



**НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ
ЦЕНТР УКРАЇНИ**

**ВПРОВАДЖЕННЯ
ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ
В УКРАЇНІ:
АНАЛІЗ РИЗИКІВ І ПЕРСПЕКТИВ
(ГРОМАДСЬКЕ БАЧЕННЯ)**

АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ

Київ - 2019

Впровадження оцінки впливу на довкілля в Україні: аналіз ризиків і перспектив (громадське бачення) / В.В. Шаравара, О.О. Бондаренко, О.Г. Тарасова, Р.Б. Гаврилюк, Д.В. Гулевець, С.А. Савченко – Київ: НЕЦУ, 2019 – 29 с.

Авторські права та поширення матеріалів

Підготовлено та видано експертами Національного екологічного центру України (НЕЦУ).

Копії всього тексту видання або його частин можуть бути використані з некомерційною метою за умови посилання на першоджерело. НЕЦУ хотів би отримати детальну інформацію щодо такого використання. Запити на комерційне відтворення повинні бути надіслані на e-mail: info@necu.org.ua.

Рецензент

Запорожець Олександр – доктор технічних наук, професор, проректор з міжнародного співробітництва і освіти Національного авіаційного університету.

Авторський колектив

Шаравара Віталій – кандидат технічних наук, директор виконавчий Національного екологічного центру України, голова Кам'янець-Подільського відокремленого підрозділу Національного екологічного центру України «Зелені Товтри».

Бондаренко Олег – доктор біологічних наук, професор, начальник відділу управління інноваційними проектами освіти Національного авіаційного університету, член Київського місцевого відокремленого підрозділу Національного екологічного центру України «Вітер змін».

Тарасова Оксана – кандидат хімічних наук, експерт Національного екологічного центру України.

Гаврилюк Руслан – кандидат геологічних наук, вчений секретар Інституту геологічних наук НАН України, Голова Національного екологічного центру України.

Гулевець Дмитро – кандидат технічних наук, науковий співробітник лабораторії екобезпеки ННЦ «Екобіобезпека» Національного авіаційного університету, голова Київського місцевого відокремленого підрозділу Національного екологічного центру України «Вітер змін».

Савченко Сергій – молодший науковий співробітник лабораторії екобезпеки ННЦ «Екобіобезпека» Національного авіаційного університету, заступник голови Київського місцевого відокремленого підрозділу Національного екологічного центру України «Вітер змін».

Дизайн

Воробець Василь – магістр спеціальності «Екологія», член Київського місцевого відокремленого підрозділу Національного екологічного центру України «Вітер змін».

Зміст

Зміст	3
Скорочення.....	4
Вступ	5
Мета проведення аналізу Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» та огляд існуючої практики ОВД	6
Закони та відповідні нормативно-правові акти України, що розглядались.....	9
Проблемні положення Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» та його нормативно-правового забезпечення.....	10
Шляхи вдосконалення Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» та його впровадження.....	24
Література.....	25

Скорочення

Висновок з ОВД	– Висновок з оцінки впливу на довкілля
Закон ОВД	– Закон України від 23.05.2017 № 2059-VIII «Про оцінку впливу на довкілля»
Звіт з ОВД	– Звіт з оцінки впливу на довкілля
Мінприроди	– Міністерство екології та природних ресурсів України
Мінрегіонбуд	– Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
ОВД	– Оцінка впливу на довкілля
ОВНС	– Оцінка впливів на навколишнє середовище
ОДА	Обласна державна адміністрація
Реєстр з ОВД	– Єдиний реєстр з оцінки впливу на довкілля

Вступ

Прийняття та введення в дію Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» (далі Закон ОВД) та відповідних підзаконних актів Кабінету Міністрів України, спрямованих на його впровадження (*Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля, Порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля, Критеріїв визначення планованої діяльності, яка не підлягає оцінці впливу на довкілля, та критеріїв визначення розширень і змін діяльності та об'єктів, які не підлягають оцінці впливу на довкілля, Розміру плати за проведення громадського обговорення в процесі здійснення оцінки впливу на довкілля*) є значним кроком України у переході до європейських вимог та стандартів у галузі охорони довкілля і забезпеченні прозорості процесу надання дозвільних документів для об'єктів господарської діяльності та врахування інтересів усіх заінтересованих сторін.

Цим законом було припинено дію Закону України «Про екологічну експертизу» та встановлена вимога внесення відповідних зміни до існуючих законів та їх нормативно-правового забезпечення. Проведений аналіз показав, що протягом року з часу введення в дію Закону ОВД нормативно-правове та методологічне забезпечення його впровадження вимагає негайного системного опрацювання в частині визначення індикаторів, норм, класифікацій стану довкілля, в *також визначень та спрощень* низки процедур галузевого та загальнодержавного рівнів в частині встановлення обмежень та визначення зон безпеки для об'єктів господарської діяльності. Також показано, що низка статей закону потребує перегляду або перефразування для більш чіткого розуміння вимог та процедур Закону ОВД.

Національний екологічний центр України представляє свій погляд на стан впровадження Закону ОВД, його недоліків та прогалин, а також пропонує пропозиції щодо їх усунення.

Мета проведення аналізу Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» та огляд існуючої практики ОВД

Метою підготовки аналітичного документа є визначення проблемних положень Закону ОВД та його нормативно-правового забезпечення, що потребують вдосконалення, перегляду або заміни для ефективного його впровадження, та окреслення як основних проблем, так і шляхів їх усунення.

Європейський підхід до оцінки впливу на довкілля, окреслений у Директиві ЄС 2011/92/EU [7] і змінами 2014 року, покладено в основу Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 № 2059-VII [4]. Втратив чинність Закон України «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 року [3], основними недоліками якого були його загальний характер, недостатність нормативно-методологічного забезпечення, а також відсутність сучасної термінології. Перевагою цього закону була його комплексність, а саме:

- сфера дії цього закону поширювалась на проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, документацію по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів, речовин, продукції, генетично модифікованих організмів, реалізація яких може призвести до порушення екологічних нормативів, негативного впливу на стан навколишнього природного середовища;

- закон поширювався як на плановану, так і існуючу діяльність;

- закон передбачав проведення громадської екологічної експертизи.

Тобто, цей закон був рамковим, охоплював як вплив об'єктів господарської діяльності, так і стратегічну екологічну оцінку. В той же час процедура оцінки впливу на навколишнє природне середовище була прописана не чітко, та значною мірою не відповідала сучасним умовам. Застосування цього закону мало ознаки формальності, тому його перегляд та осучаснення були необхідними [1].

Європейське природоохоронне законодавство в частині оцінки впливу на довкілля динамічно розвивається. Перша Директива 1985 року, тричі доповнювалась та була замінена Директивою 2011 року [7], до якої були внесені зміни у 2014 році [8].

В європейському законодавстві процедура оцінки впливу на довкілля включає: можливість для замовника вимагати від уповноважених органів інформації про те, яку інформацію має надавати замовник стосовно очікуваного довкільного впливу (scoping stage) [9]; зобов'язання замовника надавати інформацію про очікуваний довкільний вплив від планованої господарської діяльності, тобто Звіт про ОВД (EIA report – Annex IV) [10]; інформування уповноважених органів і громадськості (і країни – реципієнта впливу) та проведення консультацій з ними; надання уповноваженими органами влади дозвільного документу про початок планованої діяльності з урахуванням результатів проведених консультацій. Повідомлення про дозвільне рішення оприлюднюються, після чого громадськість може оскаржувати таке рішення у судах.

З метою ефективного впровадження вимог Директиви 2011/92/EU існує ціла низка методологічних рекомендацій та загально-європейських стандартів, таких як посібник щодо визначення необхідності проведення оцінки впливу на довкілля (ОВД) для діяльності з Додатку 2 Директиви [9, 21, 22], посібник з визначення обсягу та деталізації ОВД [10, 23, 24], посібник з підготовки Звіту ОВД [10, 11], матеріали для визначення кумулятивного впливу [26], транскордонного впливу [13, 27, 28], роз'яснень щодо окремих типів проектів [12, 15, 16, 17, 18, 19, 20], оцінки впливу на клімат та біорізноманіття [14], ландшафти, інші матеріали. Директива щодо довкільних стандартів у водному секторі, Директива 2008/50/EC щодо якості повітря, інші нормативні документи Європейської комісії є добре розвинутою системою стандартів, спрямованої на досягнення доброї якості всіх компонентів довкілля та роз'яснення потенційних загроз довкіллю від господарської

діяльності та забезпечення невиснажливого природокористування.

В Україні методологічні матеріали європейського рівня до цього часу відсутні, але нагальність уніфікації методологічних підходів та стандартів надзвичайно висока з огляду на відміну з 1 січня 2016 всіх норм та обмежень, успадкованих Україною від бувшого Радянського союзу. Робота в цьому напрямку проводиться дуже повільно та негативно впливає на інвестиційну діяльність, оскільки кожен інвестиційний проект вимагає проведення ОВД за міжнародними вимогами та стандартами та змушує українських підприємців для залучення міжнародних інвестицій виконувати подвійну роботу щодо підготовки Звітів з ОВД як українського формату, так і міжнародного формату.

Закони та відповідні нормативно-правові акти України, що розглядалися

В аналізі використані Закони України та відповідні нормативно-правові акти Кабінету міністрів України, а саме Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» [4], ДБН А.2.2-1-2003 «Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд» [1], «Про регулювання містобудівної діяльності» [4], «Про екологічну експертизу» (втратив чинність) [3] та пов'язані нормативно-правові акти, Директива 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище [7], Директива 2014/52/EU щодо змін та доповнень до Директиви 2011/92/EU [8] та відповідні регуляторні та методологічні матеріали ЄС.

Проблемні положення Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» та його нормативно-правового забезпечення

Закон ОВД від 23.05.2017 [4] є позитивним кроком на шляху до впровадження європейських довкільних підходів. Тим не менш, залишається низка суттєвих прогалин, які не дозволяють вважати мету, поставлену введенням цього Закону, досягнутою.

На відміну від Директиви 2011/92/ЄС [7] в самій назві Закону ОВД [4] поняття оцінка впливу на довкілля має широке тлумачення, яке тотожне розумінню, закладеному в Законі «Про екологічну експертизу», а саме, оцінка впливу на довкілля проектів, програм, планів та нормативно-правових актів. В той же час дія Директиви 2011/92/ЄС [7] поширюється лише на проектну господарську діяльність державної та приватної власності, що власне і відображене у назві Директиви.

Звуження сфери дії Закону ОВД до окремих видів діяльності сприяло прийняттю окремого Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку», доцільність якого має бути окремою темою для аналізу, але взагалі вивело із сфери впливу закону нормативно-правові акти. Це особливо важливо для галузевих законів, бо прийняття без належної оцінки впливу на довкілля таких законів, як, наприклад, законопроект «Про внутрішній водний транспорт» є потенційно небезпечним для довкілля.

Стаття 1 Закону ОВД «Визначення термінів» має низку значних недоліків.

Термін «вплив на довкілля означає будь-які наслідки планованої діяльності для довкілля, зокрема, наслідки для безпечності життєдіяльності людей та їхнього здоров'я, флори, фауни, біорізноманіття, ґрунту, повітря, води, клімату, ландшафту, природних територій та об'єктів, історичних пам'яток та інших матеріальних об'єктів чи для сукупності цих факторів, а також наслідки для об'єктів культурної спадщини чи соціально-економічних умов, які є результатом зміни цих факторів».

Проте, з даного визначення незрозуміло чому йдеться лише про майбутній вплив планованої діяльності, що є віртуальним до здійснення такої планованої діяльності. В той же час в Україні існує багато об'єктів, що не проводили оцінки впливу на довкілля, але спричиняють значний вплив на його стан. Крім того, існує ймовірність повторного проведення оцінки впливу на довкілля після впровадження планованої діяльності у разі невідповідно проведеної оцінки, або проведення оцінки впливу вже існуючої діяльності на вимогу громадянського суспільства у разі виникнення негативних наслідків для довкілля. До того ж, вплив реалізованої діяльності може змінитись внаслідок зміни природних умов, що в свою чергу може потребувати проведення додаткової оцінки впливу. Тому визначення вплив на довкілля є більш обґрунтованим у такій редакції:

«вплив на довкілля – будь-які наслідки планованої або існуючої діяльності для довкілля, зокрема, наслідки для життєдіяльності та здоров'я людини, флори, фауни, біорізноманіття, ґрунту, повітря, води, клімату, ландшафту, природних територій та об'єктів, об'єктів культурної та історичної спадщини та інших матеріальних об'єктів чи для сукупності цих факторів, а також соціально-економічних умов, які є результатом зміни цих факторів».

Вкрай невдалим також є визначення терміну *«громадськість – одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи»*, оскільки юридичними особами також є органи державної влади і органи місцевого самоврядування. В той же час державні службовці є такими ж громадянами України, як і пересічні громадяни, а місцеві органи влади сіл, особливо самоврядування, можуть мати право представляти громадську думку.

Визначення *«планована діяльність»* є нелогічним з дивним висновком, з якого випливає далі за текстом, що планована діяльність не включає реконструкцію, технічне, капітальний ремонт, розширення, перепрофілювання об'єктів, інші втручання в природне середовище, які не справляють значного впливу на довкілля відповідно до критеріїв, затверджених

Кабінетом Міністрів України; це означає, що вказаний перелік, який чомусь не включає будівництво та ліквідацію з незначним впливом, не є планованою діяльністю. Крім того, практично відсутнє будь-яке посилення на сільськогосподарську діяльність, вирубку лісів тощо. Не зрозуміло, чому ця діяльність стосується лише природного середовища, ігноруючи вплив на довкілля як цілісного поняття. Не зрозуміло, чому діяльність в переліку не є планованою, вона якраз і є найбільш планованою та передбачуваною.

Тому визначення планованої діяльності має бути викладено в наступній редакції:

«планована діяльність – будь-яка планована господарська діяльність, наслідком якої є порушення стану, функціонування та екосистемних послуг». Термін екосистемні послуги відсутній в українському довірковому законодавстві, але широко застосовується в європейському законодавстві.

Використання в Законі терміну *«зачеплена держава»* здійснюється у переносному, а не прямому значенні, що є неприпустимим для закону. Тому з метою позначення держави, інтереси якої зазнали певного негативного впливу, видається за доцільне вживати термін *«держава походження впливу»* та *«держава-реципієнт впливу»*.

До визначень також мають бути додані визначення країн походження та країни-реципієнта впливу, в редакції:

«Країна походження впливу на довкілля – країна здійснення господарської діяльності, результатом існує вірогідність впливу на довкілля іншої країни (країн)».

«Країна-реципієнт впливу на довкілля – країна, на довкілля якої поширюється вплив від господарської діяльності іншої країни (країн)».

В п. 3 ч. 1 статті 2 *«аналіз уповноваженим органом відповідно до статті 9 цього Закону інформації, наданої у звіті з оцінки впливу на довкілля, будь-якої додаткової інформації, яку надає суб'єкт господарювання, а також інформації, отриманої від громадськості під час громадського обговорення, під час здійснення процедури оцінки транскордонного впливу, іншої*

інформації» не логічним є вислів «під час здійснення процедури оцінки транскордонного впливу». Більш доцільною є наступна редакція:

«... а також інформації, отриманої в процесі громадського обговорення, в процесі оцінки транскордонного впливу, іншої інформації...»

Ч. 2 статті 2 сфокусована на стані довкілля в місці проведення планованої діяльності та повністю ігнорує регіональні та глобальні виклики, не посилається на необхідність посилання на стратегічну оцінку та оцінки кумулятивного впливу розвитку відповідної галузі. Прикладом такого безвідповідального будівництва є створення значної кількості малих птахоферм на незначних відстанях одна від одної з метою уникнення проведення оцінки впливу на довкілля або планування значної кількості малих гідроелектростанцій в Карпатському регіоні.

Ч. 3 статті 2 визначає органи влади суб'єктами господарювання, що гостро ставить питання: хто має готувати звіт про оцінку впливу таких суб'єктів господарювання, хто буде його оцінювати, хто буде організовувати громадські слухання, хто буде враховувати їх результати, і, головне, хто має приймати рішення? Відповідей на ці питання немає ні в законі, ні в підзаконних актах, бо такими суб'єктами господарювання можуть бути і уповноважені органи влади.

Ч. 1 статті 3 вимагає обов'язкового проведення оцінки впливу для видів діяльності, зазначених в **ч. 2 та 3 цієї статті**. Проте низка положень, у переліку **ч. 2 статті 3**, є досить суперечливими та вимагає доопрацювання, наприклад:

«2) теплові електростанції (ТЕС, ТЕЦ) та інші потужності для виробництва електроенергії, пари і гарячої води тепловою потужністю 50 мегават і більше з використанням органічного палива, ...» має неоднозначне тлумачення, оскільки виконавчі органи влади вважають, що 50 мегават і більше відноситься до інших потужностей. Проте в наведеній редакції з тексту чітко зрозуміло, що потужність 50

мегават також відноситься і до теплових електростанцій. Вочевидь, атомні електростанції логічно перенести до наступного пункту, що стосується ядерного палива, або зробити їх окремим підпунктом. Атомні електростанції це не реактори, це підприємства з атомними реакторами.

В редакції, наведеній нижче, таких протиріч не виникало б:

«2) теплові електростанції (ТЕС, ТЕЦ) та інші потужності тепловою потужністю 50 мегават і більше для виробництва електроенергії, пари і гарячої води, зокрема з використанням органічного палива»;

«2а) атомні електростанції та ядерні установки, включаючи будівництво, виведення (зняття) з експлуатації таких електростанцій або установок (крім дослідницьких установок потужністю не більше 1 кіловат постійного теплового навантаження, призначених для виробництва і конверсії ядерного палива та сировини для одержання вторинного ядерного палива, матеріалів, що діляться та відтворюються)»;

«3) установки для виробництва або збагачення ядерного палива, установки для переробки відпрацьованого ядерного палива та високоактивних відходів, установки для захоронення радіоактивних відходів, зберігання (понад 10 років) чи переробки відпрацьованого ядерного палива або радіоактивних відходів поза межами місця їх утворення».

Для низки діяльностей не встановлюються обмеження, хоча вони мають бути з огляду на обов'язковість ОВД для цього переліку. Практично кожний підпункт вимагає ретельного перегляду та редагування, для більш чіткого формулювання обмежень.

Діяльності переліку **ч. 2 та 3 статті 3** неузгоджені між собою, а саме **п. 19 ч. 2 статті 3** (потужності для інтенсивного вирощування птиці – 60 тисяч місць і більше) та **абзац 4 п. 2 ч. 3 статті 3** (потужності для вирощування птиці – 40 тисяч місць і більше) в одному законі вимагають обов'язкового проведення оцінки впливу на довкілля, відповідно до **ч. 1 статті 3**. Нагадаємо, **ч. 1 статті 3** вимагає обов'язкового

проведення оцінки впливу для обох переліків. Проте, транскордонний вплив птахофабрики в центрі країни може бути значно нижчим, від впливу птахофабрики значно меншої потужності, розташованої поблизу кордону.

За відсутності чітких критерії для розподілу господарської діяльності на два переліки, такий розподіл не є обґрунтованим.

До жодного переліку не включено сонячну генерацію електроенергії, в той же час перелік містить вітрові електростанції, хоча вплив на довкілля існує для обох видів генерації електроенергії і є співставним.

Багато видів планованої діяльності щодо проведення певних робіт виглядають дуже цікаво. Наприклад, оцінка впливу на довкілля розчищення і днопоглиблення русла річок має сенс, і то не завжди, для днопоглиблення. Коли сільська рада захоче розчистити та впорядкувати малу річку, навряд чи захоче та й не матиме сенсу проводити ОВД, хоча буде змушена відповідно до цього закону.

Практично відсутні будь-які вимоги до інноваційних технологій та нових матеріалів і така діяльність взагалі не згадана.

Тому терміновим є консультативний процес з метою уточнення переліків діяльності, що підлягають оцінці впливу на довкілля, та визначення чітких критеріїв їх поділу.

В ч. 6 статті 3 увага сфокусована на природному середовищі, що виводить порушені екосистеми або агроландшафти із сфери дії цього закону, а також знову виключає діяльність, що не відноситься до об'єктів будівництва, наприклад, землекористування.

В цілому, рішення щодо обов'язковості здійснення ОВД для планованої діяльності у відповідності до **ч. 2 і 3 статті 3** Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» приймається власне суб'єктами цієї діяльності. У випадку, якщо суб'єкти вважають, що діяльність не підпадає під критерії обов'язковості ОВД, не визначено хто вправі та зобов'язаний відслідковувати відповідність прийнятих рішень зазначеним критеріям.

Ч. 1 статті 4 з невідомих причин містить лише інформування громадськості, виключаючи консультування та залучення до підготовки рішень.

Ч. 2 статті 4 не дає чіткого розуміння, чи повідомлення про плановану діяльність є повідомленням про наміри, чи воно подається одночасно з оголошенням про проведення громадського обговорення до уповноважених органів, чи це різні події. Практично це означає, що на час подання повідомлення про плановану діяльність має бути закінчений звіт з ОВД, проте на час повідомлення про плановану діяльність має бути виконана перед-проектна оцінка впливу на довкілля або скринінг, методологія та вимоги до якого відсутні в Україні.

Викликає стурбованість можливість санкціонованого приховування інформації, а саме, включення **ч. 8 статті 4** Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» *«У виняткових випадках, якщо документація щодо планованої діяльності чи звіт з оцінки впливу на довкілля містять конфіденційну інформацію суб'єкта господарювання, така інформація за обґрунтованою заявою суб'єкта господарювання відокремлюється, а решта інформації надається для ознайомлення громадськості...»*. Не зрозуміло за якими критеріями, така конфіденційність має визначатись і хто це буде вирішувати доцільність такої конфіденційності.

Відповідно до **ч. 3 статті 5** Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» *уповноважений територіальний орган протягом трьох робочих днів з дня отримання повідомлення про плановану діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля, надсилає таке повідомлення до уповноваженого центрального органу та одночасно повідомляє про це суб'єкта господарювання, якщо планована діяльність:*

1) визначена у частині другій статті 3 цього Закону або може мати значний транскордонний вплив;

2) може мати вплив на довкілля двох і більше областей (Автономної Республіки Крим) або замовником якої є обласна, Київська або Севастопольська міські державні адміністрації;

3) стосується зони відчуження або зони безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, та/або рішення щодо затвердження (схвалення) якої приймається Кабінетом Міністрів України;

4) фінансуватиметься із залученням іноземних кредитів під державні гарантії.

Яку роль при цьому зможуть відігравати у процедурі ОВД уповноважені територіальні органи, яким чином вони зможуть впливати на прийняття рішень, які стосуються планованої діяльності на території їх юрисдикції, якщо уповноважений центральний орган (Мінприроди) і уповноважені територіальні органи (зокрема, департаменти екології та природних ресурсів обласних державних адміністрацій (ОДА)) мають різне підпорядкування?

Відповідно до **ч. 9 статті 6** Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» уповноважений центральний орган має здійснювати нормативно-методичне забезпечення та стандартизацію підготовки звіту з оцінки впливу на довкілля.

Необхідно підготувати чітке роз'яснення щодо структури та наповнення елементів звіту з оцінки впливу на довкілля та відповідні методологічні матеріали у відповідності до європейських підходів. Ця діяльність має поводитись невідкладно.

Відповідно до **ч. 5 статті 9** Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» у висновку з оцінки впливу на довкілля уповноважений територіальний орган, а у випадках, визначених **ч. 3 і 4 статті 5** Закону, – уповноважений центральний орган, якщо з оцінки впливу на довкілля випливає необхідність здійснення післяпроектного моніторингу – визначає порядок, строки та вимоги до його здійснення.

Отже, висновком може передбачатися необхідність післяпроектного моніторингу. Але Закон не передбачає випадки, коли саме такий моніторинг повинен застосовуватись, а також не містить критеріїв, якими би керувалися відповідні органи при включенні у Висновок обов'язку проводити моніторинг. Не

зазначено, хто відповідає за (проводить) цей вид моніторингу, включно з публікацією у реєстрі з ОВД його результатів з наданням оцінки стосовно дотримання попередньо затверджених (задекларованих) умов і критеріїв.

Насторожує процес підготовки висновку з ОВД експертними комісіями на рівні уповноваженого територіального органу, оскільки вони підпорядковані ОДА, а на місцях де-факто практикується суто вертикальна модель управління і те, яка політика проводиться керівництвом, виконується без заперечень.

Відповідно до **статті 10** Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» Уповноважений центральний орган веде реєстр експертів, з числа яких можуть призначатися члени експертної комісії з оцінки впливу на довкілля, а також затверджує положення про експертну комісію з оцінки впливу на довкілля, кваліфікаційні вимоги до експертів та порядок ведення реєстру експертів з оцінки впливу на довкілля.

На сьогодні відсутні такі документи і такий реєстр, що перешкоджатиме виконанню фахової, якісної, професійної оцінки звіту з ОВД.

Доцільно нормативно закріпити роль і порядок залучення експертів при виконанні оцінки звіту з ОВД, зокрема у разі присутності транскордонного впливу на довкілля.

Варто передбачити механізм долучення громадськості до формування реєстру і відбору експертів.

Таким чином, дуже хитким місцем є питання «експертних комісій» з оцінки впливу на довкілля. Положення про експертну комісію з оцінки впливу на довкілля, кваліфікаційні вимоги до експертів та порядок ведення реєстру експертів з оцінки впливу на довкілля затверджуються уповноваженим центральним органом. Тобто Комісії є суто відомчими, без прозорих правил і впливу спільноти на відбір членів комісії. Жодним чином не визначена відповідальність експертів за достовірність і якість наданих експертних послуг (за прикладом відповідальності експерта у кримінальному судочинстві). Також не прописані модель і правила ухвалення рішень експертними комісіями.

Таким чином є майже невідворотний ризик перетворення цих комісій на слухняні машини для «потрібних» голосувань та корупційних оборудок.

Відповідно до **ч. 2 статті 13** Закону якщо під час провадження господарської діяльності, щодо якої здійснювалася оцінка впливу на довкілля, виявлено значний негативний вплив цієї діяльності на життя і здоров'я населення чи довкілля та якщо такий вплив не був оцінений під час здійснення оцінки впливу на довкілля та/або істотно змінює результати оцінки впливу цієї діяльності на довкілля, рішення про провадження такої планованої діяльності за рішенням суду підлягає скасуванню, а діяльність – припиненню.

Важливо підготувати роз'яснення змісту «значний негативний вплив цієї діяльності на життя і здоров'я населення чи довкілля» з урахуванням контексту «якщо такий вплив не був оцінений під час здійснення оцінки впливу на довкілля та/або істотно змінює результати оцінки впливу цієї діяльності на довкілля».

Це може бути інструментом громадськості відстоювати своє право впливу на прийняття рішень в сфері планованої діяльності і захисту довкілля в судових інстанціях.

Іншими словами, якщо впродовж роботи об'єкта буде виявлено «значний негативний вплив» на життя і здоров'я населення чи довкілля (якщо такий вплив не був оцінений або істотно змінює результати оцінки), суд скасовує Рішення про провадження діяльності та припиняє роботу об'єкта. При цьому Закон не деталізує (та не наводить жодних критеріїв того), який саме вплив буде вважатися «значним», ким він повинен бути виявлений та у яких документах може бути зафіксований. З іншого боку, за інсайдерською інформацією, територіальні органи інструктуються на уникання негативних висновків з ОВД. Натомість будуть задані умови, що суб'єкт господарювання повинен забезпечити.

Відповідно до **ч. 7 статті 14** Закону у разі здійснення оцінки транскордонного впливу на довкілля за процедурою держави походження умови щодо обсягу досліджень та рівня деталізації

інформації, що підлягає включенню до звіту з оцінки впливу на довкілля, надаються уповноваженим центральним органом. У такому разі звіт з оцінки впливу на довкілля має включати оцінку транскордонного впливу (розділ щодо оцінки транскордонного впливу), а звіт про громадське обговорення – розділ щодо громадського обговорення громадськістю інших держав.

Хто, як, яким чином забезпечує громадське обговорення громадськістю інших держав? Якщо це державні органи як організатори громадських обговорень – які у них є для цього можливості? Якщо це організатор проведення громадських слухань, обраний за результатами тендеру – чи буде він готовим до цього? можливо він має підтвердити такі можливості ще до процедури проведення тендеру?

Як вбачається із формулювання **ч. 2 статті 16** Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», підстави для зупинення експлуатації не є вичерпними, що теоретично створює ризик довільного застосування даної санкції.

Закон не деталізує, у якому разі порушення вважаються систематичними. Також Закон не дає орієнтирів, якими би керувався суд при визначенні об'єкту, що має бути зупинений (у яких випадках це має бути все підприємство, коли можна зупинити тільки один цех, чи співвідноситься це питання з такими поняттями, як об'єкт прав чи об'єкт будівництва?).

У Законі немає вичерпного переліку підстав для відмови у видачі рішення з оцінки впливу на довкілля, критеріїв та порядку визначення екологічних умов у такому рішенні, що може призвести до збільшення корупційних чинників під час прийняття рішень про провадження господарської діяльності.

У Законі відсутня чітка регламентація процедури оцінки впливу на довкілля, яка складається з окремих елементів оцінки, що фіксують лише зовнішню її форму, але не дають уявлення про її особливості; не містить Закон також інформацію про критерії (показники) оцінки впливів на довкілля, про її замовників та виконавців, їхні права та обов'язки, участь

виконавців оцінки у заходах з обговорення запланованої діяльності тощо.

Передбачений у Законі механізм розгляду, узагальнення та врахування пропозицій громадськості у процесі оцінки впливу на довкілля є недовершеним, а також не містить чітких та зрозумілих механізмів забезпечення реалізації окремих його положень. Наприклад, у **ч. 4 статті 17** Закону запроваджується адміністративна відповідальність посадових осіб та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності за правопорушення у сфері оцінки впливу на довкілля, проте не визначається орган (посадова особа), уповноважений на розгляд справ про такі адміністративні правопорушення. Аналогічне зауваження стосується **п. 8, 13, 31 ч. 4 статті 17** Закону, в яких видача рішення на провадження окремих видів господарської діяльності пов'язується з необхідністю отримання позитивної довкільно-експертної оцінки, однак не визначений механізм здійснення такої оцінки.

Паралельно викликає занепокоєння недостатня узгодженість в роботі Мінприроди і Мінрегіонбуду на законодавчому рівні в сфері впровадження ОВД. Закон містить два переліки, коли потрібно пройти процедуру ОВД, і відповідно підготувати Звіт з ОВД. Тому, якщо планована діяльність не в переліку 1 або 2, то немає потреби оцінювати вплив. Але ризики планованої діяльності можуть бути непомітними за межами цих переліків, а наслідки – достатньо небезпечними.

Мінприроди і Мінрегіонбуду потрібно взаємоузгодити ці нововведення, і проводити злагоджену політику в галузі ОВД. На даному етапі гармонізованим із Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» є лише Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», в якому вже відсутня згадка про ОВНС і чітко вказується, що до проектної документації додаються результати ОВД, чим, на наш погляд, і має керуватись орган державного архітектурно-будівельного контролю при розгляді клопотання щодо надання дозволу на виконання будівельних робіт.

В цілому, вважаємо за доцільне внести чіткі зміни в містобудівне законодавство, якими передбачити заборону перегляду висновку з ОВД. Крім того, якщо висновок обґрунтовує недопустимість провадження планованої діяльності, варто закріпити норму, згідно з якою така проектна документація не має прийматись на експертизу проектів будівництва.

Осучаснення ДБН А.2.2-1-2003 є терміново необхідним для якісної підготовки Звіту з ОВД. Вбачається суттєвий ризик щодо можливості підготовки неякісних Звітів з ОВД, бо не має жодних критеріїв до їх якості, а лише перелік розділів і їх поверхневе наповнення. Тобто сам Звіт стає формальністю, адже всі недоліки, прогалини, необхідні довідкові умови і обмеження в кращому випадку можна буде компенсувати висновком з ОВД, який готують вже експерти. Таким чином, допускається непрофесійність та недобросовісність розробників Звіту з ОВД.

В той же час, варто зазначити, що реєстр з ОВД, передбачений Законом, вже тривалий час функціонує (<http://eia.menr.gov.ua/search>) – перший запис датований 27.12.2017, а також постійно поповнюється новими записами і документами. На виконання Закону були прийняті підзаконні нормативно-правові акти:

Постанова Кабміну України від 13 грудня 2017 р. за №1026 «Про затвердження Порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля»;

Постанова Кабміну України від 13 грудня 2017 р. за №989 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля»;

Постанова Кабміну України від 13 грудня 2017 р. за №1010 «Про затвердження критеріїв визначення планованої діяльності, яка не підлягає оцінці впливу на довкілля, та критеріїв визначення розширень і змін діяльності та об'єктів, які не підлягають оцінці впливу на довкілля»;

Наказ Мінприроди України від 30 травня 2018 р. за № 182 «Про затвердження Розміру плати за проведення громадського обговорення в процесі здійснення оцінки впливу на довкілля»;

У зв'язку з набуттям чинності Законом і початком роботи реєстру виникли нові завдання довкільного спрямування, зокрема:

- моніторинг нових заявок, створення відповідної карти, попередня оцінка величини можливого негативного впливу для встановлення пріоритетів моніторингу, загальна аналітика і т.п.;
- надання сервісів організаціям-заявникам в підготовці матеріалів, документів, дотриманні процедури і т.п.;
- запуск і ведення реєстру і незалежного рейтингу експертів;
- відновлення повноцінної діяльності Державної системи моніторингу довкілля в контексті проведення післяпроектного моніторингу в рамках діяльності з ОВД, з подальшою прив'язкою даних післяпроектного моніторингу до реєстру з ОВД.

Шляхи вдосконалення Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» та його впровадження

Впровадження оцінки впливу на довкілля на європейських засадах є значним кроком України на шляху до європейської інтеграції. Проте існує низка питань, що потребують доопрацювання або взагалі не освітлюються, тому необхідно розпочати процес підготовки змін до Закону ОВД та невідкладного напрацювання нормативно-методологічних документів, а саме:

- термінологія Закону ОВД потребує уточнення;
- переліки I та II планованої діяльності, що підлягають оцінці впливу, потребують доопрацювання та уточнення;
- осучаснення ДБН А.2.2-1-2003 є терміново необхідним;
- створення вичерпного переліку підстав для відмови у видачі рішення з оцінки впливу на довкілля, критеріїв та порядку визначення довкілльних умов у такому рішенні, бо його відсутність може призвести до збільшення корупційних чинників під час прийняття рішень про провадження господарської діяльності;

- чітке окреслення ролі територіальних громад в процедурі проведення оцінки впливу та виведення територіальні природоохоронні відділи з підпорядкування обласних державних адміністрацій;

- введення прозорості процедури щодо призначення членів експертних комісій, визначення їх прав, обов'язків та відповідальності;

- терміновий перегляд та осучаснення індикаторів стану довкілля, методологій їх розрахунків, класифікацій, норм, лімітів, та інших вимог обмежувального характеру та приведення їх до європейських норм.

В світлі окресленого, НЕЦУ виступає з ініціативою оптимізації процесу запровадження оцінки впливу на довкілля в Україні з метою забезпечення її повноцінного функціонування.

Література

1. Бондаренко О. О. Проблемні питання нової процедури ОВД: аналіз і пропозиції / О. О. Бондаренко, Д. В. Гулевець, О. М. Гусєв, К. В. Журбас, С. А. Савченко, Г. П. Проців, В. В. Шаравара // Вісник Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Серія Екологія. – Випуск 3. – Кам'янець-Подільський: Кам'янець-Подільський національний університет імені Івана Огієнка, 2018. – С. 9–19.

2. ДБН А.2.2-1-2003 «Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд» К.: Держкоммістобудування України, 2004. - 25 с.

3. Про екологічну експертизу [Електронний ресурс]: Закон України від 09.02.1995 року № 45/95-ВР / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80>.

4. Про оцінку впливу на довкілля [Електронний ресурс]: Закон України від 23.05.2017 року №2059-VIII / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>.

5. Про регулювання містобудівної діяльності [Електронний ресурс]: Закон України від 17.02.2011 року № 3038-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

6. Шаравара В. В. Впровадження оцінки впливу на довкілля в Україні: аналіз ризиків і перспектив (громадське бачення) / В. В. Шаравара, О. О. Бондаренко, О. Г. Тарасова, Р. Б. Гаврилук, Д. В. Гулевець, С. А. Савченко // Екологічна безпека та збалансоване ресурсокористування: науково-технічний журнал. – № 2 (18) – Івано-Франківськ: Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу, 2018. – С. 93–105.

7. Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment [Електронний

ресурс]. – Режим доступа : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0092>.

8. Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0052>.

9. Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on Screening [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_Screening_final.pdf.

10. Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on Scoping [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_Scoping_final.pdf.

11. Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_EIA_report_final.pdf.

12. Commission guidance document on streamlining environmental assessments conducted under Article 2(3) of the EIA Directive [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2016:273:TOC>.

13. Streamlining environmental assessment procedures for energy infrastructure Projects of Common Interest (PCIs) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI_guidance.pdf.

14. Guidance on the Application of the Environmental Impact Assessment Procedure for Large-scale Transboundary Projects [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Transboundry%20EIA%20Guide.pdf>.

15. Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA%20Guidance.pdf>.

16. Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive [Электронный ресурс]. – Режим

доступу : http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf.

17. Interpretation of definitions of certain project categories of annex I and II of the EIA Directive [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/interpretation_eia.pdf.

18. Interpretation suggested by the Commission as regards the application of the EIA Directive to ancillary/associated works [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Note%20-%20Interpretation%20of%20Directive%2085-337-EEC.pdf>.

19. Application of the EIA Directive to projects related to the exploration and exploitation of unconventional hydrocarbon [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Annexe%202.pdf.pdf>.

20. Application of EIA Directive to the rehabilitation of landfills [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_landfills.pdf.

21. Clarification of the application of Article 2(3) of the EIA Directive [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_art2_3.pdf.

22. EIA – Guidance on Screening – 2001 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-guidelines/g-screening-full-text.pdf>.

23. Screening checklist [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-guidelines/screening_checklist.pdf.

24. EIA – Guidance on Scoping – 2001 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-guidelines/g-scoping-full-text.pdf>.

25. Scoping checklist [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-guidelines/scoping_checklist.pdf.

26. EIA Review Check List – 2001 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-guidelines/g-review-full-text.pdf>.

27. Guidelines on the Assessment of Indirect and Cumulative Impacts as well as Impact interactions [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-studies-and-reports/pdf/guidel.pdf>

28. Communication from the Commission – Trans-European networks : Towards an integrated approach [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007DC0135>.

29. Commission staff working document – Accompanying document to the Communication from the Commission Trans-European Networks : Toward and integrated approach [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007SC0374>



НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ ЦЕНТР УКРАЇНИ

**Впровадження оцінки впливу на довкілля в Україні:
аналіз ризиків і перспектив (громадське бачення)**

аналітичний документ

**Віталій Шаравара
Оксана Тарасова
Олег Бондаренко
Руслан Гаврилюк
Дмитро Гулевець
Сергій Савченко**

Дизайн: Василь Воробець

Прес-центр НЕЦУ



+380-44-223-17-16



info@necu.org.ua



а/с 306, 01032, м. Київ-32, Україна

Національний офіс НЕЦУ



+380-44-227-42-21

Наш сайт



<http://necu.org.ua>

Наша сторінка у Facebook



<https://www.facebook.com/NECU.official/>