практичної реалізації стратегій, планів і програм.

«Стратегічність» екологічної оцінки полягає в тому, що процес оцінювання розпочинається з моменту ініціації розроблення стратегії (плану, програми) та інтегрується в процес розроблення планів і програм. Завдяки цьому результати екологічної оцінки мають вирішальне значення для прийняття ключових рішень стосовно вибору території, на якій буде втілюватися задум, та механізмів, інструментів і технологій, що забезпечать досягнення стратегічних цілей.

---

<sup>83</sup> Стратегічна екологічна оцінка: Посібник. // Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування і розвитку областей і міст України (РЕОП). Електронний ресурс: <http://www.ebed.org.ua>

СЕО включає ряд аналітичних принципів і принципів активної участі, які спрямовані на комплексну оцінку впливу на довкілля в заходах політики, планах і програмах та оцінку його взаємозв'язку з економічними і соціальними питаннями. СЕО можна охарактеризувати як сукупність принципів і різноманітних інструментів, а не як єдиний незаперечний директивний підхід. СЕО можна розуміти як безперервне, все більш широке інтегрування: з одного боку, це врахування екологічних, економічних і соціальних питань в процесах прийняття стратегічних рішень, а з іншого боку, велике значення надається повному інтегруванню екологічних, соціальних і економічних чинників у цілісну оцінку збалансованості<sup>84</sup>.

На науковому рівні правові засади Стратегічної екологічної оцінки вже були предметом дослідження<sup>85</sup>. При цьому береться до уваги, що системи Стратегічної екологічної оцінки планованої діяльності сьогодні використовуються практично в усіх країнах світу і багатьма міжнародними організаціями як "превентивний", попереджувачий інструмент екологічної політики. Стратегічна екологічна оцінка заснована на принципі: легше виявити і запобігти негативним для навколишнього природного середовища наслідкам діяльності на стадії планування, ніж виявити і виправляти їх на стадії її здійснення. Тому Стратегічна екологічна оцінка зосереджена на всебічному аналізі можливого впливу запланованої діяльності на довкілля і використанні результатів цього аналізу для запобігання або пом'якшення екологічних наслідків. Такий підхід стає особливо актуальним з огляду на поширення засад сталого розвитку, який дозволяє враховувати, поряд з економічними та соціальними його складовими, екологічні фактори вже на стадії формулювання цілей, планування та прийняття рішень про здійснення тієї чи іншої діяльності. В Україні основними складовими системи Стратегічної екологічної оцінки є державна та громадська екологічна експертиза та, власне, оцінка впливу на

---

<sup>84</sup> Там само.

<sup>85</sup> *Палехов Д.О.* Правові засади стратегічної екологічної оцінки // Автореферат дисертації кандидата юридичних наук: спеціальність 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природо ресурсне право. – Інститут держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, Київ, 2006. – 19 с.

навколишнє середовище, яка проводиться замовниками документації, що підлягає експертизі. Проте використання міжнародного досвіду Стратегічної екологічної оцінки в Україні є обмеженим, зокрема, через не цілком системне співвідношення міжнародно-правових принципів такої оцінки з підходами до оцінки впливу на навколишнє середовище, що використовується в Україні.

Стратегічна екологічна оцінка може розглядатися як широке поняття. Так, за формальним визначенням, наведеним в ст. 2 Протоколу, «Стратегічна екологічна оцінка» означає оцінку ймовірного впливу на навколишнє середовище, у тому числі здоров'я населення, яка складається з визначення сфери охоплення та підготовки екологічного звіту, забезпечення участі громадськості і проведення консультацій та врахування екологічного звіту та результатів участі громадськості і консультацій у плані або програмі. Отже, з одного боку, це процес, що має науково-технічний та інженерний характер, змістом якого є прогноз (оцінка) впливів і подальше вироблення чи коригування планових та/або проектних рішень. З іншого боку, Стратегічна екологічна оцінка – це механізм регулювання відповідних управлінських екологічних відносин і пов'язана з ним формальна процедура. Нарешті, її можна розглядати як процес взаємодії заінтересованих сторін з приводу запланованої діяльності, для якої формальна процедура задає лише загальні рамки.

З позиції історичного методу пізнання вперше формальна система оцінки впливу запланованої діяльності на довкілля була введена в дію федеральним законом США про Національну політику в галузі навколишнього середовища. Оцінка впливу на навколишнє середовище (ОВНС) різноманітних проектів закріпилася в практиці наприкінці 1970-х років. У 1980-х роках зріс інтерес до аналізу можливих екологічних наслідків, пов'язаних не тільки з проектами будівництва конкретних господарських об'єктів, а й із стратегічними рішеннями: планами територіального та галузевого розвитку, комплексними програмами, стратегіями, нормативно-правовими актами. Аналіз екологічних наслідків стратегічних рішень отримав назву «стратегічна екологічна оцінка» (далі - CEO).

СЕО упродовж останнього десятиріччя застосовується у багатьох країнах світу. З 2001 року СЕО є обов'язковою для держав-членів Європейського Союзу. Застосування СЕО в ЄС регулюється «Директивою 2001/42/ЕС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище». Основні положення цієї Директиви і стали основою для підготовки Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспо). Протокол про СЕО забезпечив розвиток СЕО у порівнянні з Директивою 2001/42/ЕС. Зокрема, він додав оцінку законодавчих актів, приділив значну увагу впливу на здоров'я населення та процедурі участі громадськості й консультацій із заінтересованими сторонами. Протокол вступив в силу 14 липня 2010 року. Станом на лютий 2013 року Сторонами протоколу є 25 країн регіону Європейської комісії ООН. У травні 2003 року Україна також підписала Протокол про СЕО, але досі не ратифікувала його. З урахуванням цього законодавство України щодо проведення екологічної оцінки планів та програм частково відповідає вимогам Директиви 2001/42/ЄС.

В Україні на даний час СЕО фактично відсутня. Тому побудова національної процедури СЕО є важливим завданням сьогодення у справі розвитку та адаптації екологічного законодавства України до норм Європейського Союзу. З таких міркувань якраз і доцільно прийняти Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку».

У цьому законі доцільно дати визначення СЕО, її мету, якою, в широкому розумінні, є забезпечення врахування та інтеграції екологічних чинників в стратегічний процес прийняття рішень для реалізації збалансованого розвитку. Іншими словами, СЕО має застосовуватися на стадії, коли особи, відповідальні за прийняття рішення, здатні вплинути та врахувати можливий вплив певної стратегії на довкілля.

Важливим моментом для цього закону є закріплення процедури СЕО, яка допомагає органам влади, що розробляють плани та програми, а також особам, що беруть участь у прийнятті рішень, враховувати такі фактори як:

ключові екологічні тенденції, потенціал та обмеження, які можуть впливати на довкілля внаслідок реалізації плану або програми;  
екологічні цілі та показники, що відносяться до планів або програм;  
можливі значущі екологічні наслідки пропонованих варіантів від здійснення плану або програми;  
заходи, спрямовані на уникнення, зниження або усунення негативних наслідків і на посилення позитивних наслідків плану чи програми;  
позицію або інформацію, надану компетентними органами влади, громадськістю, а у випадку транскордонного впливу й іншими країнами.

Проведення СЕО має бути спрямоване на забезпечення екологічно збалансованих рішень в процесах стратегічного планування. Послідовність етапів цього процесу мають відображати такі цілі та завдання СЕО:

*враховувати екологічні пріоритети та пріоритети збалансованого розвитку при формулюванні стратегій, планів і програм.* При цьому екологічні пріоритети не можуть суперечити пріоритетам розвитку. Такі пріоритети визначаються шляхом аналізу внутрішніх (якість довкілля, тенденції зміни його стану, наявність умов і ресурсів тощо) і зовнішніх (нормативно-правова база, інституційна організація, якість людських ресурсів, визначені цілі розвитку місцевого і національного рівня тощо) чинників. На практиці це буде означати, що будь-яка планована діяльність, яка даватиме початкову економічну вигоду, але приводитиме зрештою до погіршення якості довкілля, виснаження природних ресурсів, порушення балансу демографічних процесів, погіршення соціальних показників тощо, буде суперечити принципам збалансованого розвитку і не буде відповідати екологічним пріоритетам, а тому й не може бути компонентом стратегічних документів;

*збирати та аналізувати інформацію, необхідну для прийняття виважених рішень з урахуванням думок заінтересованих сторін.* Прийняття рішення вимагає обґрунтованості, а обґрунтованість потребує аналізу максимально можливої кількості достовірних даних та інформації. Саме така інформація – демографічні показники й тенденції зміни стану населення, оцінка трудових,

природних, інтелектуальних та інших ресурсів, природні умови, бачення заінтересованих сторін тощо – має бути зібрана, впорядкована та проаналізована. Запорукою успіху має бути максимальне залучення громадськості з перших етапів проведення СЕО, оскільки це забезпечить збалансованість рішень і ефективність їх впровадження;

*оцінювати ймовірний вплив на стан довкілля та здоров'я людей стратегічних варіантів і запропонованих заходів.* Аналіз зібраної об'єктивної і повної інформації дозволяє оцінити можливий вплив планованої діяльності на стан довкілля і здоров'я людей, а отже вибрати той варіант, який дозволить нейтралізувати такий вплив чи мінімізувати його до прийняттого рівня;

*визначати умови для екологічно виваженого впровадження стратегічних рішень.* Досягнення цієї цілі тісно пов'язане з попереднім пунктом, оскільки фактично означає ухвалення рішення, оптимального з огляду на економічні, соціальні та екологічні пріоритети і принципи, та його виконання з дотриманням таких принципів.

Доцільно враховувати, що і СЕО, і ОВНС, і інші наближені за значенням категорії, такі як екологічна експертиза, екологічний аудит, пов'язані між собою загальною ціллю, тому входять у єдине усталене поняття – Оцінка впливу на навколишнє середовище та здоров'я людей.

Так, якщо порівнювати СЕО з ОВНС, то СЕО виникла на основі принципів, процесу та процедури ОВНС. Наприклад, в Україні ОВНС фактично існує з 1995 року та, відповідно до Закону України «Про екологічну експертизу», виступає попередньою стадією екологічної експертизи (далі – ЕЕ). ОВНС, як і ЕЕ, проводиться щодо програм і проектів, в той час коли СЕО – щодо політик, стратегічних програм і планів. Що ж до конкретних об'єктів господарювання та систем екологічного управління – проводиться екологічний аудит (далі – ЕА).

Водночас Оцінка впливу на навколишнє середовище та здоров'я людей, як узагальнена категорія, стосується усіх складових процесу оцінювання: політик, стратегічних програм і планів, програм і проектів, об'єктів господарювання та



систем екологічного управління, тобто охоплює в собі і CEO, і ОВНС, і ЕЕ, і ЕА.

Тим не менш, CEO надає додаткові можливості порівняно з оцінкою проектів. Це пов'язано з тим, що CEO використовується на більш високому рівні розробки планів і програм, на якому закладаються основи для проектів, що проходять ОВНС та багатьох інших ініціатив, які потенційно можуть впливати на довкілля. На цьому рівні CEO швидше сприяє врахуванню екологічних чинників при відповіді на головні питання (чому, де і яким чином вести діяльність), ніж розглядає способи удосконалення окремих проектів.

За результатами порівняльного аналізу основних відмінностей CEO та ОВНС (ЕЕ) виявлено таке.

ОВНС та ЕЕ: 1) проводиться виключно для конкретних проектів, багато з яких реалізуються в рамках вже затверджених стратегій; 2) оцінює впливи проектів діяльності на навколишнє природне середовище; 3) стосується розроблення та прийняття конкретних проектів діяльності; 4) дозволяє оцінити вплив кожного проекту окремо; 5) рішення ОВНС, на які частіше за все впливають місцеві органи влади, зазвичай не можуть суперечити тим рішенням, які були прийняті при затвердженні плану чи програми, оскільки такі рішення приймаються центральними органами влади; 6) має цілком визначені межі виконання (початок, кінець); 7) спрямована на пом'якшення впливів певного проекту діяльності; 8) має високий рівень деталізації і вузьку перспективу дії.

CEO: 1) регулює екологічні відносини з метою запобігання появі екологічно небезпечних проектів діяльності; 2) оцінює впливи офіційних політик, планів, програм та законодавства на довкілля; 3) стосується планування розвитку на національному, регіональному, місцевому та галузевому рівнях; 4) передбачає оцінку можливого сумарного (кумулятивного) впливу на довкілля сукупності проектів або широкої стратегії; 5) під час затвердження плану або програм висновки та пропозиції, отримані в процесі CEO, мають бути враховані належним чином; 6) є безперервним процесом, спрямованим на надання інформації в потрібний час; 7) зосереджена на підтриманні необхідного рівня та

поліпшення якості довкілля; 8) має низький рівень деталізації і широку перспективу дії, регулює створення загальних правових умов для проектування певних видів діяльності.

З порівняння видно, що SEO належить до вищого рівня ієрархії (розглядає розвиток в широкому значенні), тоді як ОВНС стосується конкретних і специфічних аспектів такого розвитку (проектів).

Для ефективного застосування SEO важливо мати на увазі її базові принципи, такі як:

SEO повинна проводити організація, яка відповідає за розроблення плану або програми. В ідеалі, SEO має бути вбудована в процес розроблення плану або програми та підігнана під його логіку;

SEO потрібно проводити якомога раніше в процесі прийняття рішення, коли всі альтернативи і варіанти дій доступні для розгляду;

при проведенні SEO необхідно сконцентруватися на ключових питаннях, які виникають на конкретних стадіях процесу розроблення плану або програми. Це допоможе провести SEO компетентно, своєчасно і з найменшими витратами;

у процесі SEO необхідно оцінити розумне коло альтернатив, беручи до уваги, що їх масштаб буде залежати від рівня прийняття рішення. У міру можливості та необхідності SEO повинна виявити найоптимальніший для збереження довкілля сценарій;

SEO повинна надати адекватні можливості для участі ключовим заінтересованим сторонам і громадськості, починаючи з ранньої стадії процесу та з використання чітких процедур. В ідеалі необхідно використовувати методи консультацій, які легко застосовувати і які відповідають специфіці цільових груп;

при проведенні SEO необхідно використовувати адекватні та економічно ефективні методи і методики аналізу. SEO повинна виконати поставлені перед нею завдання на основі доступної інформації, виділеного часу та наявних ресурсів. Збір інформації має здійснюватися тільки в тому обсязі і з тим ступенем деталізації, які потрібні для прийняття обґрунтованого рішення.

Для того, щоб досягти мети СЕО та отримати від СЕО вигоди, необхідно дотримуватися цих керівних принципів у сукупності. Тоді ці принципи допоможуть організувати якісний процес, який відповідає духу міжнародних правових документів щодо СЕО та задовольняє їхні вимоги. Правові норми, безсумнівно, є першорядними при плануванні та здійсненні процесу СЕО.

Принципи СЕО відбивають специфічні ознаки і мету СЕО як правового явища. При цьому слід враховувати два таких фактори:

- 1) СЕО є засобом вирішення однієї з найважливіших суспільних проблем – забезпечення соціально-економічного зростання за умов збереження якості довкілля та природно-ресурсного потенціалу у перспективі;
- 2) відносини у галузі СЕО безпосередньо пов'язані з процесом реалізації та охорони основних екологічних прав громадян (у тому числі майбутніх поколінь), що об'єктивуються правом участі громадськості у СЕО при розробленні проектів нормативно-правових актів і правом вільного доступу до інформації про можливі впливи планів і програм на стан довкілля.

Тому у пропонованому проекті Закону доцільно закріпити такі *правові принципи СЕО*:

*включення екологічної оцінки у процес стратегічного планування* – СЕО охоплює всі рівні й типи стратегічних рішень, які можуть істотно впливати на довкілля, у тому числі на здоров'я населення;

*концентрація на основних проблемах довкілля та збалансованого розвитку* – СЕО підпорядковує інші цілі розвитку завданню забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля для нинішнього та майбутніх поколінь;

*інтеграція екологічних, соціальних, економічних та інших завдань розвитку суспільства* – СЕО гарантує всебічність і комплексність обґрунтування стратегічних рішень щодо окремих напрямів розвитку суспільства, враховуючи екологічні інтереси різних соціальних груп;

*системність* – СЕО має визначену процедуру, складові елементи якої узгоджені між собою та здійснюються послідовно у процесі підготовки стратегічного рішення, під час його реалізації та після закінчення його дії;

*диференційований підхід* – процедура СЕО може різнитися набором і

деталізацією процедурних дій, формами та вимогами до проміжної звітної документації відповідно до типу стратегічного рішення;

*альтернативність* – СЕО передбачає обов'язковість обґрунтування вибору такого варіанту стратегічного рішення, яке найбільше узгоджується з національною екологічною політикою та з міжнародними нормами екологічного законодавства;

*незалежність* – ніякий державний або недержавний орган чи посадова особа не має права впливати на діяльність суб'єктів СЕО, що діють відповідно до вимог нормативно-правових актів;

*участь громадськості та інших заінтересованих сторін у процесі СЕО* - виступає гарантією запобігання можливостям прийняття органами влади таких стратегічних рішень, які можуть обмежити екологічні права та інтереси громадян;

*підзвітність і публічність* – СЕО передбачає обов'язковість підготовки та оприлюднення звіту результатів СЕО з обґрунтуванням причин вибору певної альтернативи стратегічного рішення, інформування суспільства про результати моніторингу виконання усіх екологічних вимог, що містяться у стратегічному рішенні;

*економічність* – завдання СЕО повинні бути вирішені, не виходячи за межі встановлених для цього ресурсів;

*моніторинг* – форма контролю у процесі реалізації стратегічних рішень повноти та своєчасності виконання передбачених заходів щодо запобігання та пом'якшення екологічних наслідків;

*транскордонний контекст і міжнародне співробітництво* – СЕО включає вивчення стратегічних рішень з точки зору ймовірності зачіпання транскордонних екологічних інтересів і прав, забезпечення, якщо це необхідно, широкого інформування міжнародної громадськості про результати СЕО і проведення різносторонніх консультацій.

Такий підхід щодо принципів СЕО дозволить системно у запропонованому Законі України закріпити обов'язковість СЕО рішень (політик, планів і програм), що стосуються соціально-економічного розвитку

регіонів, розвитку секторів економіки, просторово-територіального розвитку та використання природних ресурсів, а також визначити *об'єкти СЕО*.

Зокрема, застосування СЕО необхідне передусім, наприклад, для тих сфер, які є потенційно небезпечні для довкілля і здоров'я. Це такі як: планування територіальної структури міст, планування використання води для потреб виробництва і житлово-комунального господарства, управління відходами, розвитку мереж дорожнього руху (особливо на території великих міст), розвитку транспортної структури, у тому числі громадського транспорту, ландшафтного планування, визначення структури використання енергетичних джерел, управління земельними ресурсами, розвитку лісового господарства, розроблення стратегій для басейнового управління водними ресурсами тощо, що відповідає вимогам Додатку 1 до Протоколу (всього 17 положень).

Окрім цього, в Додатку 2 до протоколу визначаються сфери, які можуть бути небезпечними з меншою мірою ймовірності настання негативних наслідків для довкілля і здоров'я. Такі сфери викладені в 90 положеннях.

За основу для конкретизації об'єктів СЕО може бути взятий Перелік потенційно небезпечних видів діяльності, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 554. Проте такий Перелік лише частково відповідає Додатку I Протоколу про СЕО, що містять види діяльності, стосовно яких стратегічні рішення підлягають обов'язковій СЕО. Зокрема, постанова не вказує текстильну, шкіряну та гумову промисловість, будівництво та експлуатацію гоночних треків і випробувальних трас та ін.

Крім того, необхідно юридично закріпити критерії екологічної значимості стратегічних рішень, які стануть підставою для прийняття рішення щодо проведення або не проведення СЕО, а також визначення потрібного обсягу процедури оцінки.

Важливим питанням запровадження СЕО є з'ясування її *суб'єктного складу*.

На практиці при визначенні суб'єктності у СЕО виникають труднощі щодо коректного розмежування громадськості на «заінтересовану» або «незаінтересовану».

Можна вважати, що трактування громадськості в українському законодавстві цілком адаптоване до міжнародного права. В Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” (статті 9, 16, 21) під громадськістю розуміються окремі громадяни України та їхні об’єднання.

Відповідно до Конституції України (ст. 36) та Закону України “Про об’єднання громадян” (ст. 1, абзац 2; ст. 3) під об’єднанням громадян, незалежно від назви, розуміється громадська організація, якщо вона діє для задоволення та захисту законних спільних інтересів. Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля” уточнює: “громадськість – одна або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об’єднання, організації або групи, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою”, “зацікавлена громадськість – це громадськість, на яку впливає реалізація рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля”.

В контексті СЕО заінтересовану громадськість можна розглядати, громадськість, екологічні права та інтереси якої зачіпаються або можуть бути порушені при реалізації стратегічних рішень, і яка відповідно до цього має право на безпосередню участь у розробленні управлінських актів з метою контролю виконання в них екологічних критеріїв і вимог.

Загалом для здійснення СЕО стратегічної оцінки можна визначити такі заінтересовані сторони:

відповідальний орган влади – орган виконавчої влади (на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях) та місцевого самоврядування, що є відповідальним за підготовку, прийняття та внесення змін, відстеження результативності актів стратегічного розвитку у порядку та у спосіб, що встановлені законодавством України;

органи державного управління у галузі охорони навколишнього середовища, що повинні у встановленому порядку контролювати додержання вимог щодо проведення процедури СЕО, надавати консультації та узгоджувати відповідну документацію;

органи державного управління у сфері охорони здоров'я, що повинні надати в установленому порядку обов'язкові консультації та своє узгодження; експерти, які є виконавцями СЕО за дорученням органів виконавчої влади; громадськість (фізичні та юридичні особи, їхні об'єднання); інші заінтересовані суб'єкти (державні та недержавні) – особи, що мають право та/або обов'язок брати участь у проведенні СЕО, у тому числі в консультаціях та узгодженнях.

У пропонованому Законі доцільно передбачити й інші важливі питання, охоплені в Протоколі. Зокрема такі як:

- фінансування витрат на проведення СЕО, враховуючі досвід провідних країн Європи на їх проведення, яке може здійснюватися передусім заінтересованими особами;
- вимоги до лаконічності та прозорості процедури СЕО;
- вимоги до екологічного світу та участі громадськості;
- консультації з природоохоронними органами та органами охорони здоров'я як з відповідальними в державі за стан довкілля і здоров'я людей;
- міжнародно-трансграничні консультації;
- вимоги до рішення про затвердження плану або програми;
- моніторинг наслідків проведення СЕО та ін..

Актуальність впровадження СЕО в Україні впливає з положень Закону України «Про основні засади (Стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року», який ухвалено Верховною Радою України 21 грудня 2010 року. Застосування СЕО передбачає ціль 7 Стратегії, зокрема завдання: реалізація до 2015 року пілотного проекту щодо поєднання системи територіального планування з процедурами довгострокового прогнозування, еколого-соціально-економічного планування та проведення стратегічної екологічної оцінки на прикладі Карпатського макрорегіону.

В розділі 4 Стратегії вказані інструменти реалізації національної екологічної політики, зокрема: Оцінка впливу стратегій, програм, планів на стан навколишнього природного середовища; Удосконалення екологічного

законодавства в частині застосування Стратегічної екологічної оцінки (СЕО) як обов'язкового інструменту стратегічного планування розвитку соціально-економічної політики на національному, регіональному та місцевому рівнях. Посилення соціально-економічного розвитку Центральноевропейського та Східноєвропейського регіонів робить СЕО важливим інструментом оцінки впливу на навколишнє природне середовище, зокрема у транскордонному контекст.

Законом визначені також показники ефективності Стратегії. Одним з показників цілі 4 «Інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління» є показник «Частка державних, галузевих, регіональних та місцевих програм розвитку, які пройшли стратегічну оцінку».

Отже, на часі науково-практичні та інші дослідницькі роботи з питань впровадження в Україні Стратегічної екологічної оцінки.

*Кірін Роман Станіславович  
кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри цивільного  
та господарського права,  
Державний ВНЗ "Національний гірничий університет"*

## **АДАПТАЦІЙНА СКЛАДОВА КОДИФІКАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО НАДРА**

Одним із завдань кодифікації, як виду систематизації нормативних актів, є заповнення прогалин у існуючих юридичних нормах та розробка нових нормативних приписів. В свою чергу, найпростішим, на перший погляд, шляхом здійснення зазначених кодифікаційних процедур, уявляється запозичення зарубіжного досвіду правового регулювання певної групи відносин. Втім, якщо мова йде про сліпе копіювання, то очевидно, що так воно і є, проте у разі врахування особливостей чинного національного законодавства, практики його застосування, відмінностей правових систем, порівняльно-