

*Тернавська Вікторія Миколаївна, кандидат юридичних наук*  
*Василенко Леся Олексіївна, кандидат технічних наук, доцент*  
*Жукова Олена Григорівна, кандидат технічних наук,*  
*кафедра охорони праці та навколишнього середовища КНУБА*

## **ЕКОЛОГІЗАЦІЯ БУДІВЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ**

Однією з провідних галузей економіки України, беззаперечно, є будівельна галузь, яка не лише вносить свою частку в національний ВВП, але, також, є однією з найбільших ринків праці, що дає можливість реалізувати громадянам України свої економіко-соціальні права. В той же час, нераціональне використання природних ресурсів, застарілі методи ведення будівельної діяльності, корупція на всіх етапах проведення будівництва – від оцінки впливу на довкілля і створення проектної документації до введення в експлуатацію будівель із значними порушеннями технічних та екологічних норм, все це завдає значної шкоди навколишньому природному середовищу та порушує право людини на безпечне для здоров'я і життя довкілля, гарантоване ст. 50 Конституції України [1]. Всі ці та інші фактори негативного впливу на довкілля – атмосферу, водні та земельні ресурси, були відверто визнані українською владою як такі, що створюють високий ризик виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, оскільки у кілька разів перевищують показники техногенного навантаження на навколишнє природне середовище у розвинутих країнах світу.

Стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України потребує модернізації виробництва шляхом впровадження екологічного управління на підприємствах та екологізації господарської діяльності за допомогою технічного переоснащення виробництва, впровадження інноваційних проектів, енергоефективних і ресурсозберігаючих технологій, спрямованих на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище відповідно до концепції сталого розвитку. Виконання поставлених завдань можливе не лише за допомогою державної фінансової підтримки суб'єктів господарювання, але і модернізованого будівельного законодавства, яке має відповідати

міжнародно-правовим стандартам та директивам ЄС. Зокрема, Стратегія державної екологічної політики України на період до 2020 року, яку було прийнято з метою припинення процесів погіршення стану навколишнього природного середовища та збільшення площі земель екомережі, передбачає у сфері житлово-комунального господарства та будівництва перегляд нормативно-правової бази з метою забезпечення природоохоронних вимог, енерго- та ресурсозбереження, у процесі промислового та житлового проектування, будівництва, реконструкції та демонтажу споруд [2].

Одним з актуальних і проблемних аспектів правової модернізації є питання належного забезпечення оцінки впливу на довкілля планової діяльності суб'єктів господарювання. Правовою підставою для адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища є Угода про асоціацію між Україною та ЄС, а саме: глава «Навколишнє середовище» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» та додаток XXX до цієї глави, що містить перелік відповідних директив ЄС [3].

На виконання взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань у сфері охорони навколишнього природного середовища було прийнято Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 р. [4], яким скасовано екологічну експертизу і впроваджено нову європейську модель процедури оцінки впливу на довкілля.

Невдовзі Україною було виконано ще одне зобов'язання – прийнято Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» від 20.03.2018 р. [5]. Дане зобов'язання випливало з ратифікованого Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [6], згідно з яким Україна взяла на себе зобов'язання імплементувати положення Директиви Ради Європи 85/337/ЄЕС про оцінку наслідків впливу деяких публічних та приватних проектів на довкілля (Директива в редакції 2011/92/ЄС) в частині встановлення сфери застосування та порядку здійснення стратегічної екологічної оцінки до 01.01.2013 р.

Варто зазначити, що процес імплементативної «горизонтальних директив» ЄС, включаючи Директиву про оцінку впливу на довкілля, було значно прискорено після ініціювання Секретаріатом Енергетичного

Співтовариства процедури з недотримання Україною своїх зобов'язань, зокрема Директиви про оцінку впливу на довкілля [7].

Позитивними, на нашу думку, є наступні положення нових нормативно-правових актів:

- усунуто недолік, який містив Закон України «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 р. після внесення змін Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р., а саме: було вилучено положення про обов'язкове проведення державної екологічної експертизи проектної документації щодо об'єктів будівництва та реконструкції, а також діяльності, що становить підвищену екологічну небезпеку. Крім того, проведення державної екологічної експертизи дозволялось після отримання забудовником відповідних дозволів на зведення об'єкту. Відтепер, планована господарська діяльність, тобто діяльність, що включає будівництво, реконструкцію, технічне переоснащення, розширення, перепрофілювання, ліквідацію (демонтаж) об'єктів, а також інше втручання в природне середовище підлягає обов'язковій оцінці впливу на довкілля на етапі, що *передуює прийняттю рішень* про провадження планової господарської діяльності;

- запроваджено оцінку транскордонного впливу на довкілля, яка здійснюється за рішенням уповноваженого центрального органу. У процесі розгляду та визначення можливого значного негативного транскордонного впливу на довкілля беруться до уваги масштаби планованої діяльності, місце її провадження, а також можливі наслідки.

Що стосується планової діяльності суб'єктів господарювання у сфері будівельної діяльності, можна відмітити наступні важливі положення:

- запроваджено комплексну оцінку, що передбачає спершу проведення оцінки стану території та можливий вплив на неї, а потім оцінку впливу від об'єкта, який проектується. Проект будівництва такого об'єкта також підлягає обов'язковій експертизі;

- удосконалено процедуру участі громадськості в обговоренні оцінки впливу. Зокрема, громадськість має право надавати свої зауваження і пропозиції до планованої діяльності, обсягу досліджень, рівня деталізації інформації, котрі *обов'язково включаються до звіту* з оцінки впливу на довкілля;

- запроваджено Єдиний реєстр з оцінки впливу на довкілля, куди обов'язково подаються всі документи після проведення оцінки впливу на

довкілля. Інформація, внесена до Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля, є відкритою і доступною через мережу Інтернет;

- висновок про оцінку впливу на довкілля є обов'язковим документом, який має додаватися до проектної документації на будівництво. Відсутність висновку як і результати оцінки впливу на довкілля можуть бути підставою для відмови у подальшій видачі дозволу на виконання будівельних робіт;

- введено процедуру післяпроектного моніторингу, який проводиться у випадках, якщо моніторинг безпосередньо передбачено висновком з оцінки впливу на довкілля з метою виявлення будь-яких розбіжностей і відхилень у прогнозованих рівнях впливу та вжиття необхідних заходів із запобігання забрудненню довкілля та його зменшення;

- посилено заходи впливу на порушників законодавства про оцінку впливу на довкілля. Зокрема, до правопорушників застосовується тимчасова заборона (зупинення) та припинення діяльності підприємств, а також збільшено розміри штрафів.

Отже, право на проведення будівельних робіт виникає у суб'єктів господарювання на підставі дозволу на виконання будівельних робіт, який надається лише після проведення оцінки впливу на довкілля їхньої планової господарської діяльності.

В той же час, слід відмітити і серйозні недоліки чинного законодавства, що порушують права та законні інтереси господарюючих суб'єктів у сфері будівельної діяльності. Зокрема:

- відсутність чітких вимог до експертних комісій та кваліфікації експертів, чітких нормативів і методик проведення оцінки впливу на довкілля викликає сумніви у фахівців щодо рівня якості проектів;

- процедура оцінки впливу на довкілля є більш тривалою і коштовною у порівнянні з екологічною експертизою, а у разі наявності помилок у документації процедуру оцінки потрібно проходити заново;

- на нормативному рівні не закріплено розміру плати, який суб'єкт господарювання має сплатити за проведення громадського обговорення в процесі здійснення оцінки впливу на довкілля, що призводить або до відмови суб'єкту господарювання у прийнятті всього пакету документів, або уповноважені органи змушені приймати документи без внесення суб'єктом господарювання плати [8, с. 144], що в обох випадках є грубим

порушенням законодавства та законних інтересів суб'єктів;

- наявність колізії між ст. 3 і ст. 5 Закону «Про оцінку впливу на довкілля» щодо повноважень центральних і територіальних органів, які мають розглядати заяву від суб'єкта господарювання щодо проведення оцінки впливу на довкілля їхньої планової діяльності та об'єктів, що підлягають обов'язковій оцінці. Слід погодитися з зауваженнями фахівців щодо доцільності розподілу сфери повноважень центрального та територіального уповноважених органів, «якщо господарюючий суб'єкт може сам вибирати, до кого йому звертатись» [8, с. 144].

Отже, аналіз законодавства про оцінку впливу на довкілля дає змогу стверджувати про наявність таких недоліків, як прогалини та колізії, які створюють підстави для дискреції повноважень посадових і службових осіб, що грубо порушує законні права та інтереси громадськості та господарюючих суб'єктів, а також корупції. Всі недоліки чинного законодавства мають бути виправлені законодавцем у найближчий час шляхом внесення змін до законів та прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів, які деталізують процедуру проведення оцінки впливу на довкілля, що відповідатиме інтересам і громадськості, і суб'єктів господарської діяльності. Не останню роль в удосконаленні механізму правового регулювання планової діяльності господарюючих суб'єктів мають відіграти науково обґрунтовані пропозиції практиків і теоретиків – фахівців різних галузей соціальних наук.

#### **Список використаних джерел**

1. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (із змінами і доповненнями, внесеними згідно із законами від 08.12.2004 р. № 2222-IV; від 01.02.2011 р. № 2952-VI; від 19.09.2013 р. № 586-VII; від 21.02.2014 р. № 742-VII; від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року. Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 26. Ст. 218.

3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

4. Про оцінку впливу на довкілля. Закон України від 23.05.2017 р. № 2059-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 29. Ст. 315.

5. Про стратегічну екологічну оцінку. Закон України від 20.03.2018 р. № 2354-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 16. Ст. 138.

6. Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства. Закон України від 15.12.2010 р. № 2787-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 24. Ст. 170.

7. Заява Міністерства екології та природних ресурсів України щодо ініціювання Секретаріатом Енергетичного Співтовариства процедури врегулювання суперечностей з питання недотримання Україною вимог Директиви про оцінку впливу на довкілля. [Електронний ресурс]. URL: <http://old.menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/5264> (дата звернення: 15.11.2018).

8. Сидор В. Оцінка впливу на довкілля: закон працює, проблеми залишаються. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 6. С. 142-146.