

Нотатки щодо Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» та його практичного застосування

Підготував Геннадій Марушевський

Метою цих нотаток є критичний аналіз Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» (надалі – Закон про СЕО) та відповідних підзаконних нормативно-правових актів з точки зору практичної реалізації цих документів і в контексті їх порівняння з міжнародними правовими документами щодо СЕО.

Ці нотатки містять як об'єктивні, так і суб'єктивні моменти. Суб'єктивність пов'язана з роздумами про те, яким має бути процес СЕО в Україні. Підставою для таких роздумів став мій досвід у сфері СЕО, коли я був консультантом з питань довкілля у проектах міжнародної технічної допомоги, які фінансувалися урядом Канади. Відповідно до законодавства Канади, СЕО має здійснюватися для усіх планів і програм, у тому числі міжнародних проектів розвитку. Тому я брав участь у проведенні СЕО стратегій регіонального розвитку, стратегій розвитку міст, програм соціально-економічного розвитку областей і міст України. При цьому до появи Закону про СЕО треба було орієнтуватися на міжнародні правові документи, зокрема на Протокол про СЕО до «Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті» (Конвенція ЕСПО), який був підписаний Україною у травні 2003 р. в Києві на 5-й Всеєвропейській конференції міністрів охорони навколишнього середовища «Довкілля для Європи».

У співпраці з українськими та канадськими консультантами я брав участь у багатьох тренінгах з СЕО для представників обласних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та Асоціації міст України. Після прийняття у 2018 році Закону про СЕО учасники тренінгів ставили багато питань стосовно закону та висловлювали зауваження до окремих статей закону. Ці нотатки, власне, і є намаганням звернути увагу уповноважених осіб Міндовкілля України на ті недоліки в Законі про СЕО, з якими заінтересовані сторони стикаються на практиці.

Нормативно-правова база СЕО в Україні

Основними нормативно-правовими актами, які регулюють здійснення стратегічної екологічної оцінки в Україні, є:

- Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» (№ 2354-VIII від 20.03.2018);
- Протокол про стратегічну екологічну оцінку (далі – Протокол про СЕО) до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті. Протокол про СЕО ратифікований Верховною Радою України (№ 562-VIII від 01.07.2015) і є частиною українського законодавства.

З огляду на євроінтеграційні прагнення України важливим міжнародним правовим документом щодо СЕО стратегічної екологічної оцінки є «Директива

2001/42/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 27 червня 2001 року про оцінку окремих певних планів і програм на навколишнє середовище» (далі – Директива про СЕО). Впровадження Директиви про СЕО в Україні, як частини законодавства ЄС у галузі довкілля, передбачено Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (додаток ХХХ до глави 6 «Навколишнє природне середовище» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво»). Угоду ратифіковано Законом № 1678-VII від 16.09.2014.

Примітка. Оскільки зараз в Україні відбувається процес self-screening (самооцінка рівня імплементації європейських норм в Україні та підготовка до переговорів про вступ до ЄС), варто зазначити, що досі немає офіційно затвердженого перекладу Директиви про СЕО українською мовою¹. Є переклад цієї директиви, який надруковано в Офіційному віснику Європейських Співтовариств L 197, 21.07.2001, с. 30-37). Проте цей переклад не витримує ніякої критики, оскільки вже переклад назви директиви є неправильним: «Директива 2001/42/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 27 червня 2001 року про оцінку впливу на стан навколишнього природного середовища окремих **проектів (мало би бути планів!)** та програм». А стаття 5 цього перекладу називається «Звіт про стан навколишнього природного середовища» (звіт про СЕО і звіт про стан довкілля – це зовсім різні речі!).

На виконання вимог Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку», а також з метою приведення у відповідність до нього інших підзаконних актів, було прийнято ряд нормативно-правових документів, а саме:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 23 січня 2019 року № 128;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 23 січня 2019 року № 45;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2020 року № 1272 «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення»;
- «Критерії визначення наслідків для довкілля, у тому числі для здоров'я населення», затвержені наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 28.10.2020 № 213; наказ зареєстровано в Міністерстві юстиції України 04 січня 2021 року за № 9/3563.

Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 10.08.2018 № 296 були затверджені «Методичні рекомендації із здійснення стратегічної екологічної оцінки документів державного планування». Цей документ носить рекомендаційний характер. Зміни до нього вносилися наказами Міністерства екології та природних ресурсів України від 29 грудня 2018 року № 465 та від 18 липня 2019 року № 260.

¹ Див. Перелік затверджених перекладів актів acquis ЄС (станом на 21.02.2023)

https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/Perelik_zatverdzenikh_perekladiv_aktiv_acquis_es_21022023.pdf

Недоліки Закону про СЕО

Чинний Закон про СЕО має певні недоліки, які призводять до того, що СЕО не є ефективним інструментом. Також між положеннями Закону про СЕО та положеннями міжнародних документів щодо СЕО (Протокол про СЕО та Директива про СЕО) є відмінності, які в деяких випадках мають принциповий характер.

На деякі з цих недоліків тричі звертало увагу Головне юридичне управління Верховної Ради України під час розгляду проектів Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» (див. зауваження Головного юридичного управління від 03.10.2016 до проекту Закону про СЕО (реєстраційний № 3259²), а також зауваження Головного юридичного управління від 20.06.2017 та від 10.01.2018 до проекту Закону про СЕО (реєстраційний № 6106³)). Кожного разу загальний висновок був одним і тим самим:

«Тому прийняття законопроекту в поданій редакції не забезпечить належне виконання Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань та впровадження ефективної процедури стратегічної екологічної оцінки, як засобу реалізації та охорони конституційних екологічних прав та інтересів громадян, а відтак права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, на вільний доступ до інформації про стан довкілля, на участь в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, гарантовані Конституцією України».

Цей висновок залишається в силі і зараз, оскільки численні зауваження Головного юридичного управління переважно не були враховані у прийнятому Законі про СЕО.

Окрім недоліків, зазначених Головним юридичним управлінням ВРУ, є й змістовні недоліки, які розглядатимуться нижче. Через те, що ці недоліки не були вчасно виправлені, склалася така ситуація, що завдяки прийняттю підзаконних актів відбувається тиражування і посилення початкових недоліків. Іноді це набуває абсурдного характеру, а загалом призводить до того, що **процес СЕО в Україні розвивається як процес, який все більше і більше відокремлюється від процесу стратегічного планування.**

Визначення термінів (стаття 1).

«**Замовник** - орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, який є відповідальним за розроблення документів державного планування (далі – ДДП) та здійснює загальне керівництво і контроль за їх виконанням...» (ст. 1, п. 4).

Вважаю, що цей термін є невдалим. Якщо мова йде про документи державного планування, такі як стратегії, плани, загальнодержавні програми, державні цільові програми, то кому можна замовити розроблення таких документів? Органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування самі планують свою діяльність і самі розробляють ці ДДП. Тому замість терміну «замовник» логічніше було б використовувати термін «планувальник».

² http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56730

³ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=6106&skl=9

Застосування терміну «замовник» є коректним лише у випадку містобудівної документації, оскільки відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування не має права розробляти містобудівну документацію і може бути лише замовником містобудівної документації. Відповідно до цього закону розробником комплексних планів просторового розвитку території територіальної громади, генеральних планів населених пунктів, детальних планів територій «може бути суб'єкт господарювання, який має право здійснювати розроблення містобудівної документації відповідно до Закону України «Про архітектурну діяльність» та документації із землеустрою відповідно до Закону України «Про землеустрій»» (відповідно ст. 16¹, п. 7; ст. 17, п. 3 і ст. 19, п. 2). Утім, навіть у цьому випадку визначення терміну «замовник» в Законі про СЕО відрізняється від визначення цього терміну в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності».

«Наслідки для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, - будь-які ймовірні наслідки для флори, фауни, біорізноманіття, ґрунту, надр, клімату, повітря, води, ландшафту, природних територій та об'єктів, безпеки життєдіяльності населення та його здоров'я, матеріальних активів, об'єктів культурної спадщини та взаємодія цих факторів» (ст. 1, п. 6).

Слід зазначити, що загалом визначення конкретних термінів здійснюється шляхом підведення цих визначень під більш загальні визначення. У даному випадку – зовсім протилежна ситуація: загальне визначення наслідків підводиться під конкретне визначення, тобто, «наслідки» - це «ймовірні наслідки». Для порівняння: «людина» - це «біла людина» (тобто, людьми можуть бути лише білі люди, а інші – ні). У випадку Закону про СЕО усі наслідки, які згадуються у законі, – це ймовірні наслідки. *Отже, і моніторинг наслідків (ст. 17), відповідно до визначення, є моніторингом ймовірних наслідків.* Це вже виглядає як нонсенс, оскільки суть моніторингу в процесі СЕО полягає в тому, щоб порівнювати реальні наслідки виконання ДДП з ймовірними наслідками, визначеними в процесі СЕО.

Термін «**розробник** звіту про СЕО» у Законі про СЕО відсутній, хоча на практиці замовники СЕО часто оголошують тендери на здійснення СЕО, зокрема на складання звітів про СЕО. Виходить так, що замовник є відповідальним як за розроблення ДДП (ст. 1, п. 4), так і за складання звіту про СЕО: «Замовник забезпечує складання звіту про СЕО» (ст. 11, п. 1). Разом з тим, перелік інформації, яка має бути представлена у звіті про СЕО (ст. 11, п. 2), свідчить про те, що такий звіт має готуватися фахівцями з питань довкілля та СЕО. Тому досить дивно, що розробник звіту про СЕО не є суб'єктом СЕО.

Якщо в якості аналогії розглядати Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», то в цьому законі є терміни як «замовник», так і «розробник». Цей закон, а також постанова КМУ «Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації» (№ 926 від 01.09.2021) визначають, хто може бути розробником проекту містобудівної документації, обов'язки розробника та усі аспекти взаємодії замовника і розробника.

Сфера дії Закону (ст. 2)

Тут є головна і принципова відмінність від міжнародних документів щодо СЕО. Протокол про СЕО та Директива про СЕО спрямовані виключно на оцінку **суттєвих**, або значних, (англійською – **significant**) наслідків, тоді як Закон України про СЕО – на оцінку **будь-яких** наслідків (тобто, всіх). Саме на це звертається увага в міжнародних документах (найперший пункт статей, які стосуються сфери застосування).

Протокол про СЕО: Кожна Сторона забезпечує проведення стратегічної екологічної оцінки для планів і програм, зазначених у пунктах 2, 3 й 4, які, вірогідно, можуть викликати **суттєві** екологічні наслідки, зокрема пов'язані зі здоров'ям населення (ст. 4, п. 1).

Директива про СЕО: Екологічна оцінка відповідно до статей 4 і 9 повинна проводитися для планів і програм, зазначених у пунктах 2-4, які можуть мати **значні** наслідки для довкілля (ст. 3, п. 1).

У Законі про СЕО цей перший пункт відсутній, а поняття суттєвих наслідків в тексті закону надалі не зустрічається. Відповідно відсутній і початковий етап здійснення СЕО, спрямований на оцінку суттєвих наслідків і відповідно на визначення необхідності проведення СЕО. Цей етап називається попередня оцінка (screening). У Протоколі про СЕО цьому етапові присвячено статтю 5 «Попередня оцінка», у директиві про СЕО – статтю 4 (пп. 5-7).

І в Протоколі, і в Директиві зазначається, що кожна Сторона або Держава-член визначає вірогідність появи суттєвих наслідків. При цьому у будь-якому разі потрібно брати до уваги **критерії можливих суттєвих наслідків**, зазначені у додатках (відповідно додатки III і II). У Законі про СЕО подібний додаток відсутній.

Наявність попередньої оцінки в документах про СЕО має не теоретичне, а суто практичне значення. **Якщо немає суттєвих наслідків для довкілля, в тому числі для здоров'я населення, то немає необхідності проводити повномасштабну СЕО!** І тоді не потрібно готувати заяву про визначення обсягу СЕО, звіт про СЕО і т.д. Можна обмежитися лише звітом про попередню оцінку. Це може бути важливим для багатьох стратегій, планів і програм, реалізація яких не призводитиме до суттєвих наслідків. Тоді не буде потреби витратити зусилля і кошти на здійснення СЕО таких ДДП.

Тут закономірно постає питання, а які ж наслідки можуть бути суттєвими (значними), а які – ні? У Законі про СЕО логіка відповіді на це питання виглядає таким чином: щоб не морочитися з визначенням суттєвості (значущості) ймовірних наслідків, потрібно це питання просто проігнорувати. Краще нехай замовники проводять повномасштабну СЕО для усіх ДДП, ніж Міндовкілля буде ламати голову над методикою визначення значущості наслідків.

Принципи СЕО (ст. 3, п. 2)

Серед зазначених у ст. 3 принципів СЕО, на жаль, відсутній принцип **превентивності**. Відповідно до цього принципу стратегічна екологічна оцінка має починатися на якомога більш ранній стадії процесу планування. Цей принцип є дуже важливим для екологічної оцінки. Він означає, що екологічна оцінка

проводиться до прийняття основних рішень щодо планованої діяльності, а також, що її результати використовуються при підготовці і прийнятті рішень. Аналіз наслідків уже прийнятого рішення екологічною оцінкою по суті не є. СЕО має проводитися не лише до ухвалення рішення про можливість здійснення планованої, а й до прийняття найважливіших рішень. Це, власне, і відображено у Директиві про СЕО (ст. 4, п. 1): «Екологічна оцінка проводиться **під час** підготовки плану чи програми і перед їхнім ухваленням». На жаль, у Законі про СЕО, ця норма є обмеженою, оскільки йдеться лише про те, що звіт про СЕО складається до затвердження ДДП (ст. 11, п. 2).

Якщо СЕО проводиться на завершальних етапах планування, то можливості вплинути на вже підготовлений документ є обмеженими. На завершальних етапах планування в ДДП можуть бути внесені лише окремі зміни, які не порушуватимуть загального характеру ДДП, що суттєво знижує ефективність СЕО.

Визначення обсягу СЕО для випадку здійснення СЕО незначних змін до ДДП (стаття 10, пп. 7 і 8)

Питання необхідності здійснення СЕО (проведення попередньої оцінки) зникло із Закону про СЕО не повністю. Воно з'явилося у статті 10 «Визначення обсягу СЕО» (пп. 7 і 8) для випадку здійснення стратегічної екологічної оцінки незначних змін до документа державного планування, щодо якого раніше здійснювалася СЕО:

«7. Органи, зазначені у статтях 6 та 7 цього Закону, - щодо документа державного планування загальнодержавного рівня, та органи, зазначені у статті 8 цього Закону, - щодо документа державного планування місцевого та регіонального рівнів **розглядають заяву про визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки**, в якій передбачена необхідність здійснення стратегічної екологічної оцінки незначних змін до документа державного планування, щодо якого раніше здійснювалася стратегічна екологічна оцінка, приймають рішення про необхідність здійснення стратегічної екологічної оцінки цих змін, про що повідомляють заявника у письмовій формі у строк, визначений частиною шостою цієї статті.

Підставою для прийняття рішення про необхідність здійснення стратегічної екологічної оцінки незначних змін до документа державного планування, щодо якого раніше здійснювалася стратегічна екологічна оцінка, є **критерії визначення наслідків для довкілля**, у тому числі для здоров'я населення, затверджені органом, зазначеним у статті 6 цього Закону.

8. Якщо замовник на підставі рекомендацій, передбачених частиною сьомою цієї статті, приймає рішення про нездійснення стратегічної екологічної оцінки незначних змін до документа державного планування, щодо якого раніше здійснювалася стратегічна екологічна оцінка, він оприлюднює таке рішення разом з його обґрунтуванням у порядку, передбаченому статтею 16 цього Закону».

Вже те, що питання необхідності здійснення СЕО знаходиться в розділі III «Порядок здійснення СЕО», говорить про відсутність логіки і порушення процедури СЕО відповідно до Протоколу про СЕО і Директиви про СЕО, оскільки визначення необхідності здійснення СЕО (screening) має передувати визначенню обсягу СЕО (scoping).

Ця алогічність призводить на практиці до необхідності подання такої Заяви про визначення обсягу СЕО, підготовка якої суперечить здоровому глузду. Для

цього варто подивитися на те, яку інформацію має містити Заява про визначення обсягу СЕО (ст. 10, п. 3):

«3. Заява про визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки повинна містити інформацію про:

- 1) замовника;
- 2) вид та основні цілі документа державного планування, його зв'язок з іншими документами державного планування;
- 3) те, якою мірою документ державного планування визначає умови для реалізації видів діяльності або об'єктів, щодо яких законодавством передбачено здійснення процедури оцінки впливу на довкілля (у тому числі щодо визначення місцезнаходження, розміру, потужності або розміщення ресурсів);
- 4) ймовірні наслідки:
 - а) для довкілля, у тому числі для здоров'я населення;
 - б) для територій з природоохоронним статусом;
 - в) транскордонні наслідки для довкілля, у тому числі для здоров'я населення;
- 5) виправдані альтернативи, які необхідно розглянути, у тому числі якщо документ державного планування не буде затверджено;
- 6) дослідження, які необхідно провести, методи і критерії, що використовуватимуться під час стратегічної екологічної оцінки;
- 7) заходи, які передбачається розглянути для запобігання, зменшення та пом'якшення негативних наслідків виконання документа державного планування;
- 8) пропозиції щодо структури та змісту звіту про стратегічну екологічну оцінку;
- 9) орган, до якого подаються зауваження і пропозиції, та строки їх подання».

Якщо замовник у випадку здійснення СЕО незначних змін до ДДП вважає, що для цього випадку немає потреби проводити СЕО, то які пропозиції щодо структури та змісту звіту про СЕО він має надати?

Те саме стосується досліджень, які необхідно провести, методів і критеріїв, що використовуватимуться під час СЕО, а також заходів, які передбачається розглянути для запобігання, зменшення та пом'якшення негативних наслідків виконання ДДП. Що в цих випадках можна вказати у заяві про визначення обсягу СЕО? Хіба що зазначити: необхідності немає. Тоді для чого в заяві про визначення обсягу СЕО незначних змін до ДДП залишати пп. 6-8?

Якщо вам важко зрозуміти про що йдеться, то почитайте наказ Міндовкілля «Критерії визначення наслідків для довкілля, у тому числі для здоров'я населення» (від 28.10.2020 № 213), присвячений саме випадку здійснення СЕО незначних змін до ДДП, і тоді зрозумієте ще менше. Закономірно виникне питання: «Для чого все так ускладнювати?». Якщо в Законі про СЕО є недоліки щодо цього випадку, то є можливість оминати ці недоліки в наказі Міндовкілля. Утім, міністерство діє послідовно, дотримуючись букви закону, і тим самим тиражує недоліки (а може вважає, що недоліків немає?).

Громадське обговорення та консультації у процесі СЕО (ст. 12 і 13)

Від учасників усіх тренінгів, в яких я брав участь, найбільше зауважень було до двох положень статей 12 і 13.

1. Стаття 12:

«4. Повідомлення про оприлюднення проекту документа державного планування та звіту про стратегічну екологічну оцінку **публікується у друкованих медіа (не менш як у двох),** визначених замовником, та розміщується на офіційному веб-сайті замовника».

В епоху Інтернету та «країни в смартфоні» вимога щодо публікації у друкованих медіа виглядає архаїчною.

Утім, учасників тренінгів хвилювали два моменти: «1) Де взяти кошти на друк? 2) Де друкувати, якщо у селі немає друкованих медіа або якщо у невеликому місті є лише одна газета?».

Шкода, що на цих тренінгах не було представників Міндовкілля. Нехай би вони самі реагували на питання замовників ДДП і пояснювали, в чому полягає сенс публікації в друкованих медіа.

2. Стаття 13:

«1. Проект документа державного планування, звіт про стратегічну екологічну оцінку та повідомлення про оприлюднення цих документів подає замовник **(на паперових носіях та в електронному вигляді)** до органів, зазначених у статтях 6 та 7 цього Закону.

2. Проект документа державного планування місцевого та регіонального рівнів, звіт про стратегічну екологічну оцінку та повідомлення про оприлюднення цих документів подає замовник **(на паперових носіях та в електронному вигляді)** до органів, зазначених у статті 8 цього Закону».

Органи, зазначені у статтях 6 і 7, це – Міндовкілля і МОЗ, а органи, зазначені у статті 8, це – регіональні підрозділи з питань охорони довкілля та здоров'я населення.

У випадку, наприклад, проекту ДДП місцевого та регіонального рівня замовнику необхідно буде подати зазначеним органам у паперовому вигляді 4 копії проекту ДДП і 4 копії звіту про СЕО (а ще потрібен тонер і час на друк, а також кошти на пересилку цих копій). Припустімо, що проект ДДП в середньому містить 100 сторінок, а звіт про СЕО – 50 сторінок. Множимо 8 на 150 і отримуємо 1200 сторінок. Далі цю кількість сторінок множимо на кількість ДДП, які розробляються. Оскільки щорічно розробляються сотні ДДП, виникає просте питання: «Скільки дерев має бути зрубано, щоб виконати вимоги статті 13 (пп. 1 і 2) Закону про СЕО?».

Як Міндовкілля могло не зреагувати на такі антиекологічні вимоги під час прийняття Закону про СЕО? Як взагалі ці вимоги з'явилися в законі? Для чого міністерству знадобилися звіти на паперових носіях, якщо ці звіти надходять також в електронному вигляді? Мабуть, одна справа – розповідати на нарадах, конференціях і телеекранах про успіхи Міндовкілля у розробленні законопроектів у сфері захисту довкілля, а зовсім інша – включати в ці законопроекти такі вимоги, які сприятимуть захисту довкілля не на словах, а на ділі.

Інформування про затвердження ДДП (стаття 16)

У Протоколі про СЕО та Директиві про СЕО є стаття «Рішення». Рішення є одним з етапів СЕО.

Протокол про СЕО (ст. 11 «Рішення» п. 2): «Кожна Сторона після затвердження плану чи програми забезпечує інформування громадськості, органів, зазначених у пункті 1 статті 9, та

Сторін, з якими згідно зі статтею 10 проводилися консультації, та надання їм плану чи програми **разом зі стислим викладом того, яким чином там було враховано екологічні міркування**».

Директива про СЕО (ст. 9 «Інформація про рішення», п. 1): «Держави-члени забезпечують, щоб під час ухвалення плану чи програми органи влади, зазначені у статті 6(3), громадськість та будь-яка держава-член, з якою проводилися консультації згідно зі статтею 7, були поінформовані відповідно до наступних пунктів:

(а) прийнятий план або програма;

(б) заява, яка підсумовує,

яким чином екологічні міркування були інтегровані в план або програму

та як **екологічний звіт**, підготовлений відповідно до статті 5, думки, висловлені відповідно до статті 6 та результати консультацій, проведених відповідно до статті 7, були враховані відповідно до статті 8

та причини вибору прийнятого плану чи програми у світлі інших розглянутих розумних альтернатив;

(с) заходи, ухвалені щодо моніторингу відповідно до статті 10».

У Законі про СЕО стаття «Рішення» відсутня. Натомість є стаття 16 «Інформування про затвердження документа державного планування»:

«1. Замовник протягом п'яти робочих днів з дня затвердження документа державного планування розміщує на своєму офіційному веб-сайті затверджений документ державного планування, заходи, передбачені для здійснення моніторингу наслідків виконання документа державного планування, довідки про консультації та про громадське обговорення і письмово повідомляє про це орган, зазначений у статті 6 цього Закону».

Порівнюючи цю статтю з відповідною статтею Директиви про СЕО, бачимо, що замість підсумкової заяви з'явилися дві довідки (про консультації та громадське обговорення). Утім випали два принципових моменти: яким чином екологічні міркування були інтегровані в ДДП та як звіт про СЕО був врахований в ДДП.

Отже, відповідно до Закону про СЕО замовник не повинен інформувати про те, як екологічні міркування були інтегровані в ДДП та як звіт про СЕО був врахований в ДДП.

На практиці це може призводити до того, що звіт про СЕО не буде враховуватися в проєкті ДДП. Зміна проєкту ДДП – це досить складна і тривала процедура. Простіше не враховувати в проєкті ДДП результати звіту про СЕО. Тоді проєкт ДДП буде прийнято вчасно. Оскільки Закон про СЕО не вимагає надання заяви (чи довідки) про інтегрування екологічних міркувань в ДДП та врахування звіту про СЕО, буде досить непросто проконтролювати наскільки врахований звіт про СЕО в ДДП і чи врахований він взагалі.

В Україні з часу прийняття Закону про СЕО були підготовлені сотні звітів про СЕО. На це були витрачені значні кошти. Разом з тим, відсутня інформація про те, як і які результати звітів про СЕО були враховані в ДДП. Навряд чи можна цю інформацію зібрати, якщо немає заяв (чи довідок) про врахування звіту про СЕО. Тому цілком може бути так, що звіти про СЕО не враховувалися в ДДП. Тоді для чого розробляти ці звіти? І загалом, який тоді сенс у проведенні СЕО?

Варто пам'ятати, що стратегічна екологічна оцінка виникла саме тому, що в документах планування не враховувалися екологічні міркування і не розглядався

ймовірний вплив на довкілля і здоров'я населення внаслідок реалізації цих документів.

Варто зрозуміти, що СЕО без документа державного планування не існує. Тому СЕО має бути складовою стратегічного планування і не розглядатися як самоціль (СЕО заради СЕО). Процеси планування і здійснення СЕО мають бути поєднані. Метою СЕО в першу чергу має бути покращення («позеленіння») ДДП шляхом врахування екологічних міркувань і вже в другу чергу – покращення самої СЕО. Натомість процеси планування і здійснення СЕО в Україні розвиваються майже як незалежні процедури.

Зі свого досвіду знаю, що Міндовкілля та регіональні управління екології та природних ресурсів надають свої зауваження переважно до звіту про СЕО, а не до проєкту ДДП. Це означає, що зусилля природоохоронних органів спрямовуються переважно на покращення звітів про СЕО, а не на забезпечення врахування в проєкті ДДП екологічних міркувань, представлених у цих звітах. Але для чого покращувати звіт про СЕО, якщо невідомо, чи будуть його результати враховані в ДДП? Якщо немає довідки про врахування звіту про СЕО в проєкті ДДП, то цей звіт перетворюється на формальний паперовий документ, який ніяким чином не впливає на ДДП.

Моніторинг (стаття 17)

Про казус «моніторингу ймовірних наслідків» вже згадувалося вище.

Утім, набагато важливішою є відмінність положень Закону про СЕО від положень Протоколу про СЕО та Директиви про СЕО стосовно моніторингу.

Протокол про СЕО (стаття 12 «Моніторинг»): «1. Кожна Сторона проводить моніторинг **суттєвих** екологічних, зокрема пов'язаних зі здоров'ям населення, **наслідків** реалізації планів та програм...».

Директива про СЕО (стаття 10 «Моніторинг»): «1. Держави-члени проводять моніторинг **суттєвих** екологічних **наслідків** впровадження планів і програм...».

Закон про СЕО визначає наслідки для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, як **будь-які** ймовірні **наслідки** для флори, фауни, біорізноманіття, ґрунту і т.д, а в ст. 17 «Моніторинг» зазначається: «1. Замовник у межах своєї компетенції здійснює моніторинг **наслідків** виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення...». Отже, мова йде про **моніторинг будь-яких наслідків**.

З огляду на відсутність у Законі про СЕО положень щодо необхідності розгляду саме **суттєвих наслідків** для довкілля, в тому числі для здоров'я населення, здійснення моніторингу у **строгій відповідності** до цього закону та Постанови Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2020 року № 1272 «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення»⁴ перетворює процес моніторингу **будь-яких наслідків** на надмірно копітку та недоцільну процедуру.

⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1272-2020-%D0%BF#Text>

Будь-яка діяльність впливає на довкілля і відповідно має наслідки. Разом з тим, до екологічних проблем призводить така діяльність, яка має значний вплив на довкілля і відповідно суттєві наслідки. Тому розглядати усі наслідки і неможливо, і недоцільно. Розгляд усіх наслідків вимагатиме значних витрат часу, зусиль і коштів. При цьому ненадання пріоритетності суттєвим наслідкам призводитиме до того, що їм не буде приділятися належна увага. Суттєві наслідки будуть розчинятися у масі усіх наслідків.

Також слід зазначити, що здійснення моніторингу **будь-яких наслідків** впровадження ДДП відповідно до «Порядку здійснення моніторингу наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення» (стаття 5) перетворює моніторинг наслідків на процедуру, яку практично неможливо виконати, оскільки **замовнику буде необхідно вказати для кожного наслідку кількісні та якісні показники, цільові значення цих показників, а ще й методи визначення кожного з показників:**

5. З метою забезпечення систематичності та об'єктивності спостережень за змінами стану довкілля, у тому числі за станом здоров'я населення, замовник визначає:

зміст заходів, передбачених для здійснення моніторингу, та строки їх виконання;

кількісні та якісні показники, одиниці їх вимірювання та цільові значення таких показників відповідно до **кожного** з визначених у звіті про стратегічну екологічну оцінку наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення;

кількісні та якісні показники, одиниці їх вимірювання та цільові значення таких показників для запобігання, зменшення та пом'якшення негативних наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення;

методи визначення **кожного** із показників, які дають змогу швидко та без надлишкових витрат їх вимірювати;

періодичність вимірювання показників, проведення їх аналізу та співставлення із цільовими значеннями;

засоби і способи виявлення наявності або відсутності наслідків для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, з урахуванням можливості виявлення негативних наслідків виконання документа державного планування, не передбачених звітом про стратегічну екологічну оцінку.

Було б непогано, якби Міндовкілля не на рівні вказівок, а на практичному прикладі конкретного ДДП продемонструвало, як треба здійснювати моніторинг наслідків відповідно до «Порядку здійснення моніторингу наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення».

Не менш важливим є питання: «Як моніторинг наслідків довкілля має узгоджуватися із загальним моніторингом виконання ДДП?».

Якість звітів про СЕО

Міжнародні документи приділяють увагу якісному здійсненню СЕО.

Директива про СЕО (ст. 12, п. 2): Держави-члени забезпечують достатню якість екологічних доповідей для виконання вимог цієї Директиви та повідомляють Комісію про будь-які заходи, які вони вживають щодо якості цих звітів.

Протокол про СЕО (ст. 7, п. 3): Кожна Сторона забезпечує достатню якість екологічних доповідей для відповідності вимогам цього Протоколу.

Натомість у Законі про СЕО питання якості звітів про СЕО взагалі не розглядається.

Міркування про політику Міндовкілля щодо СЕО

Слід зазначити, що прийняття у 2018 році Закону про СЕО навіть з тими недоліками, які в ньому були, було позитивною подією. Результатом цієї події стало запровадження в Україні нового і важливого інструменту екологічної політики – стратегічної екологічної оцінки.

Що мало би бути далі? Мабуть, слід було б покращувати якість процесу СЕО на основі набутого протягом кількох років досвіду застосування цього нового інструменту. Політика Міндовкілля щодо СЕО мала би бути спрямована на усунення недоліків закону, виявлених в ході практичного здійснення СЕО, та на покращення якості СЕО.

Що ж відбулося насправді? Внаслідок прийняття відповідних підзаконних актів відбулося тиражування недоліків окремих положень Закону про СЕО, що призвело до їх посилення.

Чому так сталося? На мій погляд, це сталося через те, що як юристи, котрі розробляли проект Закону про СЕО, так і працівники Міндовкілля, котрі розробляли підзаконні акти, не мали практичного досвіду здійснення СЕО і не стикалися на практиці з недоліками Закону про СЕО. Схоже на те, що вони займалися законотворчою діяльністю не на основі практичного досвіду здійснення СЕО, а на основі своїх уявлень про СЕО. Утім, не варто закидати чиновникам Міндовкілля зауваження щодо відсутності у них практичного досвіду застосування кожного інструменту екологічної політики, зокрема й СЕО, оскільки це не персональна проблема людей, що працюють в міністерстві, а проблема управління.

Можна було б перевірити на практичному прикладі, як реалізуються положення нового Закону про СЕО і підзаконних актів і які проблеми при цьому виникають. Проте міністерство не змогло реалізувати пілотний проект з СЕО, хоча на це були передбачені кошти в таких проектах міжнародної технічної допомоги, як EaPGREEN та EU4environment.

Міндовкілля могло б організувати проведення наради (а то й конференції) з питань СЕО і запросити тих, хто розробляє проекти ДДП (представників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, фахівців зі стратегічного планування, архітекторів тощо), а також тих, хто має досвід з підготовки звітів про СЕО (експертів з СЕО, міжнародних консультантів, представників громадськості, науковців тощо). Тоді вже можна було б вносити зміни до Закону про СЕО на основі аналізу та узгодження зауважень і пропозицій усіх заінтересованих сторін.

Такий підхід відповідав би принципу належного (доброго) врядування, закріпленого, наприклад, в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС (ст. 3): «Верховенство права, **належне врядування**, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і

ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами».

Можливо, в Міндовкілля домінує інша модель управління, а саме – модель адміністративного управління, яка зводиться до того, що міністерство розробляє проекти законів, правил і процедур, оскільки має на це повноваження, а ті, кого це все стосується, мають дотримуватися законодавства, оскільки це їхній обов'язок? При цьому питання якості законопроектів можна просто не розглядати, оскільки аксіомою для юристів і чиновників Міндовкілля є, мабуть, те, що вони знають краще за всіх, як розробляти якісні законопроекти (головне, щоб ці законопроекти були і бажано, щоб їх було побільше для покращення міністерської звітності).

Що відбувається зараз? Прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку здійснення стратегічної екологічної оцінки» (№ 2717-IX від 03.11.2022, набирає чинності 19.05.2023). Думаєте, що нарешті Закон про СЕО буде позбавлений недоліків? От і не вгадали!

Закон містить дві новації:

- 1) Єдиний реєстр стратегічної екологічної оцінки (стаття 9¹);
- 2) Відповідальність у сфері стратегічної екологічної оцінки (новий розділ VI).

До цих новацій також є питання.

1. Єдиний реєстр СЕО. Оскільки у пояснювальній записці до проекту «Закону про внесення змін до деяких законів України щодо запровадження відповідальності за порушення порядку здійснення стратегічної екологічної оцінки» (№ 5159 від 25.02.2021) не пояснюється і не обґрунтовується, з якою метою вводиться Єдиний реєстр СЕО, спробуємо поміркувати на цю тему.

На сайтах багатьох органів виконавчої влади і місцевого самоврядування розміщуються ДДП та звіти по СЕО. Інформацію про чинні ДДП можна знайти на сайтах або в архівах сайтів. Для чого дублювати те саме в Єдиному реєстрі СЕО? Створювати додатковий архів?

Для чого взагалі вводиться Єдиний реєстр? Як цей реєстр допоможе покращити процес стратегічного планування? Документи державного планування розробляються переважно для конкретного регіону чи території. А для чого зводити усі ДДП і документи щодо СЕО в єдиний реєстр? Яка в цьому потреба?

Чи створені єдині реєстри СЕО в країнах ЄС? Можливо, так. Можливо, Міндовкілля проаналізувало передовий досвід країн ЄС у цьому аспекті. Тоді було б цікаво ознайомитися з відповідним аналізом.

Є ще один нюанс. У зауваженнях Головного юридичного управління ВРУ до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку здійснення стратегічної екологічної оцінки» (реєстраційний № 5159)⁵ зазначається:

«Зміни до статей 5, 6 і 8 Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» щодо внесення органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування до Єдиного реєстру

⁵ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1494245>

стратегічної екологічної оцінки відомостей відповідно до Порядку ведення Єдиного реєстру стратегічної екологічної оцінки **не узгоджуються з положеннями Конституції України та Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»**».

Отакої! Ще й Конституція України порушується. В чому ж тоді полягає нагальність потреби створення Єдиного реєстру СЕО, щоб заради цієї потреби порушувати Конституцію України?

Міркуємо далі. Кому все ж таки потрібен Єдиний реєстр СЕО? Можливо Міндовкілля? Чом би й ні.

Тепер Міністерство виступатиме держателем Єдиного реєстру СЕО і має розробити потужний програмний продукт, який «забезпечує його сумісність та електронну інформаційну взаємодію у режимі реального часу з іншими електронними інформаційними системами і мережами, що становлять інформаційний ресурс держави, у тому числі з Єдиним реєстром з оцінки впливу на довкілля, містобудівним кадастром, Державним земельним кадастром тощо» (хоча для чого внесення відомостей про ДДП та СЕО в реєстр має взаємодіяти в режимі реального часу, наприклад, з Державним земельним кадастром?). На розроблення такого програмного продукту вже передбачені кошти в проєкті «Плану відновлення України».

Власне і прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку здійснення стратегічної екологічної оцінки» також входить до проєкту «Плану відновлення України». Отже, тепер Міндовкілля може радісно рапортувати не лише про те, що прийнято «євроінтеграційний»⁶ закон, а й про те, що воно вже виконує «План відновлення України».

Як свіжий приклад радісного інформування, читаємо новину з сайту Міндовкілля⁷:

«Уряд затвердив Порядок ведення Єдиного реєстру стратегічної екологічної оцінки 02/05/2023 : 17:57

Відповідне рішення Кабінет Міністрів України схвалив на своєму засіданні. Постанова визначає перелік даних та процедуру ведення Реєстру СЕО.

Створення такого реєстру передбачено Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку» та сприятиме подальшому виконанню зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, зокрема, імплементації Директиви № 2001/42/ЄС.

Наразі в Україні немає єдиної інформаційної платформи, де доступні систематизовані та уніфіковані матеріали усіх стратегічних екологічних оцінок, що проводилися в Україні з часів запровадження законодавства про СЕО. Після запуску у роботу Реєстру СЕО, він стане зручним інструментом для виконавців та потенційних споживачів такої інформації.

«Попри війну, Міндовкілля продовжує цифровізацію усіх державних процедур. Ми робимо зручними та доступними доквіллеві державні сервіси, а екологічну інформацію відкритою для громадськості як це передбачено Організацією конвенцією та іншими європейськими директивами. У цілому після запуску Реєстру СЕО, він стане одним з ключових інструментів доступу до екологічної інформації та участі громадськості у прийнятті рішень, значно спростить процедуру та зробить її більш прозорою», – зазначив Міністр захисту довкілля та природних ресурсів України Руслан Стрілець.

Запровадження в Україні Реєстру СЕО:

- забезпечить систематизацію, відкритість та доступність інформації щодо СЕО;

⁶ <https://mepr.gov.ua/topics/novyny/seo-ogoloshennya-novyny/>

⁷ <https://mepr.gov.ua/uryad-zatverdyyv-poryadok-vedennya-yedynogo-reyestru-strategichnoyi-ekologichnoyi-otsinky/>

- підвищить прозорість відповідних процедур для заінтересованих осіб та потенційних інвесторів;
- сприятиме кращій обізнаності та ширшому залученню громадськості до SEO документів державного планування, їх розробки та затвердження».

Тепер читаємо «Порядок ведення Єдиного реєстру стратегічної екологічної оцінки», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 2 травня 2023 р. № 430 (далі – Порядок): «3. Реєстр ведеться для забезпечення:

доступу суб'єктів стратегічної екологічної оцінки до актуальної інформації про здійснення стратегічної екологічної оцінки (нормативно-правові акти, методичне забезпечення, довідкова інформація);

електронної взаємодії між суб'єктами стратегічної екологічної оцінки, подання та опрацювання відомостей замовниками документів державного планування та органами, які здійснюють консультації, через електронний кабінет користувача;

здійснення консультацій у порядку, передбаченому статтями 12 і 13 Закону, транскордонних консультацій у порядку, передбаченому статтями 14 і 15 Закону;

вільного доступу усіх заінтересованих сторін до інформації про стратегічну екологічну оцінку документів державного планування;

проведення громадського обговорення у процесі стратегічної екологічної оцінки та надання пропозицій та зауважень громадськості».

Нарешті! Тепер визначена мета створення Реєстру SEO!

Правда, якщо порівняти новину з сайту Міндовкілля і статтю 3 Порядку, то побачимо, що є відмінність. Мета Єдиного реєстру, визначена у Порядку, не передбачає систематизації та уніфікації «матеріалів усіх стратегічних екологічних оцінок, що проводилися в Україні з часів запровадження законодавства про SEO». А чи є взагалі потреба в уніфікації та систематизації матеріалів усіх SEO? SEO проводиться для конкретної стратегії, плану чи програми для запобігання, зменшення та пом'якшення негативних наслідків виконання цього конкретного документу державного планування. Якщо ми маємо справу з конкретною ситуацією для конкретного ДДП, то що тут можна уніфікувати, навіть якщо зібрати в Реєстрі матеріали усіх SEO?

З п'яти цілей, зазначених у Порядку ведення Єдиного реєстру, чотири й так були відображені у чинному Законі про SEO. Хіба до внесення змін до Закону про SEO щодо запровадження Єдиного реєстру не треба було, наприклад, проводити громадське обговорення або здійснювати консультації?

Ні Протокол про SEO, ні Директива про SEO не вимагають зведення усіх SEO в єдиний реєстр. Мабуть, фахівці, які готували ці міжнародні документи, не бачили потреби зведення усіх SEO в єдиний реєстр (і навряд чи цих фахівців можна вважати непрофесіоналами). Чому ж тоді фахівці Міндовкілля запропонували таку новацію? Чому ця новація «сприятиме подальшому виконанню зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, зокрема, імплементації Директиви № 2001/42/ЄС», якщо Директива про SEO не вимагає створення Єдиного реєстру SEO? Сприяти імплементації Директиви про SEO міг б адекватний переклад цієї директиви на українську мову (див. вище «Нормативно-правова база SEO в Україні»). Проте, Міндовкілля протягом 8-ми років не переймалося проблемою перекладу Директиви (а може не

вважало, що це може сприяти виконанню зобов'язань України у сфері європейській інтеграції?).

Йдемо далі. У пункті 9 «Порядку ведення Єдиного реєстру стратегічної екологічної оцінки» зазначається: «9. Замовники та органи, які здійснюють консультації, забезпечують:

створення відповідного електронного кабінету користувача та визначення працівників, уповноважених вносити відомості до Реєстру, які є публічними реєстраторами».

На практиці це означає, що **кожен** орган виконавчої влади та місцевого самоврядування на рівні територіальної громади, району, області і центральних органів виконавчої влади має визначити працівника, який стане публічним реєстратором, а крім того навчити його працювати з «єдиною інформаційно-комунікаційною системою, що забезпечує створення, перегляд, збирання, внесення, накопичення, обробку, використання, розгляд, зберігання, захист, облік та надання інформації у сфері стратегічної екологічної оцінки» (стаття 9¹). Таким чином, **створюється додаткове навантаження на органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, і це здійснюється під час війни**. Тому навряд чи можна стверджувати, що «після запуску у роботу Реєстру СЕО, він стане зручним інструментом для виконавців».

Тепер про кошти на Єдиний реєстр. У «Порядку ведення Єдиного реєстру стратегічної екологічної оцінки» (п. 21) зазначається: «21. Створення Реєстру, у тому числі його програмно-технічних засобів, здійснюється за **рахунок коштів міжнародної технічної допомоги**». Фінансове забезпечення функціонування Реєстру здійснюється у рамках щорічних видатків на утримання Міндовккілля, коштів міжнародної технічної допомоги та інших джерел, не заборонених законом».

Знову ж таки все це робиться під час війни, коли уряд України постійно звертається до країн-партнерів за допомогою, і коли люди віддають свої кошти на придбання касок, бронежилетів та іншого військового спорядження, на медикаменти, продукти харчування, допомогу тимчасово переміщеним особам і т.д.

Важливо зазначити, що назва Єдиного реєстру вводить в оману (не будемо зараз з'ясовувати зроблено це навмисно чи ненавмисно). У статті 9¹ «Єдиний реєстр стратегічної екологічної оцінки» (п. 3) зазначається:

«3. До Єдиного реєстру стратегічної екологічної оцінки вносяться:

...

2) проект документа державного планування, звіт про стратегічну екологічну оцінку та повідомлення про оприлюднення зазначених документів;

...

5) затверджений документ державного планування (крім інформації, яка відповідно до закону становить державну таємницю або належить до інформації з обмеженим доступом) та рішення про його затвердження».

Отже, якщо в реєстр СЕО вносяться документи державного планування, то назва цього реєстру має бути **«Єдиний реєстр документів державного планування та документів стратегічної екологічної оцінки»**.

Це ще одна новація. Якось раніше ніхто не додумався до того, щоб зібрати усі документи державного планування в єдиний реєстр (наприклад, з метою систематизації та уніфікації ДДП). Тепер виявляється додумалися, і тепер «держателем Єдиного реєстру стратегічної екологічної оцінки є центральний орган виконавчої

влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища» (стаття 9¹, п. 2).

Тепер, використовуючи підходи СЕО, спробуємо провести невеличку *стратегічну управлінську (або політичну) оцінку* прийнятого Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку здійснення стратегічної екологічної оцінки», тобто оцінку ймовірних наслідків прийняття цього закону для системи управління та безпеки країни.

Ймовірних позивних наслідків якось не видно, оскільки запровадження нової процедури СЕО не позбавляє її від основних недоліків.

Проте можемо говорити про ймовірні негативні наслідки для системи управління:

- додаткове навантаження під час війни на органи виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- фінансування Єдиного реєстру під час війни за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги.

Ще варто звернути увагу на ймовірний негативний наслідок створення Єдиного реєстру для безпеки країни.

Під приводом СЕО створюється реєстр документів державного планування. З свого досвіду знаю, як непросто знайти деякі плани, програми чи якусь аналітичну інформацію, а тим більше проаналізувати усю зібрану інформацію. Тепер це не буде проблемою, якщо всі чинні ДДП будуть введені в єдиний реєстр. Тепер будь-який аналітичний звіт щодо запланованої в Україні діяльності можна буде легко отримати, застосувавши комп'ютерні програми. Стратегії, плани і програми знаходяться у вільному доступі і не є секретними. Проте, щоб їх знайти, зібрати і проаналізувати потрібно дуже багато зусиль і часу. Тепер завдяки єдиному реєстру з'являється можливість комплексного, систематичного, регулярно оновлюваного та оперативного аналізу стратегій, планів і програм України, чинних на місцевому, регіональному і національному рівні. Ще раз процитуємо повідомлення Міндовкілля: «Після запуску у роботу Реєстру СЕО, він стане зручним інструментом для виконавців та потенційних споживачів такої інформації». Якщо потенційним споживачем інформації з реєстру стане, наприклад, російська федерація, то вона дійсно отримає зручний інструмент для аналізу планованої в Україні діяльності, не витрачаючи особливих зусиль і ресурсів на збір та обробку даних. Те, що у мирний час розглядається як нормальне, може становити загрозу під час війни.

Ще однією вимогою СЕО є «обґрунтування вибору виправданих альтернатив, що розглядалися» (Закон про СЕО, ст. 11, п. 2.8). Чи розглядалися альтернативи під час підготовки проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку здійснення стратегічної екологічної оцінки»? Чи є обрана альтернатива виправданою, порівняно з попередньою? Чи є обґрунтування обраної альтернативи?

Ще раз повернемося до новини з сайту Міндовкілля: *«Попри війну, Міндовкілля продовжує цифровізацію усіх державних процедур...»*. А може все ж таки не варто здійснювати цифровізацію СЕО і ДДП під час війни?

2. Відповідальність у сфері СЕО. Розглянемо, наприклад, статтю 18 (п. 2):

«2. Правопорушеннями у сфері стратегічної екологічної оцінки є:

- 1) нездійснення стратегічної екологічної оцінки;
- 2) порушення процедури стратегічної екологічної оцінки;
- 3) неврахування результатів стратегічної екологічної оцінки під час затвердження документів державного планування».

Вище вже згадувалося, що деякі положення чинного Закону про СЕО містять недоліки, а відповідні підзаконні нормативно-правові акти тиражують і посилюють ці недоліки. Деякі недоліки (наприклад, моніторинг ймовірних наслідків) є такими, що процедуру СЕО у повній відповідності до чинного законодавства неможливо здійснити на практиці, не порушуючи її.

Тому було б непогано, якби Міндовкілля організувало і реалізувало **демонстраційний проект** здійснення СЕО для конкретного документа державного планування, в якому взяли би участь працівники міністерства, котрі на власному прикладі показали б усім заінтересованим сторонам, як потрібно здійснювати СЕО у строгій відповідності до положень чинних законів і підзаконних актів і при цьому не порушувати процедуру СЕО.

А загалом, чи не є правопорушенням створення такої процедури СЕО (внаслідок прийняття згаданих змін до Закону про СЕО та підзаконних актів), яку неможливо виконати, а отже неможливо не порушити? Якщо так, то тоді в першу чергу варто говорити про відповідальність тих, хто таку процедуру запровадив. Також варто з'ясувати, з якою метою вносилися зміни в Закон про СЕО, які ускладнюють його практичну реалізацію і можуть мати ймовірні негативні наслідки для безпеки країни. А може це спроба через недолугість (а подекуди й абсурдність) нових вимог поставити під сумнів необхідність проведення СЕО в Україні і таким чином позбутися нового інструменту екологічної політики?

Побажання та рекомендації

Міндовкілля варто було б спрямовувати свої зусилля не на підвищення відповідальності тих, хто здійснює СЕО, а на підвищення власної відповідальності і належне здійснення деяких своїх повноважень, зокрема визначених статтею 6 Закону про СЕО, а саме:

«1. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, у межах своєї компетенції:

- ...
- б) здійснює методичне керівництво та методологічно-консультативне забезпечення з питань стратегічної екологічної оцінки;
 - 7) розробляє нормативно-методичні документи з питань стратегічної екологічної оцінки;
 - 8) узагальнює практику здійснення стратегічної екологічної оцінки, застосування новітніх методів екологічної оцінки».

Варто було б включити в Закон про СЕО процедуру попередньої оцінки, а для цього розробити методи визначення значущості впливів і розробити критерії можливих суттєвих наслідків для довкілля.

Також було б добре, якби суб'єктом СЕО в Законі про СЕО став також і розробник звіту про СЕО (по факту розробник звіту про СЕО є одним з основних суб'єктів СЕО).

Ще можна рекомендувати розробити нормативно-методичні документи щодо застосування таких методів СЕО, як розроблення контрольних переліків, матриць впливів, матриць конфліктів і синергізмів, визначення кумулятивних і синергічних впливів, розроблення можливих альтернатив.

Загалом було б непогано спільно з науковцями розробити «Довідник впливів на довкілля, в тому числі здоров'я населення, та заходів для запобігання, зменшення та пом'якшення негативних впливів».

Головне побажання і основна рекомендація – в Закон про СЕО необхідно внести такі поправки, які б усунули недоліки чинного закону та забезпечили його відповідність основним міжнародним правовим актам у сфері СЕО.

P.S. Залишається ще одне цікаве питання до юристів. Якщо в Україні чинними є Протокол про СЕО і Закон про СЕО, а деякі положення цих нормативно-правових актів принципово відрізняються, то якому з цих актів віддати пріоритет (особливо з огляду на те, що норми ратифікованих міжнародних правових актів мають вищий пріоритет, ніж норми національного законодавства)?