

В. К. Колпаков, доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету

Є. В. Курінний, доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету

А. А. Шарая, доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ ЯК НЕОБХІДНА ПЕРЕДУМОВА ЗАХИСТУ МОРСЬКОГО ПРОСТОРУ

У статті досліджено законодавчі вимоги до такої адміністративної процедури, як оцінка впливу на довкілля, яка є необхідною передумовою захисту морського простору. Вказано, що задля оптимального захисту морського простору на сучасному етапі законодавчо закріплено та обґрунтовано доцільність проведення такої адміністративної процедури, як процедура оцінки впливу на довкілля, яка є передумовою оптимального захисту морського простору у процесі життєдіяльності людства. Процес відбору та визначення обсягу робіт у процесі оцінки впливу на довкілля об'єднано в один етап для заохочення ефективного підходу до консультації та прийняття рішень з боку обов'язкових консультантів. Мету цього процесу можна звести до наступного: можливість дозволити адміністративному органу планування визначити потребу в проведенні оцінки впливу на довкілля, тобто потенційні значні наслідки; якщо оцінка впливу на довкілля необхідна, дозволити органу планування визначити обсяг, зміст та спрямованість цієї процедури.

Визначення обсягу оцінки впливу на довкілля – це процес, який здійснюється для визначення основних проблем, які необхідно вирішити за допомогою такої оцінки, базових досліджень, які слід провести, та методології, яку варто використовувати для оцінки їх значущості. Констатовано, що слід також враховувати ймовірні значні наслідки використання природних ресурсів, викиди забруднюючих речовин, створення незручностей та ліквідація відходів. Крім безпосередніх наслідків, оцінка має також охоплювати: непрямий вплив, вторинний, постійний чи тимчасовий, а також позитивні та негативні фактори.

Вказано, що під час обговорень, скринінгу та визначення обсягу робіт перед подачею заявки для проведення такої процедури будуть визначені ключові питання, які мають бути розглянуті в процесі оцінки впливу на довкілля. Зокрема заявник повинен ініціювати відповідні базові дослідження та розпочати зіставлення наявних даних відповідно до результатів цих процесів.

Ключові слова: адміністративна процедура, морський простір, захист від забруднення, охорона, вплив на довкілля.

V. K. Kolpakov, Ye. V. Kurinnyi, A. A. Sharaia. Administrative procedure for environmental impact assessment as a prerequisite for protecting maritime space

The article examines the legislative requirements for such an administrative procedure as environmental impact assessment, which is a prerequisite for the protection of maritime space. It is indicated that for the purpose of optimal protection of the maritime space at the present stage, the expediency of conducting such an administrative procedure as the environmental impact assessment procedure is legally fixed and substantiated, which is a prerequisite for optimal protection of the maritime space in the course of human activity. The process of selection and scoping of work in the environmental impact assessment process is combined into a single stage to encourage an effective approach to consultation and decision-making by mandatory consultants. The purpose of this process can be summarised as follows: to enable the administrative planning authority to determine whether an environmental impact assessment is required, i.e. whether there are potential significant effects; and, if an environmental impact assessment is required, to enable the planning authority to determine the scope, content and focus of the procedure.

Scoping an environmental impact assessment is a process that is carried out to determine the main issues to be addressed by such an assessment, the baseline studies to be carried out and the methodology to be used to assess their significance. It is stated that the likely significant impacts on natural resources, pollutant emissions, inconvenience and waste management should also be taken into account. In addition to direct effects, the assessment should also cover indirect, secondary, permanent or temporary impacts, as well as positive and negative factors.

It is stated that during discussions, screening and scoping prior to submitting an application for such a procedure, the key issues to be considered in the environmental impact assessment process will be identified. In particular, the applicant should initiate relevant baseline studies and start comparing available data in accordance with the results of these processes.

Key words: administrative procedure, maritime space, pollution protection, protection, environmental impact.

Важливим етапом в розвитку України як демократичної та правової держави є закріплення в чинному законодавстві нормотворчих та правозастосовних адміністративних процедур, головним завданням яких є упорядкування діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, їх службових і посадових осіб, а також інших суб'єктів адміністративних правовідносин, що є одним із головних факторів підвищення ефективності та якості роботи органів державної влади щодо забезпечення належного і регламентованого виконання ними своїх завдань і функцій.

Адміністративна процедура має стати тим єдиним механізмом, який забезпечить в нашій країні систему послідовної реалізації та захисту приватними особами своїх прав і свобод та стане дієвим засобом протидії суб'єктивізму та свавілля з боку посадових та службових осіб органів державної влади при прийнятті адміністративних рішень [1].

Тривалий час вітчизняне адміністративне право було орієнтовано переважно на потреби держави, в той час як у країнах Європи воно було і залишається орієнтовано на права та інтереси приватних осіб, їх ефективний захист за допомогою юридичних процедур. В більшості європейських країнах адміністративні процедури вже інституалізовані, вироблені відповідні європейські стандарти правової регламентації загальної адміністративної процедури. Для нас це є безумовно позитивним моментом, оскільки з однієї сторони значно полегшує проведення аналізу і дослідження конкретних аспектів правового регулювання адміністративної процедури, але, з іншої сторони, і ускладнює, оскільки наше завдання не просто імпортувати норми європейських процедурних законів, а виписати власні норми, які будуть регулювати адміністративну процедуру, враховуючи особливості вітчизняної правової системи, стан і рівень правосвідомості наших громадян і органів державної влади в особі посадових та службових осіб, а також правову ідеологію суспільства.

Ратифікація Верховною Радою України та Європейським Парламентом в 2014 році Угоди про асоціацію між Україною та ЄС визначила якісно новий формат відносин між Україною та ЄС в напрямках: 1) поступової інтеграції України до ЄС; 2) стратегії розвитку України. Інтеграційні процеси, що зараз відбуваються в Україні, здійснюються з різною швидкістю, глибиною та комплексністю. Однак всі вони спрямовані на зближення законодавства України із законодавством Європейського Союзу. Як відомо, Угода про асоціацію включає в себе перелік зобов'язань, які стосуються: 1) процесу адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу через транспозицію (процес, що має на меті досягнення адаптації шляхом перенесення у національне законодавство норм *acquis* ЄС), та 2) процесу імплементації *acquis communautaire* [2].

З огляду на вищесказане, український Уряд активно розпочав реформи саме із сфери державного управління, оскільки його сучасний стан вимагає досить радикальної зміни пріоритетів саме у правовому регулюванні взаємовідносин між органами державної влади та громадянами. У відповідності до Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки пріоритетним є прийняття закону про адміністративну процедуру і поступове приведення окремих законів у відповідність з європейськими стандартами, а також перегляд існуючих адміністративних процедур у кожному органі виконавчої влади та органі місцевого самоврядування. Європейські стандарти належного адміністрування сформульовані в програмному документі SIGMA "Принципи державного управління", який містить систему принципів і критеріїв оцінки державного управління. Одним із визначальних критеріїв, оцінки фахівцями цієї Програми, ефективності функціонування загальної адміністративно-правової системи будь-якої країни є наявність і якість загального закону про адміністративну процедуру [3].

Закріплення на законодавчому рівні загальних принципів і правил адміністративної процедури сприятиме не тільки правовій визначеності у відносинах між адміністративним органом та приватними особами, але й надає додаткові гарантії приватним особам у разі, коли органи державної влади та органи місцевого самоврядування визначають їх права та обов'язки.

Верховна Рада України прийняла Закон України «Про адміністративну процедуру» 17.02.2022 року, однак *de jure* він «запрацює» лише наприкінці 2023 року через зміст прикінцевих та перехідних положень, в яких прямо зазначається момент набрання чинності цим законом. Виникає казусна ситуація: *de facto* закон прийнятий, однак механізм його реалізації обмежений настанням конкретного строку з якого закон набуде чинності. Вважаємо, що питання легітимації адміністративної процедури є відкритим.

Закон встановлює єдині принципи і правила розгляду адміністративних справ із закріпленням можливості застосування спеціального регулювання для окремих категорій адміністративних справ. Проаналізувавши його положення, вважаємо, що питання уніфікованого характеру адміністративної процедури залишилося невирішеним, оскільки в нормативній моделі адміністративної процедури не закріплені положення про найбільш поширені види адміністративних проваджень, які виникають в правозастосовній діяльності адміністративних органів у відносинах з приватними особами.

Тому одним із принципово важливих питань для адміністративної науки наразі залишається розроблення основоположних концептуальних основ для удосконалення правового регулювання адміністративної процедури та формування уніфікованих положень для різних видів адміністративних проваджень, які повинні функціонувати в рамках єдиної моделі адміністративної процедури.

Задля оптимального захисту морського простору на сучасному етапі законодавчо закріплено та обґрунтовано доцільність проведення такої адміністративної процедури, як процедура оцінки впливу на довкілля, яка є передумовою оптимального захисту морського простору у процесі життєдіяльності людства.

Процес відбору та визначення обсягу робіт у процесі оцінки впливу на довкілля об'єднано в один етап для заохочення ефективного підходу до консультацій та прийняття рішень з боку обов'язкових консультантів. Мету цього процесу можна звести до наступного: можливість дозволити адміністративному органу планування визначити потребу в проведенні оцінки впливу на довкілля, тобто потенційні значні наслідки; якщо оцінка впливу на довкілля необхідна, дозволити органу планування визначити обсяг, зміст та спрямованість цієї процедури.

Визначення обсягу оцінки впливу на довкілля – це процес, який здійснюється для визначення основних проблем, які необхідно вирішити за допомогою такої оцінки, базових досліджень, які слід провести, та методології, яку варто використовувати для оцінки їх значущості [4].

Слід також враховувати ймовірні значні наслідки використання природних ресурсів, викиди забруднюючих речовин, створення незручностей та ліквідація відходів.

Крім безпосередніх наслідків, оцінка має також охоплювати: непрямий вплив, вторинний, постійний чи тимчасовий, а також позитивні та негативні фактори.

Варто вказати, що під час обговорень, скринінгу та визначення обсягу робіт перед подачею заявки для проведення такої процедури будуть визначені ключові питання, які мають бути розглянуті в процесі оцінки впливу на довкілля. Зокрема заявник повинен ініціювати відповідні базові дослідження та розпочати зіставлення наявних даних відповідно до результатів цих процесів.

Ключовими вимогами до кожного аспекту процесу оцінки впливу на довкілля є:

1) підтвердження характеру пропозиції, включаючи будь-які альтернативи, що розглядаються;
2) Визначення діапазону ключових ймовірних впливів на навколишнє середовище з посиланням на масштабні реакції;

3) Визначення питання, якою мірою ці ефекти необхідно досліджувати;

4) Визначення та узгодження методології, яка буде використовуватися;

5) Визначення доступності даних та подальшого збору даних;

6) Встановлення індикативного порогу та значущих критеріїв, які будуть використовуватися при оцінці впливів;

7) Визначення широких заходів щодо пом'якшення наслідків тощо.

При розгляді екологічних наслідків конкретного проекту враховується також вплив пом'якшувальних заходів, які є невід'ємною частиною пропозиції. Заявник повинен узагальнити джерело та зміст відповідної заявки на визначення обсягу як основу для подальшої оцінки. Надання результатів визначення обсягу дозволяє простежити чіткий прогрес по етапах оцінки впливу на довкілля і надає засоби для систематичного викладу структури висновку [5].

Метою базових досліджень, які проводяться в процесі оцінки є визначення та опис умов навколишнього середовища, на тлі яких будь-які зміни, зокрема запропонована розробка, що є предметом оцінки, можуть бути виміряні, передбачені або оцінені. Без адекватного базового рівня не буде достатньої бази для визначення наслідків пропозиції. Необхідно чітко вказати, яким чином була отримана характеристика базового середовища для проблем, які спочатку були визначені як такі, що можуть призвести до значного негативного екологічного ефекту.

Оцінка впливу забудови на навколишнє середовище є основним напрямком оцінки, і тому методи, що використовуються для прогнозування та оцінки впливу, мають вирішальне значення. Тому результати оцінки повинні бути викладені в чіткій і структурованій формі, щоб прояснити, як були прийняті рішення. Важливо, щоб використовувався послідовний підхід до термінології, оскільки часто виникає плутанина щодо різниці між впливом і ефектом. Використання цих термінів має бути чітко пояснено у кожному звіті.

Впливи повинні бути описані та охарактеризовані таким чином, щоб можна було визначити значимість ефектів на основі частоти, тривалості, оборотності та ймовірності настання впливу. Крім того, оптимальною практикою вважається кількісна оцінка всіх впливів, де це можливо.

Розглядаючи характер впливу, оцінка повинна враховувати, чи є кожен з них:

1) прямим – виникає в результаті самої пропозиції (наприклад, зміни якості води, або земельних ділянок, зайнятих для будівництва наземної інфраструктури);

2) непрямим - виникають у зв'язку з наслідками, пов'язаними із заходами, необхідними для розміщення пропозиції (наприклад, земля, взята для посадки, необхідна для перевірки нового об'єкта);

3) вторинними/індукованими – виникають у результаті розвитку або викликані пропозицією;

4) короткостроковими, середньостроковими або довгостроковими - тривалість ефектів, коли короткострокові можуть бути менше одного року, середньострокові - від одного до п'яти років і довгострокові - понад п'ять років;

5) постійними або тимчасовими – незалежно від того, чи є зміна оборотною чи незворотною, враховуючи заходи щодо пом'якшення наслідків, чи ефект є обмеженим терміном дії;

- б) позитивними чи негативними – чи є наслідки корисними чи шкідливими;
- 7) кумулятивними – виникають внаслідок комбінованої дії цілого ряду ефектів.

Крім того доцільно прийняти ряд визначень для оцінки прогнозованої величини впливів на кожен з критеріїв: високий, середній, низький.

Прогнозування та опис впливу на довкілля є законодавчою вимогою і має бути включено до висновку. Однією з головних цілей висновку є чітке визначення наслідків пропозиції. Як мінімум, компетентні органи повинні забезпечити, щоб у висновку було описано:

а) чутливість екологічного ресурсу; б) величина зміни; в) ймовірність виникнення впливів; г) достовірність, з якою були виявлені впливи; д) порівняння з тим, що відбудеться в майбутньому; е) значимість впливів, що ґрунтуються на факторах тощо.

Після того, як масштаби впливів визначені, необхідно оцінити впливи, щоб можна було визначити їх значимість. Доцільно значимість зафіксувати, використовуючи запропоновані вище критерії. Всі ризики і невизначеності, пов'язані з пропозицією, мають бути повністю враховані в процесі кожної оцінки. Тільки після того, як це буде зроблено, планувальники зможуть отримати надійні оцінки витрат і вигод від кожного варіанту.

Крім того варто застосовувати так звані заходи пом'якшення наслідків. Це означає зменшення або усунення впливу проекту на навколишнє середовище. Ініціювання заходів щодо пом'якшення наслідків є однією з основних переваг проведення оцінки впливу на довкілля.

Заходи щодо пом'якшення наслідків є найбільш успішними, коли вони розглядаються з самого початку проекту, а не як рішення виявленої проблеми на пізній стадії. Це може дозволити проектуванню об'єкта включати рішення потенційних екологічних проблем. Таким чином, заходи щодо пом'якшення наслідків слід розглядати з самого початку проекту, і обговорення відповідних заходів щодо пом'якшення наслідків, ймовірно, продовжуватиметься після подання висновку у міру узгодження умов планування. Відповідний фахівець, який оцінив наслідки, зазвичай пропонує заходи щодо пом'якшення наслідків.

Пом'якшення наслідків може набувати різних форм, включаючи, в порядку найкращої практики, по-перше:

1) Уникнення – це вимагатиме розробки проекту або вибору місця, щоб уникнути будь-якого впливу на навколишнє середовище.

2) Зменшення – це може бути досягнуто шляхом додавання заходів пом'якшення наслідків, таких як об'єднання, скринінг або застосування технології зменшення.

3) Компенсація – якщо наслідки були неминучими, цей метод може бути використаний і може включати поліпшення пов'язаної з цим екологічної проблеми, наприклад, пересадження вирубаного ділянки в альтернативному місці.

4) Рекультивация – цей варіант передбачає очищення та відновлення території, де вплив на навколишнє середовище неминучий.

5) Доопрацювання – цей метод має на увазі поліпшення ділянки за межами існуючого базового рівня.

Заходи щодо пом'якшення наслідків для об'єкта будуть дуже специфічними для кожної розробки. Рекомендується, щоб розробник надав детальну інформацію про кожен із заходів пом'якшення наслідків, у тому числі, що пропонується, де і коли він буде запропонований, тривалість заходу, наскільки ефективними будуть заходи та відповідальність за моніторинг цього заходу. Крім того, будь-яка невідзначеність в ефективності заходів повинна бути відзначена у висновку. При розгляді питання про пом'якшення наслідків слід враховувати «проектне» пом'якшення та пом'якшення наслідків для конкретного місця.

Після подання Екологічної заяви відповідний орган планування зобов'язаний взяти до уваги екологічну інформацію, щоб прийняти рішення про те, продовжувати чи ні. Екологічна інформація може бути у формі коментарів від законодавчих консультантів, громадськості та інших організацій. Відповідний орган планування повинен визначити заявку на планування. Після цього відповідний орган планування повинен проінформувати заявника та уповноважених осіб, з якими проводяться консультації, про рішення та подальші умови. Громадськість також повинна бути проінформована шляхом публікації повідомлення в ЗМІ. Заява повинна бути розміщена у вільному доступі з деталізацією,

Варто вказати, що наприклад британський режим ліцензування відповідно до частини 4 Закону про морський і прибережний доступ 2009 року значною мірою замінює ряд попередніх регуляторних режимів, включаючи ті, що підпадають під дію таких режимів (частина 2 Закону про захист узбережжя 1949 р.; частина 2 Закону про захист харчових продуктів і навколишнього середовища 1985 р.; Положення про оцінку впливу на навколишнє середовище та природні середовища існування (видобуток корисних копалин шляхом морського днопоглиблення) (Англія та Північна Ірландія) 2007 р.) [6].

Директива про оцінку впливу на навколишнє середовище встановлює процедуру, якої необхідно дотримуватися для певних типів проектів, перш ніж вони можуть отримати «згоду на розробку». Ця процедура, відома як оцінка впливу на навколишнє середовище, є засобом систематичного об'єднання оцінки ймовірного значного впливу проекту на навколишнє середовище. Це допомагає гарантувати, що громадськість

та відповідний компетентний орган належним чином розуміють важливість прогнозованих наслідків та можливості їх зменшення, перш ніж вони приймуть своє рішення.

До квітня 2011 року відповідні Положення, які транспонували вимоги Директиви з оцінки впливу на довкілля у законодавство Великої Британії, включали:

- Положення про морські роботи (оцінка впливу на навколишнє середовище) 2007 р. (зі змінами) (MWR);
- Положення про оцінку впливу на навколишнє середовище та природні середовища існування (видобуток корисних копалин шляхом морського днопоглиблення) (Англія та Північна Ірландія) 2007 р.;
- Положення про планування міст і сіл (оцінка впливу на навколишнє середовище) (Англія та Уельс) 1999 р.;
- Планування інфраструктури (оцінка впливу на навколишнє середовище) Положення 2009 року.

Перші два нормативні акти місцями посилаються на попередні регуляторні системи, що контролюють морську діяльність, і їхні вимоги викликані заявками, поданими на отримання цих дозволів. Поправки до цих нормативних актів були внесені та набули чинності у квітні 2011 року відповідно до Правил морських робіт (оцінка впливу на навколишнє середовище) 2011 року, так що правила тепер посилаються та застосовуються до морських ліцензій.

Внесення змін до нормативно-правових актів дозволило впорядкувати процес регулювання, об'єднати родовища, навігаційну діяльність і портові роботи, днопоглиблення морських корисних копалин. Положення про оцінку впливу на навколишнє середовище та природні середовища існування (видобуток корисних копалин шляхом морського днопоглиблення) (Англія та Північна Ірландія) 2007 року скасовано поправками до MWR 2011 року.

У Директиві з оцінки впливу на довкілля зазначено, що вплив проєкту на навколишнє середовище має бути оцінений з метою врахування занепокоєння щодо захисту здоров'я людей, сприяння за допомогою кращого навколишнього середовища якості життя, забезпечення збереження різноманіття видів та підтримання репродуктивної здатності екосистеми як основного ресурсу для життя.

Чи потрібна оцінка впливу на довкілля для конкретного проєкту, залежатиме від його типу, масштабу, місця розташування та потенційного впливу на навколишнє середовище, включаючи, зокрема, будь-які охоронювані середовища існування.

Підсумовуючи варто вказати, що найкраща світова практика підтверджує доцільність та необхідність проведення оцінки впливу на довкілля, а також впровадження цієї адміністративної процедури є необхідним заходом у процесі захисту морського простору та є оптимальним підходом для кращого контролю за забрудненням морського простору.

Список використаних джерел:

1. Adamiak B., Borkowski J. Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne : Wyd. 12. Warszawa : LexisNexis Polska, 2014. 609 s.
2. Kędziora R. Ogólne postępowanie administracyjne. Warszawa: C.H.Beck, Wydanie 5. 2017. 400 s.
3. Маркова О.О. Концептуальні основи правового регулювання адміністративної процедури: порівняльно-правовий аспект»: монографія. Суми : Університетська книга, 2022. 368 с.
4. Borkowski J., Adamiak B. Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne. Warszawa : Lexis Nexis, 2013. 880 s.
5. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС : порівняльний аналіз / пер. з фр. В. Ховхуна. Київ : Основи, 1996. 420 с.
6. Bell J. Contemporary Administrative Law. URL. <https://www.law.cam.ac.uk/press/news/2022/03/contemporary-french-administrative-law>
7. Relations entre le public et l'administration. Légifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000031366350/>