

Національний екологічний центр України

---

# ІНСТРУМЕНТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ ЩОДО РОЗВИТКУ ГІДРОЕНЕРГЕТИКИ

---

Аналітичний документ



Київ  
Видавництво «Фенікс»  
2018

УДК 620.9:621.22-025.17](048.83)  
П76

Цокур Віталій Володимирович

**Інструменти** громадянського суспільства у прийнятті рішень щодо розвитку гідроенергетики : Аналітичний документ / Д. В. Гулевець, Г. К. Веремійчик, та ін. – Київ : Видавництво «Фенікс», 2018. – 24 с  
ISBN 978-966-136-549-9

В аналітичному документі розглядаються прогалини в національному законодавстві України, які суттєво обмежують права та загалом можливість громадян брати належну участь у прийнятті рішень, здатних впливати на політику держави щодо навколишнього середовища. Наведено аналіз ситуації з порушенням прав громадськості при розробці та ухваленні Програми розвитку гідроенергетики на період до 2026 року, а також пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства відповідно до права ЄС та міжнародного екологічного права з метою уникнення подібних ситуацій в майбутньому.

**УДК 620.9:621.22-025.17](048.83)**

Цей аналітичний документ було підготовлено в рамках проекту «Розвиток гідроенергетики України – громадський аналіз в контексті євроінтеграційних процесів», який реалізується під егідою Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС і Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства й фінансується Європейським Союзом та Міжнародним фондом «Відродження» у рамках проекту «Громадська синергія». Його зміст є виключно відповідальністю Національного екологічного центру України і не обов'язково відображає точку зору Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження».

# ЗМІСТ

РЕЗЮМЕ.....	4
МЕТОДОЛОГІЯ.....	5
ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ПРОГРАМА РОЗВИТКУ ГІДРОЕНЕРГЕТИКИ: ПОРУШЕНІ ПРАВА ГРОМАДСЬКОСТІ .....	8
РОЗДІЛ 2. ЧИННА ПОЛІТИКА ТА ВАРІАНТИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ: МОЖЛИВОСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ДОВКІЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА .....	11
РОЗДІЛ 3. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ДОВКІЛЬНИХ ДИРЕКТИВ ЄС В КОНТЕКСТІ ПОСИЛЕННЯ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА РОЗВИТОК ГІДРОЕНЕРГЕТИКИ.....	16
ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ІНФОРМАЦІЇ, ВИКОРИСТАНИХ ДЛЯ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	20



## РЕЗЮМЕ

Протягом останнього десятиліття Уряд України вживав заходів щодо розвитку гідроенергетики, які останніми роками набули характеру системної політики, що призвело до ухвалення Кабінетом Міністрів України «Програми розвитку гідроенергетики до 2026 року» та низки інших програмних документів, які передбачають відповідні заходи.

Основним завданням цієї політики є спорудження ряду об'єктів підвищеної екологічної небезпеки – гідроелектростанцій та гідроакмулюючих електростанцій на річках загальнодержавного значення із забудовою територій нині існуючих об'єктів природно-заповідного фонду України.

Реалізація зазначених заходів матиме негативні наслідки для довкілля, що, у свою чергу, негативно впливатиме на життя людей. У зв'язку з цим вбачається важливим забезпечити реалізацію даних заходів у можливій мірі по відношенню до довкілля з врахуванням принципів розумності та правомірності або відмовитись від них у випадку неможливості уникнення несприятливих наслідків.

Реалізація політики у сфері гідроенергетики має здійснюватися відповідно до вимог законодавства, забезпечувати повноту й об'єктивність процесу та змісту прийняття конкретних рішень. Це передбачає необхідність врахування позицій усіх зацікавлених сторін. Проте можливість дотримання усіх необхідних складових процесу запровадження об'єктів гідроенергетики обумовлена, зокрема, станом чинного законодавства.

На сьогодні Україна все ще не виконала зобов'язання, взяті на себе відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом у сфері енергетики та охорони навколишнього середовища, оскільки залишаються значні прогалини у законодавчій базі стосовно оцінки впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки.

Відповідні недоліки національного законодав-

ства України суттєво обмежують права та загалом можливості громадян на належну участь у прийнятті рішень, що матимуть вплив на навколишнє середовище та підстави для вжиття заходів до порушників з метою відновлення порушених прав або законних інтересів.

Практика свідчить, що за рахунок політичної волі, зокрема, Уряду та Міненерговугілля суб'єктам господарювання у сфері гідроенергетики вдається просувати власні інтереси без врахування потенційних та вже існуючих наслідків від інших об'єктів гідроенергетики та без врахування думки громадян.

Такий стан відносин у даній сфері передусім обумовлений недосконалістю законодавства, зокрема відсутністю профільних законів, системи запобіжних заходів та інструментів контролю за впровадженням та здійсненням шкідливої для навколишнього середовища діяльності.

Подолання недоліків і прогалин у законодавстві вбачається через розробку, прийняття та впровадження законів про оцінку впливу на довкілля та стратегічну екологічну оцінку, відповідних підзаконних нормативно-правових актів на заміну Законом України «Про державні цільові програми», «Про екологічну експертизу», постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку об'єктів та видів діяльності, що становлять підвищену екологічну небезпеку», а також прийняття інших нормативно-правових актів, направлених на запровадження існуючих законодавчих прогалин.

Очікуваним ефектом від пропонованих змін має стати підвищення рівня заходів із охорони довкілля та посилення у цьому процесі ролі громадян, а також забезпечення можливості належного захисту прав та законних інтересів останніх, створення підґрунтя для рівних умов ведення бізнесу та запобігання проявам корупції.



## МЕТОДОЛОГІЯ

Предметом дослідження є існуючий стан правових інструментів громадянського суспільства у сфері гідроенергетики та можливості їх покращення, розширення.

Джерелами інформації є міжнародно-правові угоди, Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членам з іншої сторони, Конституція України, Закони України та підзаконні нормативно-правові акти, практика їх застосування, аналітичні матеріали та плани Уряду щодо імплементації положень Директив ЄС у сфері навколишнього середовища, що обумовлено суто юридичним характером предмета дослідження.

Дослідження передбачає проведення аналізу правої площини у сфері гідроенергетики з метою ви-

явлення існуючих недоліків в контексті збереження та захисту довкілля та прав, інтересів громадськості. У зв'язку з цим підхід дослідження характеризується орієнтацією на зміст законодавства та шляхи його реалізації. Застосовані загальнонаукові методи: аналізу, синтезу, аналогії, діалектичного, системного; а також правові методи: правового порівняння, буквального та розширеного тлумачення норм права, виявлення прогалин правового регулювання відносин у сфері гідроенергетики, правового прогнозування.

Орієнтація на подолання виявлених недоліків законодавства передбачає надання пропозицій їх вирішення, що мають характер фактичних пропозицій до нормотворчості уповноважених суб'єктів влади у формі рекомендацій.



## ВСТУП

Суспільні відносини та соціальні цінності у всьому світі вже тривалий час мають загальну тенденцію до покращення якості в напрямку демократизації, справедливості, системності та всебічності. Незважаючи на те що дана тенденція змінювалась чи зникала у певні періоди та в межах певних територій, країн, вона набула достатньо стабільного характеру, проявом якого є її поширення на нові соціуми та країни.

Не винятком є незалежна, соборна Україна – відносно нова країна як політико-правове утворення, що з'явилося на підставі волевиявлення більшої частини населення ще Української Радянської Соціалістичної Республіки. Причинами такого кроку більшості населення стало бажання мати базові права та свободи й можливість їх безперешкодної реалізації як умови задоволення потреб людини та досягнення добробуту.

З того часу Україна пішла шляхом демократизації суспільства та набуття державою у своїй діяльності правового характеру.

Останнім викликом у питанні шляху розвитку країни став опір української влади в кінці 2013 року бажанням та поглядам більшості населення України щодо вектору зовнішньої політики та необхідності зближення з Європейським Союзом як одним із центрів панування демократії та верховенства права. Наслідком таких дій тодішньої влади, яка втратила легітимність, стало виникнення Революції Гідності та, як результат, усунення від влади відповідних осіб. Зазначені події сформували можливість зробити наступний крок у наближенні України до політико-правового простору Європейського Союзу.

27.06.2014 р. між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, укладено Угоду про асоціацію [6], що передбачає поступове наближення законодавства України до права та політики ЄС. Зокрема, відповідно до ст. 363 Угоди, закріплено поступове наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища, що також стосується регулювання розвитку гідроенергетики.

Україна, яка, відповідно до положень Конституції [13], є правовою, демократичною країною, має забезпечувати зокрема, право громадян на здорове довкілля, на вільний доступ до інформації про стан довкілля та можливість участі у прийнятті рішень, що впливатимуть на навколишнє середовище. Однак вищезадані права людини досить часто наштовхуються на перешкоди, що заважають їх реалізації. Даними перешкодами є недосконалість національного законодавства, низька політична культура влади, недовіра інститутів притягнення посадових

осіб до відповідальності, корупція, недостатня обізнаність населення про свої права тощо.

Значна кількість та рівень заглиблення наведених проблем у суспільні відносини та свідомість людей вказують на їх складність, але можливість подолання за рахунок правильної й послідовної політики щодо забезпечення права громадян у сфері збереження та захисту довкілля і, зокрема, в процесі розвитку гідроенергетики.

Досягнення Україною рівня правової країни має відбуватися в першу чергу за рахунок належної нормотворчості, що передбачатиме закріплення усіх прав людини, визначених Конституцією України, міжнародними договорами, законодавством Європейського Союзу, та створення дієвих механізмів їх реалізації, а також провадження політики просвіти широких мас населення щодо таких правових інституцій. В результаті має відбуватися підвищення рівня активності населення у даній сфері.

Разом з тим, відсутність вирішення питання зазначених перешкод до сьогодення дала можливість Уряду України здійснити ряд кроків та ухвалити відповідне рішення у сфері розвитку гідроенергетики без участі громадськості та зацікавлених сторін, у тому числі сусідніх країн, які можуть зазнати негативного впливу від планованих заходів та їх наслідків.

Очікувані, але не демократичним завершенням політичної визначеності українського Уряду в питаннях розвитку гідроенергетики стало ухвалення «Програми розвитку гідроенергетики України на період до 2026 року» [37], якою передбачено будівництво Дністровської гідроакумулюючої електростанції (ГАЕС), Канівської ГАЕС, Ташлицької ГАЕС, Кавховської гідроелектростанції-2 (ГЕС-2) та каскаду Верхньодністровських ГЕС. При цьому будівництво згаданих ГЕС та ГАЕС заплановано на річках державного значення: Дніпро, Дністер, Південний Буг, які є основними джерелами прісної води в Україні, якість води у яких є здебільшого незадовільною й може бути погіршена. Такі зміни можуть суттєво вплинути на стабільність суспільних відносин у даній сфері, призвести до правового колапсу та швидкого виникнення й стрімкого зростання кількості претензій з боку населення та суб'єктів ведення водогосподарської діяльності до влади та власників або операторів ГЕС, ГАЕС, й останні не матимуть можливостей для задоволення таких претензій.

Будівництво більшості зазначених об'єктів, відповідно до технічної документації, передбачає фактичне використання об'єктів природно-заповідного фонду України, об'єктів культурної спадщини, ряд інших порушень законодавства у сфері охорони навколишнього середовища та будівельних норм, що також може мати наслідком заподіяння значної шкоди [47].



Проте, реалізація Програми передбачатиме проведення заходів з будівництва кожного об'єкта гідроенергетики окремо. Більшість проектів будівництва ГЕС/ГАЕС знаходяться на етапі розроблення та формування умов їх реалізації. Це надає можливість змінити політику Уряду у даній сфері та захистити цінні об'єкти природи та історично-культурної

спадщини, що знаходяться під загрозою. У зв'язку з цим вбачається необхідним проведення аналізу процесу та умов розвитку гідроенергетики з метою виявлення причин обмеженої участі громадськості у цьому процесі та виявлення правових засобів захисту таких прав та законних інтересів.



## РОЗДІЛ 1. ПРОГРАМА РОЗВИТКУ ГІДРОЕНЕРГЕТИКИ: ПОРУШЕНІ ПРАВА ГРОМАДСЬКОСТІ

13.07.2016 року розпорядженням Кабінету Міністрів України була ухвалена «Програма розвитку гідроенергетики до 2026 року» (далі – Програма) [37], якою передбачається будівництво Дністровської ГАЕС, Канівської ГАЕС, Ташлицької ГАЕС, Каховської ГЕС-2 та каскаду Верхньодністровських ГЕС за рахунок залучення близько 70 млрд грн., більшу частину яких складають кредитні кошти міжнародних установ, надані під державні гарантії України.

Даний документ фактично є державною цільовою програмою, що має довгостроковий характер та охоплює значну територію країни – від півночі до півдня в басейнах річок Дніпро та Південний Буг і в басейні річки Дністер у транскордонній зоні з Республікою Молдова. Заплановані Програмою заходи матимуть значний вплив на водопостачання населення у прилеглих районах та на можливості збереження особливо цінних природних об'єктів, тому дане питання є актуальним та в окремих випадках гострим для країни та суспільства.

Варто зауважити, що наміри реалізації заходів Програми з будівництва деяких об'єктів гідроенергетики проявлялися з боку Уряду раніше. Зокрема, Кабінетом Міністрів України було прийнято ряд розпорядчих актів щодо:

- затвердження проекту та титулу будови «Будівництво Канівської ГАЕС» [33];
- затвердження проекту «Реконструкція системи технічного водопостачання. Робота блоків 1-3 на Ташлицькому водосховищі та бризкальних басейнах Южно-Української АЕС (Коригування)» [34];
- деяких питань про завершення будівництва першої черги Дністровської ГАЕС» [35];
- затвердження проекту «Уточнення проекту першої черги ГАЕС у складі трьох агрегатів, включаючи заходи з підвищення надійності та безпеки гідроенергетичних споруд, основного гідросилового обладнання та гідромеханічного обладнання Дністровської ГАЕС. (Коригування)» [36].

Однак цілісна, загальна позиція Уряду щодо гідроенергетики в Україні та її розвитку у вигляді окремого документа знайшла своє вираження у Програмі, яка поєднала у собі наміри реалізації згаданих проектів.

Враховуючи зміст Програми, її розробка та прийняття повинні були здійснюватися відповідно до визначеної законодавством процедури із залученням громадськості, проведенням державної екологічної експертизи та погодженням ряду питань із органами державної влади та сусідніми країнами.

Всупереч положенням законодавства, процедури розробки державних цільових програм та правам зацікавленої громадськості розробником програми, яким є Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (далі – Міненерговугілля), було допущено ряд порушень [47], зокрема:

- не було обґрунтовано необхідність впровадження державної цільової програми та визначення оптимального варіанту розв'язання проблеми шляхом розроблення проекту концепції Програми;
- попри обов'язок Міненерговугілля як розпорядника інформації, не було опубліковано в офіційних засобах масової інформації й не було розміщено на його веб-сайті проекту концепції Програми, що позбавило широку громадськість можливості ознайомитися з ним та висловити свої думки чи зауваження;
- не було проведено громадських слухань проекту концепції Програми. Притому що розроблювана Програма стосується конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; життєвих інтересів громадян, у тому числі, впливає на стан довкілля; визначає стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління; стосується інтересів територіальних громад; стосується витрачання бюджетних коштів. У зв'язку з цим зацікавлена громадськість була позбавлена можливості надання пропозицій та зауважень;
- не було погоджено проект концепції Програми з Мінфіном, Мінсоцполітики, МОН (з наукових, науково-технічних та інноваційних питань та питань трансферу технологій), Мінприроди (з екологічних питань та питань, що стосуються видів діяльності та об'єктів, які відповідно становлять підвищену екологічну небезпеку [31]), Держенергоефективності (з питань енергозбереження), Держінвестпроектном та іншими заінтересованими органами виконавчої влади. У зв'язку з цим не було отримано оцінки профільних центральних органів виконавчої влади щодо сукупності питань проекту концепції Програми, що створило умови для схвалення необґрунтованої державної цільової програми;
- не було погоджено проект концепції Програми з Мінеконом-розвитку й, таким чином, не отримано оцінки відповідності державній політиці соціального та економічного розвитку, державній регіональній політиці, формуванню державного замовлення, державній політиці з питань економічного і соціального співробітництва України з ЄС тощо;





- не було проведено державної екологічної експертизи проекту Програми, що обумовлено віднесенням ГЕС та ГАЕС до об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку [31], та розташуванням в зоні впливу ГАЕС об'єктів природно-заповідного фонду України. Натомість у разі будівництва Ташлицької ГАЕС з підняттям НПП Олександрівського водосховища до відмітки + 20,7 м буде знищено частину Національного природного парку «Бузький Гард», а будівництво каскаду Верхньодністровських ГЕС знищить прируслові та руслові природні комплекси Національного природного парку «Дністровський каньйон» та частину природних комплексів Національних природних парків «Хотинський» та «Галицький». Варто зауважити, що обов'язковість проведення екологічної експертизи витікає як із приписів Закону, так і з фактичних обставин. Заплановані Програмою заходи неодноразово отримували негативну оцінку з боку науковців та екологів через негативні екологічні наслідки будівництва та функціонування таких об'єктів. Відтак, Програма не могла бути прийнята в односторонньому порядку. Території вищезазначених об'єктів природно-заповідного фонду України включено до Смарагдової мережі Європи, створення якої на території України передбачено Угодою про асоціацію України з Європейським Союзом, що у разі порушення природного стану даних об'єктів загрожуватиме зривом виконання зобов'язань, взятих на себе Україною перед Європейським Союзом;
  - всупереч Конвенції «Про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті» (далі – Конвенція Еспо) [4] та всупереч Договору про співробітництво у сфері охорони і сталого розвитку річки Дністер [4], укладеному між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова, не було вжито заходів для оповіщення Республіки Молдова стосовно намірів Уряду України здійснювати будівництво 2–3-ї черг Дністровської ГАЕС та каскаду Верхньодністровських ГЕС. Також не надано матеріалів оцінки впливу на навколишнє середовище, що викликає значну стурбованість керівництва Республіки Молдова;
  - не було доопрацьовано проект Програми відповідно до наданих Міністерством екології та природних ресурсів України зауважень, які збігаються зі змістом наведених вище двох останніх пунктів;
  - не було з'ясовано та враховано позиції, зауваження Міністерства фінансів України та Національної комісії, що здійснює регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, наданих щодо проекту Програми;
  - не було опрацьовано у повній мірі ані концепцію Програми, ані проект Програми на відповідність міжнародно-правовим зобов'язанням України, зокрема:
    - Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування у Європі (далі – Бернська конвенція) [1], яка має на меті охорону дикої флори та фауни та їхніх природних середовищ існування, особливо тих видів і середовищ існування, охорона яких вимагає співробітництва декількох держав, а також сприяння такому співробітництву;
    - Конвенції про збереження мігруючих видів диких тварин (далі – Боннська конвенція) [2], що передбачає визнання важливості збереження мігруючих видів і погодження державами ареалу заходів, що вживаються для цих цілей там, де це можливо і необхідно, приділяючи особливу увагу мігруючим видам, статус збереження яких є несприятливим, а також вживаючи індивідуально або у співробітництві заходів, необхідних для збереження таких видів та середовищ їх існування;
    - Конвенції про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини (далі – Конвенція про всесвітню спадщину) [3], яка передбачає забезпечення якомога ефективнішої охорони і збереження та якомога активнішу популяризацію культурної і природної спадщини, розміщеної на її території.
- Як вже зазначалося, реалізація заходів, визначених Програмою, завдасть непоправної шкоди природно-заповідним об'єктам, кожен із яких має унікальні природні середовища та сотні видів рідкісних представників флори та фауни, у тому числі занесених до Червоної книги України. Однак Міненерговугіллям, всупереч обов'язку [26], не було опрацьовано належним чином проект Програми на відповідність міжнародним зобов'язанням України, що стало підставою схвалення Програми всупереч наведеним положенням Конвенцій. Таким чином, при розробленні проекту Програми не було вжито та проведено ряд вищезазначених заходів та дій з боку її розробника – Міненерговугілля, чим порушено права та інтереси громадськості, що виключало можливість її подання до Кабінету Міністрів України для затвердження (схвалення).
- В результаті схвалення Програми призвело до порушення міжнародних зобов'язань України, визначених положеннями Організації економічного співробітництва та розробки (ОЕСР) Конвенції [5], Конвенції Еспо [4], Бернської конвенції [1], Конвенції про охорону всесвітньої спадщини [3], положеннями Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом [6] в частині створення на території України Смарагдової мережі Європи.
- Також Програму було схвалено Кабінетом Міністрів України всупереч положенням Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [24]. Відповідно до цілі 5 «Припинення втрат біологічно-



го та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі» завданнями у цій сфері є, зокрема, доведення до 2015 року площі національної екомережі до рівня (41% території країни), необхідного для забезпечення екологічної безпеки країни, запровадження системи природоохоронних заходів збереження біо- та ландшафтного різноманіття і розширення площі природно-заповідного фонду до 10% від загальної території країни у 2015 році та до 15% – у 2020 році.

Вищевикладене вказує на ситуацію, за якої реалізація державної цільової програми, схваленої Кабінетом Міністрів України, суперечить загальнодержавній програмі, визначеній Законом України, ставлячи під загрозу реалізацію останньої щодо розширення площі природно-заповідного фонду до 10% від загальної території країни у 2015 (2016) році та до 15% – у 2020 році. Оскільки реалізація заходів Програми передбачатиме, навпаки, зменшення площі природно-заповідного фонду України. Сучасна площа природно-заповідного фонду України складає 6,3% від її загальної території, що є критичним показником, який погіршується з реалізацією заходів, передбачених Програмою.

Отже, Програма була розроблена та схвалена з численними порушеннями та недоліками, що унеможливило її перевірку на доцільність та можливість реалізації, роблячи її абсолютно нелегітимною та протиправною.

Слід враховувати, що реалізація заходів Програми передбачатиме використання значної кількості різних ресурсів, зокрема земельних, водних та інших природних ресурсів, які знаходяться в межах території України та є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Водночас, недотримання розробником програми – Міненерговугілля та Кабінетом Міністрів України на-

ціонального законодавства, міжнародних зобов'язань, взятих на себе Україною, призвело до порушення наступних прав та інтересів громадськості:

- право на доступ до публічної інформації щодо проекту концепції Програми;
- право на участь у громадських слуханнях проекту концепції Програми й надання пропозицій та зауважень;
- право на участь в обговоренні питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля, й надання пропозицій та зауважень;
- інтерес у користуванні природними комплексами Національних природних парків «Бузький Гард» та «Дністровський каньйон» у їх нинішньому стані, включаючи середовища дикої природи, флори та фауни, які знаходяться в зоні впливу ГЕС та ГАЕС, будівництво яких передбачено Програмою;
- інтерес у користуванні річками загальнодержавного значення – Дніпро, Дністер, Південний Буг, на яких планується будівництво ГАЕС та ГЕС, у стані та вигляді, не гіршому за нинішній, що унеможливуватиметься з будівництвом відповідних гідроенергетичних об'єктів, оскільки передбачатиме спорудження водосховищ та використання річкових вод;
- інтерес у користуванні природно-заповідним фондом України у розмірі 10% від загальної території країни у 2016 році та 15% – у 2020 році.

Наведена ситуація склалася головним чином у зв'язку з наявністю недоліків у національному законодавстві, подолання яких вбачається у відповідному нормотворенні та забезпеченні дотримання вимог законодавства. Водночас існує можливість уникнення реалізації заходів Програми шляхом з'ясування можливості та доцільності будівництва окремих об'єктів гідроенергетики у відповідності до законодавства, що відповідатиме вимогам Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони.



## РОЗДІЛ 2. ЧИННА ПОЛІТИКА ТА ВАРІАНТИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ: МОЖЛИВОСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ДОВКІЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Вирішення проблем щодо недосконалості розробки програмних документів у сфері гідроенергетики та проектів будівництва об'єктів гідроенергетики першочергово вимагає проведення аналізу національного законодавства на предмет його системності, узгодженості, осяжності виникаючих правовідносин у даній сфері, повноти та врахування інтересів усіх зацікавлених сторін.

Розвиток гідроенергетики в кінцевому результаті передбачає будівництво й реконструкцію ГЕС та ГАЕС, які мають потенціал негативного впливу на навколишнє середовище. Тому реалізація таких заходів віднесена до видів діяльності та об'єктів, що складають підвищену екологічну небезпеку [38], впровадження яких належить здійснювати з урахуванням найоптимальніших заходів забезпечення прав та інтересів зацікавлених осіб. Однак можливості застосування наявних заходів, визначених законодавством України, маючи ряд прогалин та недоліків, недостатні для вирішення проблемних питань розвитку гідроенергетики.

Гідроенергетика в силу специфіки галузі, обумовленої використанням природних ресурсів (вода, земля) та небезпечністю ГЕС та ГАЕС для навколишнього середовища, передбачає здійснення різноаспектних заходів, серед яких можна виділити:

- розробка міждержавних, державних, регіональних, місцевих та інших територіальних програм, місцевих планів дій, стратегій та інших документів [26-28];
- здійснення державної екологічної експертизи з проведенням оцінки впливу на навколишнє середовище (далі – ОВНС) [16];
- видача документів на використання природних ресурсів (вода, земля, об'єкти природно-заповідного фонду, археологічних пам'яток [14], [15], [18]- [21];
- планування території на регіональному та місцевому рівні [17].

Важливою складовою розвитку гідроенергетики є програмування, тобто розробка документів програмного характеру, відповідно до яких здійснюються конкретні заходи збільшення кількості чи потужності гідроенергетичних об'єктів.

Наразі програмування може здійснюватися на державному і місцевому (регіональному) рівні за рахунок державних цільових або місцевих програм. Програмування передбачає собою процедуру розроб-

ки, погодження із зацікавленими суб'єктами та прийняття відповідних документів. Однак, залежно від рівня програмування розвитку гідроенергетики тощо, така процедура може набувати певних відмінностей, при цьому залишаючи незмінним принцип її розробки – необхідність врахування наслідків такої діяльності та врахування інтересів зацікавлених сторін.

Розробка державних програмних документів полягає у науково-обґрунтованому прогнозі напрямів розвитку окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів та строків досягнення параметрів економічного й соціального розвитку [27].

Основними принципами, на яких базується державне прогнозування та розроблення програм розвитку, є принципи цілісності, об'єктивності, науковості, гласності, самостійності, рівності, дотримання загальнодержавних інтересів [27].

Відтак, прогнозні та програмні документи розвитку мають розроблятися на основі комплексного аналізу демографічної ситуації, стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, конкурентоспроможності вітчизняної економіки, оцінки досягнутого рівня розвитку економіки й соціальної сфери та з урахуванням впливу зовнішніх політичних, економічних та інших факторів і очікуваних тенденцій зміни впливу цих факторів у перспективі.

У свою чергу, розроблення та виконання державних цільових програм передбачає проходження певних стадій [26]:

- 1) ініціювання розроблення державної цільової програми, розроблення та громадське обговорення концепції програми;
- 2) схвалення концепції програми та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника та строків її розроблення;
- 3) розроблення проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї, а також обсягів і джерел фінансування;
- 4) державна експертиза проекту програми;
- 5) погодження та затвердження програми;
- 6) проведення конкурсного відбору виконавців заходів і завдань програми;



- 7) організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням;
- 8) підготовка та оцінка щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі потреби – проміжних звітів;
- 9) підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми.

При цьому слід зазначити, що суттєві недоліки містить етап прямої участі громадськості в процесі розробки програми – етап проведення громадського обговорення концепції програми, який не достатньо врегульовано.

Відповідно до порядку розроблення та виконання державних цільових програм, визначеного Кабінетом Міністрів України, проект концепції програми опубліковується ініціатором в офіційних засобах масової інформації та розміщується на його веб-сайті. Ініціатор проводить громадське обговорення проекту концепції програми (на засіданнях колегії, конференціях, нарадах), за результатами якого готує пропозиції, що враховуються під час доопрацювання проекту. Тобто порядок проведення громадського обговорення концепції програми не визначає термінів публікації відповідних матеріалів у засобах масової інформації, конкретних форм обговорення відповідно до орієнтованості та сфери програми, термінів проведення громадського обговорення, не передбачає залучення органів державної влади або місцевого самоврядування, не визначає територіальне охоплення громадських обговорень, порядку надання пропозицій та зауважень, обов'язковості їх врахування чи обґрунтування можливості неврахування, кола питань, які необхідно виносити на обговорення, необхідності фіксації обговорення, не визначає жодним чином кількісну міру участі осіб у громадських обговореннях тощо.

Існуючі процедури нівелюють участь громадськості при визначенні стратегічних завдань держави у відповідній сфері та можливості вираження власної позиції більшістю зачеплених осіб.

Дещо відмінною є ситуація з місцевими (регіональними) програмами розвитку гідроенергетики, які передбачають собою комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів довготривалого характеру, спрямованих на досягнення визначених цілей регіонального розвитку [28]. Реалізація відповідних заходів обов'язково передбачає врахування позиції центральних органів виконавчої влади, а також наявність значної політичної волі, виводячи питання більшою мірою у політичну площину. Прийняття таких програм на місцевому рівні не має прецедентів, попри наявність права органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці [23]. У зв'язку з цим відсутня доцільність формування правового регулювання відносин з та-

ких питань локальних правових актів, яке, крім того, передбачатиме необхідність дублювання національного законодавства.

Формування кадрового складу органів державної влади та місцевого самоврядування у регіонах із місцевого населення за умови програмування на місцевому рівні сприятиме врахуванню різних особливостей відповідних регіонів: природних, історичних, археологічних, рекреаційних, естетичних тощо. Як наслідок – краща обізнаність чиновників про цінність місцевого навколишнього середовища і пріоритети місцевого населення, відповідно, сприятиме їх оптимальному врахуванню.

Програмування розвитку гідроенергетики на місцевому рівні, маючи суперечності та пряму залежність від стану програмування на державному рівні, позбавлена необхідної актуальності. Натомість таке програмування може стати наступним актуальним кроком у сфері розвитку гідроенергетики.

Незалежно від рівня програмування, незмінним є потенційний вплив відповідних об'єктів на навколишнє середовище, який визначає ризики для місцевого населення. Відповідно, вирішення питань розвитку гідроенергетики має залежати у першу чергу від бажання та готовності більшої частини населення, яке проживає поблизу об'єктів гідроенергетики, брати на себе певні ризики, пов'язані з використанням природних ресурсів.

ГЕС та ГАЕС віднесено Кабінетом Міністрів України до об'єктів, що мають підвищену екологічну небезпеку [38], у зв'язку з чим їх будівництво передбачає проведення державної екологічної експертизи та громадського обговорення оцінки впливу на довкілля. Такі заходи є певною гарантією врахування можливих негативних екологічних наслідків будівництва та думки громадськості.

Разом з тим, проекти будівництва ГЕС та ГАЕС передбачають проведення експертизи в установленому Кабінетом Міністрів України порядку експертними організаціями. До проведення експертизи залучаються експерти з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки. При цьому визначено, що встановлення випадків та порядку проведення експертизи проектів будівництва іншими законами не допускається [17]. Таким чином, законодавство містить колізію щодо необхідності проведення повноцінної екологічної експертизи об'єктів будівництва, що становлять підвищену екологічну небезпеку.

Проведення екологічної експертизи передбачає [16]:

- 1) перевірку наявності та повноти необхідних матеріалів і реквізитів на об'єкти екологічної експертизи та створення еколого-експертних комісій (груп) відповідно до вимог законодавства (підготовка стадія);
- 2) аналітичне опрацювання матеріалів екологічної





експертизи, в разі необхідності натурні обстеження і проведення на їх основі порівняльного аналізу і часткових оцінок ступеня екологічної безпеки, достатності та ефективності екологічних обґрунтувань діяльності об'єктів екологічної експертизи (основна стадія);

- 3) узагальнення окремих експертних досліджень одержаної інформації та наслідків діяльності об'єктів експертизи, підготовку висновку екологічної експертизи та подання його заінтересованим органам і особам (заклучна стадія).

Процедура проведення екологічної експертизи має ряд недоліків, що полягають у недостатньому урегулюванні окремих питань, необґрунтованій диспозитивності та відсутності пріоритету захисту навколишнього природного середовища, а саме:

- наявність декількох шляхів проведення екологічної експертизи за відсутності прив'язки окремих процедур до певних об'єктів такої експертизи, що створює ризик обрання замовником неналежної, спрощеної експертизи, яка позбавлятиме можливості надавати об'єктивний висновок щодо певного об'єкта дослідження;
- довільність організаційних форм експертів та можливість залучення осіб без верифікації компетенції;
- відсутність обов'язку дослідження доцільності використання альтернативних варіантів планованих заходів з огляду на екологічні наслідки таких альтернатив;
- відсутність дієвих інструментів врахування пропозицій/зауважень громадськості при проведенні екологічної експертизи;
- відсутність опису ймовірних транскордонних наслідків для довкілля, у тому числі для здоров'я населення (за наявності).

Проведення екологічної експертизи також передбачає залучення громадськості для з'ясування відношення до планованих заходів, що розпочинається від заяви про екологічні наслідки діяльності. Однак заяви про екологічні наслідки діяльності (реалізації проєктів) не передбачає надання вичерпної інформації про плановані заходи та їх наслідки, що позбавляє громадськість можливості формувати об'єктивне уявлення, зокрема:

- інформації про основні причини обрання запропонованого варіанта з урахуванням екологічних наслідків та можливих альтернатив;
- інформації про зміни стану довкілля без здійснення планованої діяльності;
- інформації про фактори довкілля, які ймовірно зазнають впливу при альтернативних варіантах, у тому числі здоров'я населення, стан фауни, флори, біорізноманіття, землі, ґрунтів, води, повітря, кліматичні фактори, матеріальні об'єкти, включаючи архітектурну, археологічну та культурну спадщину, ландшафт та взаємозв'язки між цими факторами;

- інформації про методи прогнозування, що використовувалися для оцінки впливів на довкілля, та припущень, покладених в основу такого прогнозування, а також використовувані дані про стан довкілля;
- інформацію про встановлення складнощів (технічних недоліків, відсутності достатніх технічних засобів або знань), виявлених у процесі підготовки оцінки впливу на довкілля;
- інформацію про зауваження і пропозиції, що надійшли до замовника або уповноважених органів влади, а також таблицю із зазначенням інформації про повне або часткове врахування чи обґрунтування відхилення отриманих під час громадського обговорення зауважень та пропозицій;
- інформацію про програми моніторингу та контролю щодо впливу на довкілля під час провадження планованої діяльності.

Після заяви про екологічні наслідки діяльності відповідних проєктів проводиться громадське обговорення, яке має ряд недоліків, що полягають у наступному:

- можливості замовника визначати форми проведення громадського обговорення без необхідності погодження з громадськістю, що вказує на відсутність орієнтації даного аспекту процедури на громадськість;
- довільність суб'єкта, відповідального за створення та роботу дорадчих органів при проведенні громадського обговорення, із залученням експертів та громадськості;
- вузький перелік аспектів програми, які замовник зобов'язаний висвітлювати у своїй доповіді.

Для вдосконалення процедури громадського обговорення пропонується передбачити обов'язкове визначення на стадії розгляду концепції програми:

- термінів публікації відповідних матеріалів у засобах масової інформації;
- прийнятні форми громадського обговорення (конференції, семінари, круглі столи, загальні збори громадян за місцем проживання, робочі групи) із залученням інституцій громадського суспільства, експертів; використання декількох форм одночасно з можливістю залучення різних груп (вікових) населення;
- терміни проведення громадського обговорення, які надаватимуть можливість брати участь більшій кількості осіб та висловити свою позицію;
- залучення органів місцевого самоврядування;
- визначення можливості територіального охоплення громадських обговорень, враховуючи територіальне охоплення планованими заходами концепції програми;
- порядок та форму надання пропозицій та зауважень, зокрема з використанням електронних засобів зв'язку з аутентифікацією особи;
- обов'язку суб'єктів проведення громадського обговорення щодо врахування позицій громад-



ськості та обґрунтування їх відхилень;

- визначення переліку питань, які необхідно висунути на обговорення: альтернативні варіанти, обсяги фінансування, екологічні наслідки, можливий транскордонний вплив;
- обов'язковість фіксації громадського обговорення та можливості отримання відповідних документів.

Враховуючи недоліки процедур державної екологічної експертизи, актуальним є визначення рекомендацій, що можуть бути використані у подальшому регулюванні відносин в рамках впровадження норм Закону про оцінку впливу на довкілля [25], що полягають у наступному:

- доцільності уніфікації процедури проведення оцінки проектів програм з визначенням відповідних термінів;
- визначення організаційних форм груп експертів, уповноважених проводити оцінку впливу на довкілля, та їх кількісного складу;
- встановлення обов'язку дослідження доцільності використання альтернативних варіантів планованим заходом з огляду на екологічні наслідки таких альтернатив;
- визначення можливості скасування висновків оцінки у випадку неврахування зауважень/пропозицій громадськості.

Громадське обговорення заяви про екологічні наслідки діяльності має передбачати:

- перевагу громадськості у питанні визначення форми проведення громадського обговорення;
- визначення суб'єкта, відповідального за створення та роботу дорадчих органів при проведенні громадського обговорення, із залученням експертів та громадськості;
- визначення обов'язку замовника висвітлювати у своїй доповіді причини обрання запропонованих варіантів та альтернативи планованим заходам із зазначенням відмінностей між ними в контексті екологічних наслідків.

Крім того, у випадку можливого транскордонного впливу ані Законом [16], ані Порядком [32] не визначено обов'язку та процедури транскордонних консультацій з такими країнами, що унеможливило дотримання Україною міжнародних зобов'язань, взятих на себе з цих питань.

Сукупність наведених недоліків процедури розробки, розгляду та прийняття програмних документів вказують на обмеження повномірної участі громадськості у даному процесі та країн, щодо яких передбачається транскордонний вплив, що позбавляє можливості розробників програм виявляти потенційні ризики та проблемні питання впровадження заходів програм.

Вирішення даних недоліків можливе шляхом внесення відповідних змін до профільних законів України для забезпечення належної участі та захищеності прав та інтересів громадськості при розроб-

ці й прийнятті програмних документів розвитку гідроенергетики.

Оптимальним варіантом вирішення наведених проблем є прийняття закону про стратегічну довгільну оцінку. В зв'язку з цим, в розрізі безпечного розвитку гідроенергетики, зобов'язання України відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС адаптувати законодавство до права та політики ЄС набувають особливої актуальності.

Враховуючи стабільність політики Уряду та Міненерговугілля щодо розвитку гідроенергетики, всупереч позиціям профільного комітету Верховної Ради України та місцевих рад, доцільно виділити правові засоби громадськості для протистояння даній невиправданій політиці та захисту власних прав та інтересів.

Формами участі громадськості у прийнятті рішень з питань розвитку гідроенергетики є:

- робота в складі експертних та робочих груп, комісій, комітетів з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінок ризиків [16, 40];
- робота в складі державних еколого-експертних комісій [16];
- громадське (публічне) обговорення проектів рішень центральних органів виконавчої влади та їх органів на місцях, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, під час проведення парламентських слухань, конференцій, семінарів, круглих столів, обговорення результатів соціологічних досліджень, зборів громадян за місцем проживання тощо [40, 42];
- обговорення заяв про екологічні наслідки планованої діяльності та можливих альтернативних варіантів проектів рішень щодо цих видів діяльності при проведенні ОВНС [16, 40];
- підготовка звернень, запитів до органів виконавчої влади з актуальних екологічних проблем з пропозиціями та рекомендаціями щодо їх вирішення [29, 30];
- виступи в засобах масової інформації з екологічних питань.

Громадське обговорення є найпоширенішою та ефективною формою з'ясування громадської думки. Порядок проведення громадського обговорення включає [40]:

- розміщення у ЗМІ інформації про проведення громадського обговорення (заяви про екологічні наслідки планованої діяльності; рішень про розробку проектів містобудівної документації та розроблених проектів містобудівної документації);
- визначення тривалості громадського обговорення;
- визначення форми громадського обговорення;
- проведення громадського обговорення та його фіксація (реєстрація, розгляд та узагальнення пропозицій громадськості);
- прийняття суб'єктом проведення обговорення



рішення з розглянутого питання (узгодження спірних питань між громадськістю і замовниками).

Правовими інструментами громадськості під час громадського обговорення, у свою чергу, є:

- надання пропозицій щодо строку, порядку та форми проведення громадського обговорення;
- висловлення в усній чи письмовій формі своєї думки, зауваження, пропозиції, рекомендації щодо винесених на розгляд питань;
- отримання на запит копії документа фіксації громадського обговорення (протокол, аудіозапис, відеозапис);
- участь у роботі погоджувальної комісії щодо спірних питань.

Разом з тим досить часто інтереси та зауваження громадськості не завжди повністю враховуються або не враховуються взагалі, що не позбавляє суб'єктів будівництва ГЕС, ГАЕС права продовжувати реалізацію відповідного проекту. У зв'язку з цим особливо актуальними є правові інструменти реагування громадськості при неврахуванні їхніх інтересів щодо розвитку гідроенергетики, серед яких можна виділити:

- проведення організованих мітингів, демонстрацій, акцій [13];
- ініціювання перед суб'єктом проведення громадського обговорення повторного громадського обговорення [16];
- проведення власних громадських слухань, загальних зборів з їх фіксацією та формуванням позиції [41];
- проведення громадської екологічної експертизи [16];
- ініціювання перед органами місцевого самоврядування прийняття рішень щодо заборони здійснення заходів з розвитку гідроенергетики на території громади [17];
- аналіз публічних закупівель робіт, товарів чи по-

слуг, здійснюваних при реалізації заходів з розвитку гідроенергетики, на предмет виявлення можливих порушень та звернення до відповідних органів державної влади (Державна аудиторська служба України, Антимонопольний комітет України, їхні територіальні підрозділи);

- звернення до суду [12] з метою:
  - оскарження висновків державної екологічної експертизи;
  - оскарження прийнятих програмних документів;
  - оскарження рішень суб'єктів владних повноважень щодо відведення земель під об'єкти гідроенергетики, надання водокористування, зміни меж або природно-заповідного статусу територій, рішень про розробку планів територій;
  - визнання нечинними результатів проведення громадських обговорень щодо планування території;
  - оскарження дій, бездіяльності суб'єктів розвитку гідроенергетики та вимагання їх припинення;
  - відшкодування завданої матеріальної, нематеріальної (здоров'я) шкоди.

Попри наведені засоби, їх використання в силу корумпованості й недовіри судової та правоохоронної системи, а також інших органів державної влади, не завжди дають справедливий результат, що лише забирає час, зводячи нанівець доцільність їх використання. З огляду на це, окрім реформування багатьох інститутів державної влади, необхідним є якісне розроблення нового та зміна чинного законодавства, зокрема з метою його адаптації до права та політики Європейського Союзу, що у перспективі мінімізує можливості неврахування інтересів громадськості та експертів і посилить роль громадськості в питаннях захисту та збереження довкілля.



## РОЗДІЛ 3. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ДОВКІЛЬНИХ ДИРЕКТИВ ЄС В КОНТЕКСТІ ПОСИЛЕННЯ ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА РОЗВИТОК ГІДРОЕНЕРГЕТИКИ

Відповідно до ст. 363 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони [6], визначено наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього середовища, що опосередковано стосується регулювання розвитку гідроенергетики. Необхідність здійснення заходів такого наближення законодавства України до права та політики ЄС обумовлено недосконалістю національного законодавства України, що позбавляє громадськість в необхідній мірі участі у запровадженні та здійсненні заходів, які мають вплив на навколишнє середовище, та визначає відсутність достатньої міри гарантій врахування її позиції.

Усунення недоліків національного законодавства вбачається шляхом прийняття необхідних нормативно-правових актів у відповідності до вимог права ЄС. Серед нормативно-правових актів ЄС, які стосуються розвитку гідроенергетики та положення яких належить урегулювати Україні відповідно до Угоди про асоціацію, варто виділити екологічні «горизонтальні» директиви ЄС.

Імплементация положень директив ЄС у національне законодавство України вже досліджувалось Урядом України, за результатами чого визначені плани їх імплементации. Разом з тим вони містять загальні положення, що не зменшує актуальності даного напрямку дослідження, а потребує його деталізації.

Директива № 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище [7], відповідно до якої передбачається вирішення [49] таких питань:

- прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу;
- встановлення вимог, за якими проекти, зазначені у Додатку I, підлягають оцінці впливу на навколишнє середовище та процедури визначення, які з проектів, зазначених у Додатку II, потребують ОВНС;
- визначення обсягу інформації, яка має надаватися розробником;
- встановлення процедури консультацій з органами з питань охорони навколишнього середовища та процедури консультацій з громадськістю шля-

хом розроблення відповідного підзаконного нормативно-правового акту;

- досягнення домовленостей з сусідніми країнами щодо обміну інформацією та проведення консультацій;
- запровадження заходів з інформування громадськості про прийняті рішення за заявами про надання дозволу на реалізацію проекту.

Оцінка впливу на навколишнє середовище станом на сьогодні регулюється Законом України «Про екологічну експертизу» [16], Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [17], Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» [31], постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» від 28.08.2013 № 808 [38] та іншими актами чинного законодавства.

При цьому 18 грудня 2017 року Закон України «Про екологічну експертизу» [16] втрачає чинність у зв'язку з введенням в дію Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» [24], який містить положення, покликані вирішити проблему відсутності належної процедури оцінки впливу на довкілля. Однак для імплементации вимог Директиви необхідно розробити та прийняти ряд законодавчих положень, якими забезпечуватиметься реалізація положень згаданого закону, що мають стати достатньо дієвими інструментами оцінки впливу на навколишнє середовище та забезпечення достатнього рівня екологічної безпеки у державі.

Проте можливість виконання згаданого вище закону в повній мірі залежатиме від якості підзаконних нормативно-правових актів, направлених на його виконання. У свою чергу такі акти, з урахуванням запропонованих у плані імплементации дій, мають містити:

- у порядку проведення оцінки впливу на довкілля:
  - поділ процедури на послідовні етапи з визначенням строків їх проведення;
  - визначення можливості продовження відповідних строків;
- у порядку проведення громадського обговорення в контексті оцінки впливу на довкілля:
  - визначення строків даного етапу;
  - встановлення принципів визначення території проведення обговорення;





- встановлення питомої кількості населення, думка якого має з'ясуватися;
- визначення певного квотуму для погодження планованих заходів;
- обов'язковість врахування думки учасників громадського обговорення;
- неможливість проведення подальшої оцінки та реалізації проекту без позитивних результатів громадського обговорення;
- у порядку утворення та функціонування експертних комісій з оцінки впливу на довкілля:
  - закріплення участі громадськості та органів місцевого самоврядування при формуванні експертних комісій;
  - визначення підстав для висловлення недовіри та виключення експертів зі складу комісій;
  - визначення вимог компетентності експертів;
- у порядку врахування результатів оцінки впливу на довкілля при прийнятті рішень про провадження планованої діяльності:
  - обов'язковість врахування та визначення прямої залежності можливості прийняття рішення про провадження планованої діяльності від результатів оцінки впливу на довкілля;
  - обов'язковість відмови або перегляду обсягів (масштабу) планованої діяльності у випадку отримання негативної оцінки впливу на довкілля;
- у порядку здійснення післяпроектного моніторингу:
  - з'ясування думки населення на предмет негативних наслідків діяльності;
  - визначення строків періодичності проведення моніторингу;
  - визначення підстав позапланового проведення моніторингу, зокрема у випадку надходження скарг від осіб, що зазнають впливу;
- у порядку тимчасової заборони та припинення діяльності підприємств у разі порушення ними законодавства з оцінки впливу на довкілля:
  - визначення підстав тимчасової заборони та припинення діяльності підприємств;
  - визначення строків тимчасової заборони з можливістю їх продовження;
  - визначення можливості проведення необхідних досліджень на предмет встановлення можливості продовження діяльності підприємств.

Значний обсяг нормативно-правового матеріалу, який необхідно розробити та прийняти, може спричинити затримку вчасного та повноцінного впровадження законодавчих змін з набранням сили Законом України «Про оцінку впливу на довкілля».

Впровадження належної процедури оцінки впливу на навколишнє середовище згідно вимог Директиви сприятиме обґрунтованості рішень щодо планованої небезпечної діяльності, врахуванню інтересів заінтересованої громадськості, гарантуванню

права на безпечне навколишнє середовище та права власності на земельні ділянки, здійснення належної оцінки ризиків для інвестицій тощо.

Директива № 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище [8] передбачає вирішення [48] таких питань:

- прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів) з питань оцінки впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище: прийняття Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку»;
- встановлення процедури визначення, які плани або програми потребують стратегічної екологічної оцінки, та вимоги про те, що плани або програми, стосовно яких стратегічна екологічна оцінка є обов'язковою, підлягають такій оцінці;
- у процедурі консультацій з органами з питань охорони навколишнього середовища та процедури консультацій з громадськістю:
  - визначення заходів залучення широкого кола зачеплених осіб;
  - визначення оптимальних форм сповіщення громадськості про плановані консультації із забезпеченням її;

На даний час деякі аспекти стратегічної екологічної оцінки урегульовані Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» [27], Законом України «Про засади державної регіональної політики» [28], Законом України «Про державні цільові програми» [26], Положенням про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затвердженим наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища [40] тощо.

Водночас наведені нормативно-правові акти не містять профільних особливостей та методик стратегічної оцінки відносно впливу на довкілля, більше того, вони не містять норм регулювання відносин у вирішенні питань транскордонного екологічного впливу відповідно до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (далі – Конвенція Еспо)[4].

Відсутність вирішення даних прогалин, окрім наслідків недотримання міжнародних зобов'язань, взятих на себе Україною, також передбачає можливі негативні наслідки для навколишнього середовища та населення від запровадження заходів (об'єктів, видів діяльності), які підлягають оцінці впливу на довкілля, як в межах України, так і поза її межами. Наслідком може бути також погіршення дипломатичних відносин із сусідніми країнами та міжнародного іміджу України.

Враховуючи вищенаведене, оптимальним варіантом усунення недоліків законодавства України є розробка та затвердження профільного закону про стратегічну довкільну оцінку, який би враховував усі необхідні вимоги Конвенції, Директиви та інтереси



громадськості, а також необхідних підзаконних актів.

Відповідні нормативно-правові акти, покликани усунути прогалини у даному питанні, мають, окрім наведених вимог Директиви, також враховувати та урегулювати наступні аспекти, складові:

- можливість територіальних органів влади та місцевого самоврядування брати активну участь у програмуванні та оцінці програм та планів;
- процедуру проведення стратегічної екологічної оцінки;
- визначення суб'єктів, уповноважених здійснювати стратегічну екологічну оцінку, та вимог до них;
- порядок проведення громадського обговорення щодо стратегічної екологічної оцінки програмних документів, зокрема на місцевому рівні, де передбачається реалізація заходів, що підлягають стратегічній екологічній оцінці;
- порядок проведення міжнародних консультацій із зачепленими сторонами щодо транскордонного впливу.

Очікуваним результатом від впровадження запропонованих заходів є покращення та сталість міжнародних відносин у сфері охорони навколишнього середовища та можливість залучення інвестицій в економіку країни.

Відповідно до Директиви № 2003/35/ЄС про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища [9] та внесення змін і доповнень до Директив № 85/337/ЄЕС, № 96/61/ЄС про участь громадськості та доступ до правосуддя [10], передбачається вирішення [50] таких питань:

- встановлення механізму інформування громадськості:
  - з урахуванням існуючих способів сповіщення громадськості та застосуванням їх ширшого кола;
  - можливість безперешкодного розповсюдження відповідної інформації через радіо та телебачення;
- встановлення механізму консультацій із громадськістю:
  - з визначенням форм проведення таких консультацій;
  - з визначенням необхідної міри участі громадськості у таких консультаціях;
- встановлення механізму врахування зауважень та пропозицій громадськості у процесі ухвалення рішень:
  - з визначенням обов'язковості обґрунтування відхилення надання пропозицій та зауважень;
  - з визначенням строків надання пропозицій та зауважень;
  - з встановленням публічного висвітлення пропозицій та зауважень та відповідей на них.

Регулювання відносин щодо участі громадськості

у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища, частково визначено Законом України «Про державні цільові програми» [26], Положенням про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля [40]. Однак зазначені недоліки участі громадськості з даних питань (див. розд. 2) вказують на необхідність змін, покликаних забезпечити гарантії вираження та врахування позиції громадськості.

Недоліки чинної процедури участі громадськості стали підставою для визнання України такою, чие законодавство не відповідає положенням Організації Конвенції [5]. Пунктом 3 рішення IV/9h Наради Сторін Організації Конвенції було визнано факт неузгодженості законодавства України з вимогами Організації Конвенції. Таке ж порушення було констатовано Народою Сторін Конвенції Еспо (рішення IV/2 2008 р.).

Враховуючи усталену практику неповного врахування інтересів та позиції громадськості, а також недієвість судової системи в Україні, виникає необхідність запровадження дієвих засобів захисту прав громадськості, які мають бути урегульовані разом зі стратегічною екологічною оцінкою, зокрема на рівні законів України.

Директива № 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації [12] та про скасування Директиви № 90/313/ЄЕС передбачає вирішення [51] таких питань:

- прийняття національного законодавства на рівні законів;
- встановлення на практиці процедур доступу громадськості до екологічної інформації та відповідних винятків:
  - встановлення обов'язку оприлюднювати екологічну інформацію;
  - визначення строку підготовки відповідних матеріалів для оприлюднення;
  - визначення органів державної влади та місцевого самоврядування, відповідальних за збір та розповсюдження екологічної інформації;
- встановлення системи поширення екологічної інформації для громадськості:
  - створення єдиних або тематичних порталів оприлюднення та накопичення екологічної інформації;
  - визначення термінів оприлюднення екологічної інформації.

Разом з цим, як слушно зауважує Уряд, законодавство України у сфері доступу до інформації в більшій мірі відповідає Директиві. Основні питання доступу до інформації врегульовано Законом України «Про доступ до публічної інформації», який визначає загальні вимоги щодо доступу до публічної інформації за запитами, а також щодо розповсюдження публічної інформації. Спеціальні вимоги щодо доступу та розповсюдження екологічної інформації визначені у Законі України «Про охорону



навколишнього середовища» та відповідних підзаконних актах. Для приведення законодавства України у повну відповідність до вимог Директиви необхідно внести ряд змін щодо вищезазначених складових.

Таким чином, приведення національного законодавства України у відповідність до сучасних стандартів правової держави у сфері навколишнього середовища стає можливим за умови імплементації положень вищезгаданих директив з урахуванням запропонованих змін.

Особливу увагу необхідно приділити розробці підзаконних нормативно-правових та розпорядчих актів, направлених на реалізацію положень відповідних законів, прийняття яких залежить безпосередньо від Верховної Ради України та участі й координації Мінприроди. Проте необхідно враховувати, що реальна можливість вдосконалення законодавства залежить від центрів політичної волі країни — Президента України та Кабінету Міністрів України.



## ПЕРЕЛІК ДЖЕРЕЛ ІНФОРМАЦІЇ, ВИКОРИСТАНИХ ДЛЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

1. Конвенція ООН про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування у Європі, ратифікована 29.10.1999 р. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_032](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_032).
2. Конвенція ООН про збереження мігруючих видів диких тварин, до якої Україна приєдналася 19.03.1999 р. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_136](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_136).
3. Конвенція про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини, ратифікована Указом Президії Верховної Ради України від 04.10.1988 – р. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_089](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_089).
4. Конвенція ООН про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті від 25.02.1991 р. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_272](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_272).
5. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікована Україною 06.07.1999 р. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015/page](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_015/page).
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014 р. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011).
7. Директива 2011/92/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 грудня 2011 р. про оцінку впливу окремих державних і приватних проєктів на навколишнє середовище (кодифікація) (Офіційний вісник ЄС, L 26, 28 січня 2012 р., с. 1-21)
8. Директива 2001/42/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 27 червня 2001 р. про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище. – Офіційний вісник ЄС, L 197, 21 липня 2001 р., с. 30-37.
9. Директива № 2003/35/ЄС від 26 травня 2003 р. про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища. – Офіційний вісник ЄС, L 156, 25 червня 2003 р., с. 17-25.
10. Директива № 85/337/ЄЕС про участь громадськості та доступ до правосуддя. – Офіційний вісник ЄС, L 175, 5 липня 1985 р., с. 40-48.
11. Директива № 2007/60/ЄС від 23.10.2007 про оцінку та управління ризиками затоплення – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b29](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b29).
12. Директива 2003/4/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 28 січня 2003 р. про доступ громадськості до екологічної інформації та про скасування Директиви Ради 90/313/ЄЕС. – Офіційний вісник ЄС, L 41, 14 лютого 2003 р., с. 26-32.
13. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
14. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
15. Водний кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80>.
16. Закон України «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 р. № 45/95-ВР – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80>.
17. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
18. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 р. № 2806-IV – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
19. Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.1992 р. № 2456-XII – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>.
20. Закон України «Про охорону археологічної спадщини» від 18.03.2004 р. № 1626-IV – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1626-15>.
21. Закон України «Про охорону культурної спадщини» від 08.06.2000 р. № 1805-III – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>.
22. Закон України «Про засади державної та регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156-VIII – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
23. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
24. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 р. № 2818-VI – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
25. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля»



- від 23.05.2017 р. № 2059-VIII – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>.
26. Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 1621-IV – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
27. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. № 1602-III – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
28. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156-VIII – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
29. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
30. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
31. Закон України «Про охорону навколишнього середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-XII – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page4>.
32. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 106 – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-%D0%BF>.
33. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.12.2013 р. № 1050-р «Про затвердження проекту та титулу будови «Будівництво Канівської ГАЕС» – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1050-2013-%D1%80>.
34. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.01.2016 р. № 49-р «Про затвердження проекту «Реконструкція системи технічного водопостачання. Робота блоків 1-3 на Ташлицькому водосховищі та бризкальних басейнах Южно-Української АЕС» (Коригування)» – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/49-2016-%D1%80>.
35. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.04.2006 р. № 204-р «Деякі питання щодо завершення будівництва першої черги Дністровської ГАЕС» – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/204-2006-%D1%80>.
36. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 439-р «Про затвердження проекту «Уточнення проекту першої черги ГАЕС у складі трьох агрегатів, включаючи заходи по підвищенню надійності та безпеки гідроенергетичних споруд, основного гідросилового обладнання та гідромеханічного обладнання Дністровської ГАЕС (Коригування)» – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/439-2016-%D1%80>.
37. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 р. № 552-р «Програма розвитку гідроенергетики до 2026 року» – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/552-2016-%D1%80>.
38. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку об'єктів та видів діяльності, що становлять підвишену екологічну небезпеку» від 28.08.2013 р. № 808 – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/808-2013-%D0%BF>.
39. Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29.06.2011 р. № 771 – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/771-2011-%D0%BF>.
40. Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затверджене наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 18.12.2003 р. № 168 – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04>.
41. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджене постановою Верховної Ради України від 17.12.1993 р. № 3748-XII – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>.
42. Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 555 – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF>.
43. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 р. № 371-р «Про схвалення розроблених Міністерством екології та природних ресурсів планів імплементації деяких актів законодавства ЄС» – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/371-2015-%D1%80>.
44. Рішення комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи від 17.05.2017 р. № 54/9 «Про звернення до Кабінету Міністрів України стосовно Програми розвитку гідроенергетики на період до 2026 року».
45. Рішення Тернопільської обласної ради від 03.03.2016 р. № 93 «Про заборону будівництва каскаду гідроелектростанцій з водосховищами на Верхньому Дністрі на території Тернопільської області».
46. Рішення Тернопільської обласної ради від 03.03.2016 р. № 462 «Про звернення депутатів Тернопільської обласної ради до Президента





- України Порошенка О.П., Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України щодо заборони будівництва каскаду гідроелектростанцій з водосховищами на Верхньому Дністрі на території Тернопільської області».
47. Аналіз урядової Програми розвитку гідроенергетики України до 2026 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 р. № 552-р / Київський міський відокремлений підрозділ Національного екологічного центру України «Вітер змін» – Режим доступу: [http://necu.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/Hydropower\\_Report\\_WoC\\_2017.pdf](http://necu.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/Hydropower_Report_WoC_2017.pdf).
  48. План Кабінету Міністрів України з імплементації положень Директиви № 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=248102785&cat\\_id=247984327](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248102785&cat_id=247984327).
  49. План Кабінету Міністрів України з імплементації положень Директиви № 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проєктів на навколишнє середовище – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=248102785&cat\\_id=247984327](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248102785&cat_id=247984327).
  50. План Кабінету Міністрів України з імплементації положень Директиви № 2003/35/ЄС про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=248102785&cat\\_id=247984327](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248102785&cat_id=247984327).
  51. План Кабінету Міністрів України з імплементації положень Директиви № 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=248102785&cat\\_id=247984327](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248102785&cat_id=247984327).







ІНСТРУМЕНТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ  
ЩОДО РОЗВИТКУ ГІДРОЕНЕРГЕТИКИ

