

**УДК 349.6:504.064(430+73+71+520)**

**Гоштинар С. Л.**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри трудового, земельного та  
екологічного права Одеського державного  
університету внутрішніх справ

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУТУ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ**

### **FOREIGN EXPERIENCE OF NORMATIVE AND LEGAL SUPPLY FOR THE ECOLOGICAL ASSESSMENT OF THE IMPACT ON ENVIRONMENT**

**Анотація.** Наголошено, що становлення і розвиток нормативно-правового забезпечення екологічної оцінки впливу на довкілля (екологічної експертизи, як це традиційно іменувалося вітчизняною доктриною екологічного права), слід розглядати у контексті правового забезпечення державної екологічної політики. Звернено увагу на те, що розуміння змісту інституту екологічної оцінки впливу на довкілля та його успішне впровадження у національне законодавство можливе за умов аналізу зарубіжного досвіду його нормативно-правового забезпечення. Охарактеризовано нормативно-правові акти загального міжнародного та регіонального міжнародного рівнів, які заклали основу національних процедур оцінки впливу на довкілля за принципами ринкової економіки та верховенства права. Викладено теоретичні та практичні аспекти функціонування інституту екологічного впливу на навколишнє середовище на прикладі економічно розвинених держав - США, Канади, Японії, Німеччини. Розглянуто етапи розвитку і становлення екологічної оцінки впливу на довкілля у цих країнах, критеріями виокремлення яких є розробка і прийняття основних нормативно-правових актів, що регулюють цю сферу.

**Ключові слова:** екологічне право зарубіжних країн, екологічна експертиза, оцінка впливу на довкілля; екологічна оцінка впливу на навколишнє природне середовище, США, Канада, Федеративна Республіка Німеччина, Японія.

**Аннотация.** Отмечено, что становление и развитие нормативно-правового обеспечения экологической оценки воздействия на окружающую среду (экологической экспертизы, как это традиционно именовалось отечественной доктрине экологического права), следует рассматривать в контексте правового обеспечения государственной экологической политики. Обращено внимание на то, что понимание содержания института экологической оценки воздействия на окружающую среду и его успешное внедрение в национальное законодательство возможно при условии анализа зарубежного опыта его нормативно-правового обеспечения. Охарактеризованы нормативно-правовые акты общего международного и регионального международного уровней, которые заложили основу национальных процедур оценки воздействия на окружающую среду по принципам рыночной экономики и верховенства права. Изложены теоретические и практические аспекты функционирования института экологического воздействия на окружающую среду на примере экономически развитых государств - США, Канады, Японии, Германии. Рассмотрены этапы развития и становления экологической оценки воздействия на окружающую среду этих странах, критериями выделения которых является разработка и принятие основных нормативно-правовых актов, регулирующих эту сферу.

**Ключевые слова:** экологическое право зарубежных стран, экологическая экспертиза, оценка влияния на окружающую среду; экологическая оценка воздействия на окружающую среду, США, Канада, Федеративная Республика Германия, Япония.

**Abstract.** Emphasized that the formation and development of normative and legal supply for the ecological assessment of the impact on environment (ecological expertise, as traditionally called by the national doctrine of environmental law), should be considered in a larger context - in the context of the legal provision of state environmental policy. The attention is paid to the fact that understanding the content of the institute of ecological assessment of the impact on environment and its successful implementation in national

law is possible in the light of the analysis of foreign experience of its legal and regulatory framework. This will help to effectively regulate the legal means of state ecological activity and solve existing practical problems and contradictions in this sphere.

The normative and legal acts of the general international and regional international levels that laid the foundation for national environmental impact assessment procedures in accordance with the principles of market economy and the rule of law are described.

In foreign countries there is a tendency to pay special attention to the issue of legal regulation of this sphere of social relations. The theoretical and practical aspects of the functioning of the institute of ecological assessment of the impact on environment are presented on the example of economically developed countries – the USA, Canada, Japan, Germany. The stages of development and formation of the ecological assessment of the impact on environment in these countries are considered, the criteria of which are the development and adoption of the basic legal acts regulating this sphere.

National environmental policy is based on a unified approach to the organization of environmental measures, but in different countries, their features are saved. By way of organization of environmental policy, two groups of countries are distinguished: the first - the West European countries and Japan; the second - the United States and Canada. In the countries of the first group, the main emphasis in the implementation of environmental policy is on the system of laws. In countries of the second group, for the justification of political measures, the focus is on different programs, plans and recommendations.

**Key words:** environmental law of foreign countries, environmental assessment, environmental impact assessment; ecological assessment of the impact on environment, USA, Canada, Germany, Japan..

**Постановка проблеми.** Євроінтеграційний курс внутрішньої і зовнішньої політики України вимагає модернізації існуючих та запровадження нових правових інститутів, які вже протягом тривалого часу функціонують у провідних економічно розвинутих країнах світу. Багато змін має відбутися й у сфері захисту навколишнього середовища.

Значним кроком у цьому напрямку є прийняття влітку цього року Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», у преамбулі якого визначено його цілі та завдання, а саме: він встановлює правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, спрямованої на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів [1].

Перед Україною стоїть завдання з формування дієвого механізму, що дозволить упровадити належне регулювання інституту оцінки впливу на навколишнє природне середовище. Одним із шляхів вирішення цієї задачі є звернення до зарубіжного досвіду регулювання даного інституту.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** До аналізу зарубіжного досвіду проведення екологічних експертиз чи оцінки впливу на навколишнє природне середовище зверталися такі науковці, як В. І. Андрейцев, О. Г. Бубнов, А. П. Гетьман, С. Л. Гоштинар, В. М. Морозова, А. Скиба, В. Г. Сминова, І. С. Тихоцька, Ю. С. Шемшученко і ін.

**Виклад основного матеріалу.** Становлення і розвиток нормативно-правового забезпечення екологічної оцінки впливу на довкілля (екологічної експертизи, як це традиційно іменувалося вітчизняною доктриною

екологічного права), слід розглядати у більш масштабному контексті – у контексті правового забезпечення державної екологічної політики. Розуміння змісту нормативно-правового забезпечення державної екологічної політики як інструменту організації, регулювання, узгодження та збалансування екологічних і соціально-економічних інтересів суспільства дає можливість спрямувати й ефективно регулювати правовими засобами державну екологічну діяльність, сприяє вирішенню існуючих практичних проблем та протиріч в цій сфері державного управління [2, с. 158–159].

Інститут екологічної оцінки впливу на довкілля врегульовано на загально-міжнародному та міжнародно-регіональному рівнях. Головними нормативно-правовими актами у цій сфері є:

- Конвенція ООН щодо зміни клімату і біологічного різноманіття (1992 р.), яка запровадила додаткові вимоги до екологічної оцінки довкілля;
- Конвенція Економічної Комісії ООН для Європи з оцінки дії (впливу) на навколишнє середовище у транскордонному контексті – (Конвенція Еспо) (1991 р.), ратифікована Україною у 1999 р.;
- прийняття політики і процедури екологічної оцінки Світовим Банком та іншими міжнародними організаціями, що сприяє впровадженню цього процесу оцінювання у багатьох країнах з метою забезпечення інвестиційної привабливості;
- директива ЄС «Про оцінку впливу деяких державних та приватних секторів на навколишнє середовище» (1985 р.);
- Конвенція Європейської Економічної Комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (1998 р.), ратифікована Україною у 1999 р.

Аналізуючи одну із глобальних криз людства початку XXI століття, дослідники відокремлюють центри стабілізації та дестабілізації навколишнього природного середовища. До центрів дестабілізації відносять Північноамериканський, Європейський та Азіатський центри. У Північноамериканський центр включено США, частково Канаду й Мексику; у Європейський центр – Західну, Центральну і Східну Європу, країни Балтії; до Азіатського центру – країни Індостану, Цейлон, Малайзію, Бірму, Індонезію (без о. Суматри), Китай (за винятком Тибету та пустелі Такла–Макан й Гобі), Японію, Корейський півострів, Філіппіни. Найбільшою мірою екосистеми порушено у Європі, Північній Америці та Японії. До центрів стабілізації навколишнього природного середовища віднесено Північний Євразійський, Північноамериканський, Південноамериканський та Австралійський центри та Світовий океан. Північноамериканський центр – це території Канади та

Аляски; Південноамериканський центр – це Амазонія та прилеглі до неї території; Австралійський центр – території Австралії (крім Східної та Південної частин).

Національна екологічна політика будується на уніфікованому підході до організації природоохоронних заходів, але у різних країнах зберігаються свої особливості. За способом організації екологічної політики виокремлюють дві групи країн: перша – західноєвропейські країни і Японія; друга – США і Канада. У країнах першої групи основний акцент при реалізації екологічної політики здійснюється на систему законів. У країнах другої групи для обґрунтування політичних заходів основна увага приділяється різним програмам, планам, рекомендаціям [3, с. 57].

Охарактеризуємо нормативно-правове забезпечення інституту екологічної оцінки впливу на довкілля на прикладі країн – представників першої та другої груп.

*Досвід США.* Екологічну оцінку впливу на довкілля у США було запроваджено законом «Про національну політику у сфері навколишнього середовища» (1969 р.). У ньому пропонувалося «враховувати при прийнятті відповідальних рішень екологічні наслідки діяльності, яку планується здійснювати». Прийняттю рішень, здатних спричинити «значні екологічні наслідки», має передувати складання спеціальної «Декларації про екологічні наслідки» (Environmental Impact Statement – EIS). У цьому документі було закладено й методологічні основи її проведення, що передбачає запровадження міждисциплінарного підходу, при якому забезпечується інтеграція природознавчих та суспільних наук, при проектуванні середовища проживання, при плануванні та прийнятті рішень».

Становленню методології екологічної експертизи сприяли американські суди, до яких зверталися громадські та державні організації, громадяни у зв'язку із недотриманням приписів NEPA, це сприяло формуванню процесу Environmental Impact Assessment (EIA). Було сформульовано основні вимоги до процесу EIA: всебічні дослідження і виявлення очікуваних екологічних наслідків альтернатив запропонованої діяльності; можливість використовувати EIS при прийнятті рішень із проекту; доступність EIS для зауважень зацікавлених сторін, у тому числі населення [4].

В середньому у США щорічно проводиться екологічна експертиза для 1 тис. нових федеральних проектів, при цьому тимчасове або часткове зупинення виконання проектів, заборона на їх здійснення стосуються не більше 2-3% їх загального числа.

Екологічному експертуванню піддають:

- важливі господарські проекти, реалізація яких розрахована на тривалий термін і передбачає фінансові витрати понад 100 млн. дол.;

- якщо проект передбачає використання мінерально-сировинні ресурси у великих масштабах;
- невеликі проекти, якщо їх впровадження пов'язано із серйозними змінами якості навколишнього середовища.

*Досвід Канади.* Значний інтерес для України у вирішенні екологічних проблем має досвід Канади. Спеціальне законодавство з охорони навколишнього середовища, органи державного управління із природокористування у цій країні почали формуватися у 70-х роках ХХ століття. Важливішими з актів федерального рівня є Закони «Про охорону навколишнього середовища Канади» та «Про екологічну експертизу». На місцевому рівні здійснюється практична природоохоронна діяльність – планування використання земель, розподіл водних ресурсів, збір та обробка відходів тощо.

Перший федеральний закон Канади «Про екологічну експертизу» був прийнятий у 1992 році. Через 20 років, у 2012 р., був прийнятий другий закон, що регулює цю сферу суспільних відносин.

Основні завдання цього документу:

- захист навколишнього середовища від значного несприятливого впливу, викликаного проектом, представленим на експертизу;
- гарантування дотримання висновків експертизи на федеральному рівні;
- сприяння у співпраці та координація між федеральними та місцевими урядами;
- сприяння комунікації та співпраці з корінними народами;
- гарантування участі громадськості у проведенні екологічних експертиз;
- гарантування дотримання термінів, встановлених для виконання екологічних експертиз;
- гарантування фінансування проведення екологічних експертиз, ініційованих федеральними органами, на федеральному рівні та ін.

У системі виконавчих органів на федеральному рівні створено Агенцію із екологічної експертизи. Передбачається, що після розробки відповідного проекту Агенція із екологічної безпеки має вирішити, чи потребує він федеральної екологічної експертизи. Це не має відношення до проектів, розроблених Національною енергетичною Радою та Комісією із ядерної безпеки, оскільки ці проекти підлягають обов'язковій екологічній експертизі. Ініціювати проведення екологічної експертизи може й Міністерство охорони навколишнього середовища.

У Канаді виділяються наступні види екологічних експертиз у залежності від того, хто її проводить: екологічна експертиза, що здійснюється

відповідальною владою (можна сказати, державна екологічна експертиза) та екологічна експертиза групою експертів (можна сказати, громадська експертиза). Екологічна експертиза, що здійснюється відповідальною владою, проводиться Агенцією, Національною енергетичною Радою або Комісією ядерної безпеки. Екологічна експертиза групою фахівців проводиться групою людей, призначених Міністром охорони навколишнього середовища та підтриманою Агенцією.

Процес проведення екологічної експертизи та терміни її проходження визначені у такий спосіб. Для проведення екологічної експертизи, що здійснюється відповідальною владою, визначено термін її проведення в один рік (365 днів). Зокрема, Агенцією відведено 45 календарних днів, включаючи 20-денний період для її коментаря громадськістю, щоб визначитися, чи є необхідність у проведенні федеральної екологічної експертизи. Обчислення цього терміну починається з моменту розміщення повідомлення про неї на сайті реєстрації і закінчується, коли Міністр охорони навколишнього середовища приймає рішення щодо того, чи спричиняє проект, що підлягає екологічному експертуванню, несприятливому впливу на навколишнє середовище чи ні.

Паралельно із державною експертизою Міністр охорони навколишнього середовища протягом 60 днів після повідомлення про її початок може відіслати проект на експертизу до групи фахівців. Екологічна експертиза групою фахівців має бути здійснена протягом 24 місяців [5].

*Досвід Японії.* Промислово розвинені країни, які раніше зіткнулися з проблемою погіршення стану природного середовища, були змушені розпочати розробку методики і системи оцінки впливу на навколишнє середовище. В Японії екологічні експертизи почали проводитися з 1965 р. На початку 70-х років ХХ століття у країні було створено систему природоохоронних органів, до якої включено Міністерство з питань охорони навколишнього середовища. Для екологічної політики Японії характерним є поєднання адміністративних та економічних методів регулювання. Адміністративні заходи – це запровадження стандартів якості продукції і навколишнього середовища; екологічна експертиза; угоди між місцевими органами влади та підприємствами щодо контролю за забрудненням; система арбітражу екологічних конфліктів. У Японії запроваджено один із найсуворіших у світі нормативів щодо забруднення атмосферного повітря, який перевершує аналогічні параметри в інших країнах у 2–3 рази. Економічні заходи – це платежі за природні ресурси (вони спрямовуються на фінансування екологічних проектів); податки на джерела викидів сірки, податки на споживачів бензину, підвищений податок на купівлю земель у межах міст чи поряд із ними [6, с. 62–63].

У Японії здійснюється екологічна оцінка впливу на навколишнє природне середовище промислових та соціальних проєктів (незалежно від їх масштабів) за наступними напрямками:

- забруднення повітря, води, ґрунту важкими металами та хімічними речовинами, осідання ґрунту, рівень шуму, вібрація та неприємний запах;
- вплив на навколишнє природне середовище й культурні пам'ятки;
- затемнення сусідніх будинків (відповідність встановленим стандартам), створення перешкод радіохвилям, утилізація та заховання твердих відходів, вплив на комунікації.

*Досвід Федеративної Республіки Німеччини.* Ця країна вважається лідером серед європейських країн у сфері захисту навколишнього середовища. Нормативно-правове врегулювання питань оцінки впливу на навколишнє природне середовище представлено низкою законів. З одного боку, мова йде про міжнародні конвенції та директиви ЄС, імplementовані національним законодавством, з іншого боку – про регулювання втручання специфічними для країни інструментами.

Статус загальноєвропейського інститут впливу на навколишнє середовище набув після прийняття рамочної Директиви 85/337/ЄЕС 1985 р. «Про оцінку впливу деяких державних та приватних секторів на навколишнє середовище», яка стала основою прийняття окремих законів, законодавчих та / або адміністративних актів про застосування процедур оцінки впливу на навколишнє середовище у системі прийняття господарських та інших рішень (у ФРН у 1990 р.). Протягом двадцяти років до Директиви 85/337/ЄЕС вносилися поправки (1997, 2003, 2009), які кінець кінцем спричинили прийняття Директиви 2011/92/ЄС.

Для вирішення екологічних завдань в рамках єдиного Європейського екологічного простору діє регіональна екологічна організація – Європейська агенція з навколишнього середовища (ЕЕА), покликана здійснювати достовірну експертизу з оцінки ступеня екологічної небезпеки, сприяти розробці екологічного законодавства і створення умов для реалізації програм у сфері охорони навколишнього середовища. Європейське співтовариство має широку компетенцію у галузі екології. Слід мати на увазі, що компетенція ЄС у цій сфері є спільною із державами-членами ЄС.

Слід зазначити, що інститут оцінки впливу на навколишнє середовище у Німеччині було запроваджено ще до прийняття відповідної Директиви ЄС 1985 р. федеральним законом «Про охорону природи» (1976 р.). Нормативно-правова база з охорони навколишнього середовища у Німеччині налічує багато законодавчих актів та правових положень. Базові з них – це федеральний закон про охорону природи, про ландшафтне планування, закони

про емісії, про генні технології, про включення у плани економічного розвитку питань охорони навколишнього середовища. У 2002 і 2009 роках внесено зміни до закону «Про охорону природи», що вплинули на регулювання інституту оцінки впливу на навколишнє середовище. У теперішній редакції від 29 липня 2009 року він регулюється у §§ 13–19 [7].

На рівні земель екологічне управління із реалізації впливу на навколишнє середовище у Німеччині організовано по-різному, що пов'язано із відмінностями у розмірі та структурі земель. Відмінності полягають у назві управлінських структур, а не у їх функціях. У структурі урядів в усіх землях створено екологічні міністерства.

Сфера повноважень федеральних органів з охорони навколишнього середовища і регулювання використання природних ресурсів обмежується розробкою і реалізацією федеральної екологічної політики; законотворчістю; нормативно-правовим регулюванням; координацією природоохоронної діяльності, екологічним моніторингом, міжнародним співробітництвом, включаючи роботу з ЄС; регулюванням виробництва і використання всіх видів радіоактивних речовин і атомної енергії. Федеральному міністерству з охорони навколишнього середовища, наділеному переважно управлінськими функціями, підпорядкований ряд федеральних органів, серед яких Екологічна федеральна служба (відповідальна за експертизу), Федеральна служба захисту природи (на відміну від першої її компетенція поширюється і на охорону природи і ландшафтів), Федеральна служба із захисту від радіаційного впливу, Інститут Роберта Коха (відповідальний за введення в обіг генно модифікованих організмів) та ін.

**Висновки.** Нормативне врегулювання оцінки впливу на навколишнє природне середовище налічує майже 50 років. За цей період розроблялися й удосконалювалися моделі її проведення на національному та міжнародному рівнях. Промислово розвинені країни, які раніше зіткнулися з проблемою погіршення стану природного середовища, були змушені розпочати розробку методики і системи оцінки впливу на навколишнє середовище. У зарубіжних країнах простежується тенденція актуалізації уваги до цього питання. Для України вивчення даного досвіду має допомогти в удосконаленні власної правової бази регулювання цього правового інституту.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 р. // Офіційний вісник України. – 2017. - № 50. – Ст. 1549.
2. Коленов О. М. Стан правового забезпечення державної екологічної політики України [Електронний ресурс] / О. М. Коленов. – Режим доступу: [nuczu.edu.ua/sciencearchive/.../2016-ch3/Visnyk\\_NUCZU\\_22\\_2016\\_2\(5\).pdf](http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/.../2016-ch3/Visnyk_NUCZU_22_2016_2(5).pdf)
3. Морозова В. Н. Мировая экологическая политика и международное экологическое сотрудничество : учеб.-метод. пособие / В. Н. Морозова. – Воронеж : Изд-во Воронежск. Госуд. Ун-та, 2007. – 123 с.



4. Экологическая экспертиза : краткий курс лекций [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [old.sgau.ru/assets/files/Enagra/Agroecolog/MM\\_9.doc](http://old.sgau.ru/assets/files/Enagra/Agroecolog/MM_9.doc)
5. Закон Канады про екологічну експертизу 2012 р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-15.21/index.html>
6. Тихоцкая И. С. Экологические проблемы в Японии: между прошлым и будущим / И. С. Тихоцкая // Японские исследования. – 2016. – № 1. – С. 59–70.
7. Оценка нарушений окружающей среды и их компенсация . Российско-германское методическое пособие [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/a9\\_publication2\\_kompensations-kompandium\\_ru.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/a9_publication2_kompensations-kompandium_ru.pdf)
8. Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України з питань регулювання випуску та обігу електронних грошей : Постанова Національного банку України № 481 від 04.11.2010 р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1336-10>.
9. Шепітько В. Ю. Криміналістика : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В. Ю. Шепітько. – Київ : Ін Юре, 2010. – 496 с.
10. Енциклопедія економіки / соціально-економічний ресурс [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.economic.lviv.ua/sv-tova-ekonom-ka/formi-metodi-y-ob-kti-virobnichogo-kooperuvannya.html>.
11. Словник української мови : в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. – Київ : Наукова думка, 1970-1980. Т. 1. – 799 с.

