

ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6

С. М. Шершункандидат юридичних наук
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України**УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ СЛУХАНЬ
З ПИТАНЬ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ ПРОЕКТІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

У статті розглянуто правові питання організації та проведення громадських слухань з питань реалізації проектів господарської діяльності, що є екологічно небезпечною. Зроблено наголос на оцінювальному характері цих слухань, котрі дають змогу напряду довести ставлення населення певної місцевості щодо запланованих рішень з реалізації відповідних проектів. Проаналізовано правове регулювання цієї форми участі громадян в охороні довкілля, визначено правові проблеми, що потребують вирішення, аргументовано пропозиції щодо вдосконалення правового забезпечення громадських слухань з питань, що зачіпають екологічні інтереси громадян.

Ключові слова: громадські слухання, екологічна оцінка, охорона навколишнього середовища, екологічне законодавство.

I. Вступ

У механізмі прийняття рішень з питань розміщення, будівництва господарських об'єктів, що є потенційно екологічно небезпечними, проведення громадських слухань є важливою стадією. За їх допомогою громадськість отримує можливість висловити свою оцінку з приводу відповідних проектів, а органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування – врахувати думку громадськості при вирішенні подальшої долі цих проектів. Організація громадських слухань дає змогу запобігти соціальним конфліктам навколо проектів господарської діяльності, що зачіпають екологічні інтереси населення відповідних територій. Досвід проведення громадських слухань в Україні свідчить, що в їх організації є певні вади, які негативно позначаються на можливостях громадськості впливати на прийняття екологічно значущих рішень, доводити до уповноважених органів власну екологічну оцінку щодо відповідних проектів. На необхідність удосконалення правового регулювання цієї форми участі громадськості в охороні довкілля вказують міжнародні та вітчизняні експерти [6]. Автор цієї статті також вважає за потребу висловити з приводу цієї проблеми свою думку.

Науковим підґрунтям та теоретичною основою для виконання дослідження стали наукові праці провідних фахівців у галузі екологічного права, а саме: В. І. Андрейцева, А. Г. Бобкової, М. М. Бринчука, Ю. О. Вовка, А. П. Гетьмана, Б. В. Єрофєєва, І. І. Каракаша, Н. Р. Кобецької, О. С. Колбасова, В. В. Костицького, С. М. Кравченко, Н. Р. Ма-

лишевої, В. Л. Мунтяна, О. О. Погрібного, В. К. Попова, М. О. Фролова, Ю. С. Шемшученка, В. З. Янчука та ін. Науковий доробок цих авторів містить розробку теоретичних основ сучасної концепції правової охорони навколишнього природного середовища, створення правових механізмів забезпечення сталого розвитку суспільства, висвітлює поняття та зміст екологічної функції держави, обґрунтовує напрями розвитку правових засад охорони екологічних прав людини. Однак, на сьогодні відсутнє комплексне дослідження правового інституту громадських слухань з питань екологічної оцінки проектів господарської діяльності в межах екологічного права України.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз стану правового регулювання громадських слухань з питань екологічної оцінки проектів господарської діяльності та перспектив його вдосконалення.

III. Результати

В Україні організація та здійснення громадських слухань з питання реалізації проектів розташування, будівництва, модернізації господарських об'єктів, що є екологічно ризиковими, отримала законодавче впровадження з початку 90-х рр. ХХ ст. За взірць тут було взято зарубіжну практику залучення громадськості до процедури оцінювання впливів на стан довкілля шляхом проведення громадських консультацій, слухань [4]. Загальна схема проведення таких слухань складається з: публікації заяви про впливи проекту на стан довкілля, об'яви про проведення громадських слухань; організації зустрічі з громадськістю, як правило, у районі, визначеному для реалізації проекту; збору

відгуків, пропозицій, які були висловлені на цій зустрічі; розгляду та врахування відповідних пропозицій.

Законодавче закріплення процедури громадських слухань з екологічних питань в Україні почалося з Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" [2], в котрому вперше була згадана ця форма участі громадськості в управлінні в галузі охорони довкілля. Згідно зі ст. 9 цього Закону, кожний громадянин України має право на участь в обговоренні проектів законодавчих актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва й реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, та внесення пропозиції до державних та господарських органів, установ та організацій з цих питань. Це положення мало стати вихідним, базовим для появи таких само в інших законах, що регулюють відносини у сфері взаємодії людини і природи. І такі положення з'явилися, зокрема, в Законі України "Про поводження з радіоактивними відходами" (ст. 8) від 30.06.1995 р., згідно з яким місцеві органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування мають організувати громадські слухання з питань захисту проектів щодо розміщення, будівництва, зняття з експлуатації об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, та закриття сховищ для захоронення. У Законі України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" (ст. 11) від 08.02.1995 р. наголошено на тому, що громадяни та їх об'єднання мають право на участь в обговоренні проектів законодавчих актів і програм у сфері використання ядерної енергії, а також на участь в обговоренні питань, пов'язаних з розміщенням, проектуванням, спорудженням, експлуатацією та зняттям з експлуатації ядерних установок, джерел іонізуючого випромінювання.

Встановлено, що з метою залучення громадян та їх об'єднань до участі в розгляді питань, пов'язаних з використанням ядерної енергії, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть організувати громадські слухання з питань захисту проектів, пов'язаних з розміщенням, спорудженням, зняттям з експлуатації ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами. На громадські слухання мають виноситися як матеріали, подані заявником, так і результати державних та громадських експертиз.

Як обов'язковий елемент прийняття відповідних рішень громадські слухання визначені в Законі України "Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержав-

не значення" від 08.09.2005 р. Він встановив, що рішення з розміщення на територіях адміністративно-територіальних одиниць ядерних установок та об'єктів приймають місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування з урахуванням думки територіальної громади, висловленої під час проведення громадських слухань [5].

Впадає в око, що в наведених прикладах переважають закони з питань ядерної енергетики, радіаційної безпеки. Це не випадково. Підвищена увага громадськості до розвитку ядерної енергетики, радіаційної безпеки виникла в Україні до формування в ній на початку 90-х рр. ХХ ст. нового ядерного законодавства. Призвела до цього катастрофа на Чорнобильській АЕС, наслідки якої були приголомшливі й позначилися прямо чи опосередковано на здоров'ї та екологічних умовах життєдіяльності мільйонів людей. Критична оцінка того, що сталося, розуміння, що сучасні технології не усувають ризику виникнення небезпечних техногенних інцидентів, призвело до негативного ставлення населення до будівництва атомних енергетичних об'єктів. У період після Чорнобильської катастрофи під тиском громадської думки були припинені, законсервовані, намічені до перепрофілювання багато пускових будов атомних електростанцій (Кримська АЕС, енергоблоки Хмельницької, Запорізької АЕС тощо).

Безумовно важливу роль у зазначених процесах відіграло виникнення в Україні наприкінці 80-х – початку 90-х рр. ХХ ст. нової суспільно-політичної обстановки та нових суспільних процесів, серед яких розширення сфери екологічної інформованості населення, зростання ролі громадської думки при прийнятті екологічно важливих рішень, повсюдне поширення ідеї екологічного пріоритету при вирішенні економічних завдань [1].

У цій ситуації стали переглядати підходи щодо побудови діалогу між державою в особі відповідних органів виконавчої влади, їх посадових осіб та громадянами, їх громадськими об'єднаннями. Ключовим тут стало розуміння, що люди завжди відкидають примусовий ризик. Інша справа, коли людині дозволяють зробити вільний вибір. Тоді вона може погодитися на ризик, якщо вбачає в цьому особисту користь та інтерес. Відповідні ідеї, що були сформовані на той час у суспільстві, були трансформовані в правові приписи законів та інших нормативно-правових актів, що регулювали відносини із забезпечення ядерної безпеки в Україні. У цьому законодавстві було не тільки задекларовано здійснення громадських слухань (обговорень) з питань реалізації проектів ядерних об'єктів, а й визначено порядок організації їх проведення. Це було здійснено постановою Кабінету Міністрів України

від 18.07.1998 р. № 1122, якою затверджено Порядок проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки [6]. Згідно із цим Порядком, громадські слухання мають організувати місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Вони повинні забезпечити можливість ознайомлення населення з матеріалами, які висвітлюють питання, винесені на громадські слухання, оприлюднити інформацію про тематику, час, місце проведення громадських слухань. Особливістю цього документа є те, що в ньому дуже широко визначено предмет громадських слухань. Це, зокрема, проекти законодавчих актів програм у сфері використання ядерної енергії; питання, пов'язані з впливом ядерних установок, підприємств та об'єктів на довкілля й здоров'я людей; інформація про несанкціоноване переміщення джерел іонізуючого випромінювання; матеріали державної та громадської експертизи ядерних і радіаційно небезпечних об'єктів; інформаційно-роз'яснювальна робота з населенням щодо функціонування ядерних установок, підприємств з видобутку і переробки уранових руд і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, та здійснення заходів із забезпечення екологічної безпеки, життєдіяльності на територіях, прилеглих до зазначених установок, підприємств, об'єктів, у тому числі із забезпечення інформацією про чинні державні та міжнародні нормативні акти в галузі використання ядерної енергії та радіаційної безпеки.

До предмета громадських слухань віднесено й проекти будівництва нових, розширення та зняття з експлуатації ядерних установок, а також матеріалів з обґрунтування безпеки продовження терміну їх експлуатації, спорудження та виведення з експлуатації підприємств з видобутку і переробки уранових руд та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами. У порядку наголошено, що із зазначеного питання громадські слухання мають здійснюватися в обов'язковому порядку.

Широкий підхід до визначення громадських слухань у цій сфері дає змогу охопити практично увесь спектр проблем питань, які можуть викликати стурбованість у населення, а отже, створює передумови для своєчасного реагування на таку стурбованість, здійснити необхідну роз'яснювальну роботу серед населення, врахувати його пропозиції при подальшому опрацюванні відповідних проектів програм чи будівництва, реконструкції ядерних об'єктів.

Розглянутий приклад свідчить про те, як ідеї із залучення населення до прийняття рішень, що стосуються безпеки їх життєдіяльності, сприймаються державою та трансформуються у правові вимоги й процедури,

що дають змогу громадянам висловити свої оцінки з певного питання, а органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування врахувати їх та звітувати про це. Проте, цей приклад стосується лише одного аспекту участі громадян у реалізації екологічної політики в державі. Якщо ж проаналізувати загальні вимоги щодо здійснення громадських слухань у сфері охорони навколишнього природного середовища, які сформульовані в Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища", то можна констатувати, що тут має місце той випадок, коли закон декларує, але не регулює (не передбачає механізмів реалізації відповідної вимоги). Припис, за яким кожному громадянину України надається право на участь в обговоренні матеріалів розміщення, будівництва й реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, лишився по суті декларацією. Ця ситуація зумовила те, що ініціатива у вирішенні відповідного питання перейшла до іншого закону, для якого екологія не є головним предметом регулювання. Йдеться про Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" (ст. 21) від 17.02.2011 р. № 3038-VI [3], який передбачив проведення громадських слухань, предметом яких є розгляд проектів містобудівної документації. Згідно із цим Законом постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 555 було затверджено Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні [7].

Особливістю цього документа є те, що він має виключно технічний характер не визначає, кола питань, які є предметом громадських слухань, за винятком того, що таким слуханням підлягають розроблені в установленому порядку проекти містобудівної документації на місцевому рівні: генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій. Зокрема, зазначений Порядок покладає організацію громадських слухань на сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі комітети й розписує заходи, які вони мають для цього здійснити: оприлюднити проект містобудівної документації, забезпечити реєстрацію, розгляд та узагальнення пропозицій громадськості до містобудівної документації, узгодити спірні питання між громадськістю та замовниками містобудівної документації, оприлюднити результати розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації. Також у Порядку визначено коло суб'єктів, котрі можуть надавати пропозиції до проектів містобудівної документації: повнолітні дієздатні фізичні особи, які проживають на території, щодо якої розроблено

відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні; юридичні особи, об'єкти нерухомого майна яких розташовані на території, для якої розроблено відповідний проект містобудівної документації; власники та користувачі земельних ділянок, розташованих на території, щодо якої розробляється документація, та на суміжній з нею; представники органів самоорганізації населення, діяльність яких поширюється на відповідну територію; народні депутати України, депутати відповідних місцевих рад. Для розгляду спірних питань, що виникають у процесі громадських слухань, може утворюватися погоджувальна комісія.

Порівнюючи два Порядки, що розглянуті, котрі стосуються, відповідно, питань розвитку ядерної енергетики і радіаційної безпеки та проектів містобудівної документації, слід відзначити різні засади, на яких вони визначалися. В одному акцент зроблено на визначенні кола питань, з приводу яких організуються громадські слухання, а в другому – на технічних питаннях організації громадських слухань. Процедуру проведення громадських слухань у ядерній сфері повною мірою можна розглядати як складову загального процесу оцінювання впливів на стан навколишнього середовища (ОВНС), яка здійснюється за законодавством України та вимогами міжнародно-правових документів. Вона (процедура громадських слухань) повністю вирішує завдання щодо залучення громадськості до оцінювання об'єктів підвищеної екологічної небезпеки, включення населення в процес прийняття рішень з реалізації проектів цих об'єктів. Інший характер має процедура громадських слухань проектів містобудівної документації. У цій процедурі відсутні чітко визначені орієнтири їх здійснення. Унаслідок цього екологічний чинник розчиняється серед інших, на які мають звернути увагу громадяни, що бажають взяти участь в оцінюванні відповідних проектів, вирішенні їх долі. Ці громадські слухання не мають спеціалізованого екологічного характеру, а тому не можуть призвести до поглиблених екологічних оцінок з боку громадськості. Більше того, у процесі таких слухань можливо переключення уваги з важливих для цієї місцевості екологічних проблем на економічні та інші, котрі є нагальними для населення й можуть бути вирішені за рахунок послаблення уваги охорони довкілля.

IV. Висновки

Розглянуте дає змогу зробити висновок, що в Україні на сьогодні відсутня належна законодавча база для організації повноцінних громадських слухань з екологічних питань. Останні торкаються питань розвитку ядерної енергетики та радіаційної безпеки або ж розчинені в складі інших громадських слухань. Є нагальна потреба задекларовані

в Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” приписи з проведення громадських слухань з питань розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть впливати на стан навколишнього природного середовища, активізувати, наповнити реальним змістом та встановити механізми їх реалізації. Для цього доцільно перформатувати розділ II “Екологічні права та обов'язки громадян” зазначеного Закону. За своїм призначенням він мав би визначити увесь комплекс прав та обов'язків громадян у цій сфері. Реально ж ці права та обов'язки розпорочені по всьому Закону, що ускладнює їх сприйняття приписів, котрі їх встановлюють, не дає змоги системно підійти до їх регулювання, у тому числі з питань проведення громадських слухань. Є сенс саме в цьому розділі зібрати всі приписи щодо участі громадян у формуванні та реалізації екологічної політики в державі й визначити основні, принципові положення основних форм природоохоронної діяльності громадян. Йдеться про громадський контроль, громадську експертизу, подання позовів до державних органів, фізичних та юридичних осіб про відшкодування екологічної шкоди тощо, у тому числі громадські слухання з екологічних питань. У зазначеному Законі слід передбачити повноваження Кабінету Міністрів України про розробку та затвердження порядку проведення громадських слухань з екологічних питань. У перспективному періоді положення з проведення громадських слухань з екологічних питань, включаючи оцінку проектів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть впливати на стан довкілля, мають бути включені до закону про оцінку впливів на стан довкілля, розробка якого назріла й має забезпечити систематизацію норм з екологічної оцінки в Україні.

Список використаної літератури

1. Єрофеев М. І. Плата за екологічний ризик / М. І. Єрофеев // Рідна природа. – 1992. – № 2–3. – С. 51–52.
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
4. Малишва Н. Р. Еколого-правовые вопросы научно-технического прогресса / Н. Р. Малишва, Н. И. Ерофеев, В. П. Петрина. – Киев : Наукова думка, 1993. – С. 31–33.
5. Оцінка впливу на довкілля та участь громадськості: аналітичний порівняльний огляд європейського й українського законодавства та рекомендації щодо впровадження європейських стандартів в Украї-

- ні [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Міністерства екології та природних ресурсів України. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/>.
6. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.1998 р. № 1122 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 29. – Ст. 57.
7. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 555 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 99.

Стаття надійшла до редакції 25.08.2014.

Шершун С. Н. Совершенствование правового регулирования общественных слушаний по вопросам экологической оценки проектов хозяйственной деятельности

В статье рассматриваются правовые вопросы организации и проведения общественных слушаний по вопросам реализации проектов хозяйственной деятельности, которая является экологически опасной. Делается акцент на оценивающем характере этих слушаний, которые позволяют напрямую довести мнение населения определенной местности относительно запланированных решений по реализации соответствующих проектов. Анализируется правовое регулирование этой формы участия граждан в охране окружающей среды, определяются правовые проблемы, требующие своего решения. Аргументируются предложения по совершенствованию правового обеспечения общественных слушаний по вопросам, затрагивающим экологические интересы граждан.

Ключевые слова: общественные слушания, экологическая оценка, охрана окружающей среды, экологическое законодательство.

Shershun S. Improvement of Legal Regulation of Public Hearings on Environmental Assessment of the Project Entities

This paper deals with legal issues of organizing and conducting of public hearings on project implementation of economic activities that are environmentally hazardous. It has been determined that an appropriate legal framework for the organization of full public hearings on environmental issues is absent in Ukraine today. Emphasis is placed on the evaluation nature of these hearings, which allow direction to prove attitude of population of a certain area on the planned solutions for the implementation of relevant projects. Legal regulation of this form of public participation in environmental protection has been analyzed, legal issues to be solved have been determined, suggestions for improvement of the legal provision of public hearings on issues affecting the environmental interests of citizens have been argued. It has been suggested to reformat the part II "Environmental rights and responsibilities of citizens" of the mentioned Act. According to the purpose it is intended to define the entire set of rights and responsibilities of citizens in this area. In the far future the provision with public hearings on environmental issues, including the projects on location, construction and reconstruction of objects, which can impact on the environment, should be included in the law on the assessment of impacts on the environment, the development of which is overdue and should ensure systematization of standards with environmental assessment in Ukraine.

Key words: public hearings, environmental assessment, environment protection, environmental legislation.