



**ЕКОЛОГІЯ  
ПРАВО ЛЮДИНА**

# **НА ШЛЯХУ ДО ЗМІЦНЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ ЕКОЛОГІЧНИХ РІШЕНЬ: УКРАЇНА**

**АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ**







# **НА ШЛЯХУ ДО ЗМІЦНЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ ЕКОЛОГІЧНИХ РІШЕНЬ: УКРАЇНА**

**АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ**

**Ця публікація була видана завдяки фінансовій підтримці  
Фонду демократії ООН (ФДООН)**



**Львів , 2015**

# ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

**Багатосторонні екологічні угоди** – БЕУ

**ДБН про ОВНС** – ДБН А.2.2-1-2003 Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС)

**Директива про ОВД** – Директива 2011/92/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 грудня 2011 р. про оцінку впливу окремих державних і приватних проєктів на навколишнє середовище, що міститься у додатку ХХХ до Глави 6 “Навколишнє природне середовище” Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС

**ЄЕК ООН** – Європейська економічна комісія Організації Об’єднаних Націй

**Конвенція Еспо** – Конвенція Європейської економічної комісії ООН про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті

**ОВД** – оцінка впливу на довкілля

**Оргуська конвенція** – Конвенція Європейської економічної комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля

# ЗМІСТ

Анотація .....	6
Вступ .....	8
1. Участь громадськості: мета, міжнародні стандарти та теперішній стан в Україні .....	9
а) міжнародний досвід участі громадськості у процесі прийняття екологічно важливих рішень .....	9
б) мінімальні міжнародні вимоги щодо участі громадськості .....	9
в) участь громадськості у процесі оцінки впливу на довкілля проектів в Україні .....	10
г) недоліки національної правової системи участі громадськості .....	11
2. Альтернативні способи зміцнення участі громадськості в Україні: за і проти .....	12
3. Висновки та рекомендації (на основі конкретних міжнародних стандартів) .....	13
Перелік джерел .....	15



## АНОТАЦІЯ

Участь громадськості є ефективним інструментом врахування екологічних та соціальних занепокоєнь у процесі прийняття рішень урядом і таким чином покращення якості рішень та підвищення рівня їхнього сприйняття з боку загальної громадськості. Це твердження вже давно отримало міжнародне визнання. На рівні Європейської економічної комісії її також сприймають як засіб зміцнення демократії. Існує низка міжнародних угод, до яких Україна добровільно приєдналася, які вимагають, щоб сторони цих угод забезпечували та розвивали участь громадськості на своїх територіях. Перелік цих угод включає Конвенцію про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (1991) та Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (1998). Окрім того, приєднавшись у 2010 році до Європейського енергетичного співтовариства та підписавши Угоду про асоціацію з ЄС у 2014 р., Україна зобов'язалася імплементувати законодавство ЄС щодо оцінки впливу на довкілля, яке включає положення про участь громадськості, які подібні до тих, що містяться у вище перелічених конвенціях. Система державної екологічної експертизи (яка діяла до 2011 р.) хоча містила деякі елементи участі громадськості, у багатьох випадках була недостатньою для досягнення міжнародних стандартів щодо участі громадськості. У 2011 р. під приводом спрощення дозвільних

процедур Україна скасувала державну екологічну експертизу як національну систему екологічного превентивного контролю за новими проектами. Наявна нині система експертизи проектної документації щодо будівництва містить ще менше передумов для дотримання міжнародних стандартів участі громадськості. Таким чином, зараз в Україні відсутні процедури участі громадськості у процесі прийняття екологічно важливих рішень, хоча держава має довготривале міжнародне зобов'язання розробити та дотримуватися їх.

На даний час у парламенті України зареєстровані два законопроекти, розроблені з метою реалізації Директиви ЄС про ОВД, а також Організаційної конвенції та Конвенції Еспо. Один законопроект пропонує відновити державну екологічну експертизу певних видів діяльності, які мають значний вплив на довкілля, другий пропонує запровадити західну модель оцінки впливу на довкілля.

Хоча обидва підходи є можливими в сенсі їхнього потенціалу виконувати необхідні вимоги щодо участі громадськості, реалізація Директиви про ОВД є заледве можливою у випадку першого законопроекту навіть, якщо усі принципи та запобіжні заходи будуть включені у цей закон.

Тому рекомендується обрати варіант, який передбачає включення стандартів участі громадськості у процесі прийняття екологічно важливих рішень в рамках західної моделі ОВД. Запровадження західної моделі ОВД також дозволить:



- нарешті вирішити давно наболіле питання належної реалізації Оргуської конвенції та Конвенції Еспо, а також дозволить спростити процес гармонізації із Директивою про ОВД;
- уникнути концептуальних та методологічних відмінностей, які існують між традиційною системою екологічної експертизи та міжнародно відомою процедурою ОВД, які протягом багатьох років гальмували процес реалізації положень про участь громадськості в національній правовій системі;
- прописуючи положення про участь громадськості у законі (а не у ДБНах), посилити практичну реалізацію та доступ до правосуддя у цих питаннях;
- дозволить отримати значну підтримку від організацій громадянського суспільства;
- сприяти активізації інвестицій в Україну.
- зацікавлена громадськість інформується на ранній стадії процесу прийняття рішень;
- процедура забезпечує участь громадськості на ранній стадії, коли відкриті ще усі опції, і передбачає розумні часові рамки, які дозволяють громадськості належно підготуватися та ефективно брати участь;
- громадськість отримує безкоштовний доступ до усієї інформації, яка стосується процесу прийняття рішень, як тільки вона стає доступною;
- громадськість має право подавати будь-які коментарі, інформацію чи думки, які, як вона вважає, стосуються запланованої діяльності;
- зобов'язання компетентного органу влади при прийнятті рішення належним чином враховувати результати участі громадськості та оприлюднювати це рішення, а також причини та підстави, на яких це рішення базується.

Стосовно особливостей участі громадськості, то перш за все рекомендується внести зміни у законодавство у цій сфері з метою забезпечити правову відповідальність державного органу, а не лише розробника, за організацію участі громадськості.

Окрім того, рекомендується забезпечити чітке і точне законодавче регулювання усіх аспектів участі громадськості, передбачених Директивою про ОВД, а також Оргуською конвенцією та Конвенцією Еспо з метою забезпечити повне дотримання міжнародних зобов'язань у рамках цих режимів. Зокрема, це передбачає таке:

# ВСТУП

Цей документ має на меті висвітлити нагальну необхідність інтегрувати положення про участь громадськості у прийнятті екологічно важливих рішень в національну правову систему України. В ньому аналізуються недоліки системи, яка діє зараз, та двох альтернативних шляхів, які зараз обговорюються у парламенті, спрямованих на розв'язання цієї проблеми. На основі порівняльного аналізу двох можливих альтернатив у документі подаються конкретні рекомендації щодо реалізації того варіанту, якому надається перевага.

Перша частина документа містить обговорення питання участі громадськості у процесі прийняття екологічно важливих рішень, а саме її мету, мінімальні міжнародні стандарти та теперішній стан в Україні. Ця частина документа також включає детальний аналіз недоліків національної правової системи щодо участі громадськості.

У другій частині викладені два можливі шляхи зміцнення участі громадськості в Україні, які відображені в альтернативних законопроектах, що

зараз знаходяться на обговоренні у парламенті. У документі аналізуються переваги та недоліки двох моделей: повернення до участі громадськості в рамках екологічної експертизи та запровадження участі громадськості в рамках західної моделі системи ОВД.

Третя заключна частина документа представляє висновки та пропонує рекомендації щодо зміцнення участі громадськості в Україні на основі міжнародних стандартів у цій сфері.

Цей аналітичний документ підготувала Міжнародна благодійна організація «Екологія-Право-Людина» з метою допомогти політикам та посадовцям зробити свій вибір з огляду на дискусію, яка зараз відбувається стосовно реформування національної системи оцінки впливу на довкілля та процедур участі громадськості в рамках цієї системи. Ми також маємо надію, що цей документ буде корисним та цікавим для академічних кіл, а також екологічних організацій громадянського суспільства та окремих громадян.





# 1. УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ: МЕТА, МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА ТЕПЕРІШНІЙ СТАН В УКРАЇНІ

## а) міжнародний досвід участі громадськості у процесі прийняття екологічно важливих рішень

Починаючи з Принципу 10 Декларації Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку (1992)<sup>1</sup>, міжнародна спільнота визнала і надалі підтримує важливість участі громадськості у процесі прийняття екологічно важливих рішень, яка розвивалася та зміцнювалася у різних частинах світу. На міжнародному рівні було проголошено, що люди мають право на здорове та продуктивне життя у гармонії з природою<sup>2</sup>, і для того, щоб забезпечити це право, вони мають мати можливість брати участь у процесі прийняття екологічно важливих рішень.<sup>3</sup>

У подальшому було визнано, що у сфері довкілля покращена участь громадськості у процесі прийняття рішень підвищує якість виконання рішень, покращує обізнаність громадськості в екологічних питаннях, дає громадськості можливість висловити свої занепокоєння та дозволяє органам влади належним чином врахувати ці занепокоєння і таким чином сприяти підзвітності та прозорості процесу прийняття рішень та зміцнити громадську підтримку рішень щодо довкілля.<sup>4</sup>

На рівні розширеної Європи суверени також погодилися, що реалізація участі громадськості

зробить свій внесок у зміцнення демократії в регіоні.<sup>5</sup> Існує низка багатосторонніх та двосторонніх угод, приєднавшись до яких Україна взяла на себе міжнародне зобов'язання реалізувати участь громадськості у прийнятті екологічно важливих рішень. У 1991 році Україна приєдналася до Конвенції ЄЕК ООН про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (надалі – Конвенція Еспо)<sup>6</sup>. У 1998 році – до Конвенції ЄЕК ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (надалі – Організація конвенція). У 1999 році обидві конвенції були ратифіковані Верховною Радою України і стали частиною національного законодавства. У 2010 році Україна приєдналася до Європейського енергетичного співтовариства<sup>7</sup> і таким чином взяла на себе зобов'язання імплементувати до 1 січня 2013 р. певні законодавчі акти Європейського Союзу, включаючи Директиву 2011/92/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 грудня 2011 р. про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище, що міститься у додатку ХХХ до Глави 6 “Навколишнє природне середовище” Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС (надалі – Директива про ОВД)<sup>8</sup>. Згідно Додатка ХХХ Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (2014 р.)<sup>9</sup> Україна взяла на себе зобов'язання поступово приводити своє законодавство у відповідність до законодавства ЄС у визначених часових рамках, включаючи Директиву про ОВД — протягом 2 (для деяких положень протягом 3) років з часу набуття чинності Угоди. Положення про участь громадськості у цих документах включають таке (короткий огляд):

1. Право зацікавленої громадськості брати участь у (1) процесі прийняття рішень щодо певної діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, (2) підготовка планів, програм та

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> [http://www.unece.org/env/eia/about/eia\\_text.html](http://www.unece.org/env/eia/about/eia_text.html).

<sup>7</sup> Протокол про приєднання України до Угоди про створення Енергетичного співтовариства, <https://www.energy-community.org/pls/portal/docs/728177.pdf>

<sup>8</sup> Директива містить положення про участь громадськості у процесі прийняття рішень щодо конкретних проектів.

<sup>9</sup> [http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/association\\_agreement\\_ukraine\\_2014\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/association_agreement_ukraine_2014_en.pdf)

<sup>1</sup> <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

<sup>2</sup> Там само. Принцип 1 Турбота про людину є центральною ланкою діяльності, спрямованої на забезпечення сталого розвитку. Люди мають право на здорове та продуктивне життя у гармонії з природою.

<sup>3</sup> Там само. Принцип 10 Екологічні питання розглядаються найбільш ефективно за умови участі усіх зацікавлених громадян на відповідному рівні. На національному рівні кожна людина має мати відповідний доступ до інформації стосовно навколишнього середовища, яка є у розпорядженні державних органів, включаючи інформацію про небезпечні матеріали та діяльність у їхніх спільнотах, та можливість брати участь у процесах прийняття рішень. Держави повинні розвивати та заохочувати поінформованість та участь населення шляхом широкого інформування. Повинен забезпечуватися ефективний доступ до судових та адміністративних процесів, включаючи компенсацію та засоби судового захисту.

<sup>4</sup> Преамбула до Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя в питаннях, що стосуються довкілля, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

стратегічних документів стосовно довкілля, (3) підготовка практичних інструкцій щодо виконання та інших загально прийнятих обов'язкових правил, які мають юридичну силу, що можуть мати значний вплив на довкілля.

2. Зобов'язання Сторони через відповідні органи влади здійснювати певні законодавчі та регуляторні заходи, а також заходи, спрямовані на забезпечення дотримання, для створення та підтримання чіткої, прозорої та послідовної бази для участі громадськості, яка гарантує, що:
  - зацікавлена громадськість є поінформованою на ранніх стадіях процесу прийняття рішень;
  - процедура забезпечує участь громадськості на ранній стадії, коли відкриті ще усі опції, і передбачає розумні часові рамки, які дозволяють громадськості належно підготуватися та ефективно брати участь;
  - громадськість отримує безкоштовний доступ до усієї інформації, яка стосується процесу прийняття рішень, як тільки вона стає доступною;
  - громадськість має право подавати будь-які коментарі, інформацію чи думки, які, як вона вважає, стосуються запланованої діяльності;
  - зобов'язання компетентного органу влади при прийнятті рішення належним чином враховувати результати участі громадськості та оприлюднювати це рішення, а також причини та підстави, на яких це рішення базується.

## **б) участь громадськості в оцінці впливу на довкілля проектів в Україні**

З 1995 р. до 2012 р. в Україні діяла радянська система оцінки впливу на довкілля (надалі – ОВД). У цій системі ОВД сам інвестор (або за посередництвом консультанта) розробляв дослідження ОВД – ОВНС (оцінка впливу на навколишнє середовище) і це дослідження подавалося на розгляд до екологічного органу (ця процедура називалася «державна екологічна експертиза») для отримання дозвільного висновку (висновок державної екологічної експертизи)<sup>10</sup>. Закон забороняв розпочинати проект, який може мати значний вплив на довкілля, без позитивного висновку державної екологічної експертизи. Закон вимагав належного врахування думки громадськості при розгляді та наданні висновку державної екологічної експертизи та будь-яких інших дозвільних документів. Участь громадськості

<sup>10</sup> Закон України про екологічну експертизу (1995 р.), <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-вр>

у процесі підготовки дослідження ОВД регулювалася ДБНами (державними будівельними нормами) А.2.2-1-2003 «Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд. Основні принципи проектування»<sup>11</sup>.

У червні 2011 р. Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»<sup>12</sup> була скасована державна екологічна експертиза будівельних проектів. Із законодавства були вилучені відповідні положення, які вимагали проведення державної екологічної експертизи проектів, які негативно впливають на довкілля. Тоді Міністерство екології та природних ресурсів та його регіональні відділення (надалі – Мінприроди) припинило здійснювати аналіз документації про оцінку впливу на довкілля запланованих інвестиційних проектів.

При теперішній системі консультант готує розділ проектної документації – ОВНС. Як і раніше, ОВНС готується у відповідності до ДБН, які визначають певні положення щодо участі громадськості у процесі підготовки ОВНС. Проте, відповідно до ДБН, інвестор може вносити зміни (це можливість, а не обов'язок) до ОВНС з метою врахувати думку громадськості. На наступному етапі ОВНС разом з рештою документації подається на експертизу проектної документації щодо будівництва (надалі – експертиза). При експертизі аналізується якість проектної документації і перевіряється її відповідність будівельним, санітарним, екологічним нормам та нормам безпеки та іншим відповідним правилам та стандартам. Експертизу можуть проводити і приватні, і державні інституції (сертифіковані Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України). Після цього проектна документація разом зі звітом про експертизу подається для отримання дозволу на будівництво. Він видається протягом 10 днів з часу подання заяви на отримання дозволу на будівництво. На відміну від Закону України «Про екологічну експертизу», Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», а також нормативні акти щодо процедур проведення експертизи та надання дозволу на будівництво не містять ані вимоги стосовно участі громадськості на стадії проведення ОВНС, експертизи чи надання дозволу

<sup>11</sup> ДБН А.2.2-1-2003 діяв, коли Комітет з дотримання Організації конвенції підготував свій перший висновок про те, що в Україні відсутня належна правова база щодо участі громадськості.

<sup>12</sup> Закон «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.), <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/page>

на будівництво, ані зобов'язання компетентного органу (чи інвестора) враховувати результати участі громадськості. У листопаді 2012 року до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» були внесені зміни, якими була запроваджена нова вимога щодо обов'язкової розробки документації про оцінку впливу на довкілля (включаючи ОВНС, звіт про оцінку, а також звіт про участь громадськості) для певних видів проектів. Закон передбачає, що процедура такої оцінки встановлюється Кабінетом Міністрів України. Втім станом на вересень 2015 р. така процедура не була розроблена, а, отже, і не затверджена урядом та не запроваджена у практику.

в) недоліки національної правової системи участі громадськості

Обидві національні системи (та, що діяла до 2011 р., і та, що після) не відповідають мінімальним міжнародним стандартам участі громадськості і тому несуть в собі низку екологічних, правових та репутаційних ризиків для держави. Вже роками Комітет з дотримання Оргуської конвенції та Комітет з імплементації Конвенції Еспо<sup>13</sup> наголошують на численних порушеннях Україною положень про участь громадськості у цих двох конвенціях.

Система екологічної експертизи була визнана недосконалою в сенсі міжнародних стандартів участі громадськості, оскільки у ній відсутні практичні можливості для участі громадськості та обмежується доступ до інформації. Основні практичні проблеми такі: запізниле інформування громадськості або ж його відсутність, неадекватні чи чітко не сформовані часові рамки, обмежені можливості подавати коментарі, належним чином не враховуються результати участі громадськості, громадськість не інформується про остаточне рішення і підстави та міркування, на яких воно базується.<sup>14</sup>

Ще у 2004 р. Комітет з дотримання Оргуської конвенції визнав недоліки правової системи щодо цього питання і рекомендував уряду України зробити таке:

- забезпечити, щоб часові рамки для процесу консультацій з громадськістю були достатніми, щоб вивчити інформацію про проекти та підготувати і подати коментарі;
- забезпечити відповідним державним органам достатньо часу для змістовного врахування

13 Квазі-судові органи, створені конвенціями для розгляду справ про недотримання країнами-членами їхніх зобов'язань згідно відповідних конвенцій.

14 Огляд наявних проблем стосовно недостатньої бази для імплементації Оргуської конвенції (Україна), 2008 р., підготований в рамках проекту «Підтримка України в імплементації Конвенції Еспо та Оргуської конвенції, р/н 2008/164491» (тематичний напрямок 6), - архів ЕПЛ.

будь-яких коментарів, як цього вимагає стаття 6, параграф 8 Оргуської конвенції;

- запобігти скороченням у процедурі прийняття рішень, завдяки якій частина оцінки впливу на довкілля пройде процес оцінювання та затвердження органом, який приймає рішення, в ході розробки ОВНС та ще до оприлюднення будь-якої інформації;
- гарантувати, що державні органи, відповідальні за процес прийняття екологічно важливих рішень, не обмежують положення про інформацію згідно Статті 6, параграфу 6 та Статті 4 Оргуської конвенції лише публікацією заяви про вплив на довкілля, а забезпечують зацікавленій громадськості можливість аналізувати відповідні деталі, щоб участь громадськості була поінформованою, а, отже, була ефективнішою;
- роз'яснити, що інформація, надана інвесторами державним органам у процесі прийняття рішень, що є обов'язковим, не захищена від оприлюднення на основі принципу «власності» і що правилом є оприлюднення досліджень ОВНС у повному обсязі, а можливість не оприлюднювати частину інформації є винятком з правила;
- і гарантувати оприлюднення текстів рішень, а також підстав та міркувань, на яких вони базуються.

Жодна з цих пропозицій не розглядалася станом на червень 2015 р. Окрім того, у 2011 р. уряд «спростив» дозвольні процедури для нових проектів, скасувавши екологічну експертизу, а також ніжні паростки участі громадськості, які вона містила.

Відповідно до результатів досліджень, проведених з ініціативи Секретаріату Конвенції Еспо<sup>15</sup>, найбільша концептуальна відмінність стосовно участі громадськості у західній та національній системах ОВНС полягає у суб'єкті, який відповідальний за цей елемент процесу прийняття рішень. Відповідно до Державних будівельних норм щодо ОВНС, інвестор (або його консультант) проводить громадські слухання і на свій розсуд вирішує, чи враховувати коментарі громадськості. Відповідно до положень Конвенції Еспо та Оргуської конвенції, а також численних тлумачень Комітету з імплементації

15 Загальні вказівки щодо посилення відповідності між Конвенцією та оцінкою впливу на довкілля в рамках державної екологічної експертизи у країнах Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії, [http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/EIA/MOP/ECE.MPEIA.2014.2\\_e.pdf](http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/EIA/MOP/ECE.MPEIA.2014.2_e.pdf)

Конвенції Еспо<sup>16</sup> та Комітету з дотримання Оргуської конвенції<sup>17</sup> – організація участі громадськості є

16 «Організація участі громадськості в рамках Конвенції була відповідальністю компетентного органу, а не розробника. Незважаючи на це, в рамках національних систем існує можливість, що компетентний орган і розробник разом організують участь громадськості. Проте, розробник не повинен бути відповідальним за участь громадськості без компетентного органу» (ECE/MPEIA/IC/2010/4, para.19(b)).

17 «... певні положеннях Статті 6 Конвенції передбачають, що відповідна інформація повинна надаватися державним органом і що коментарі потрібно подавати відповідному державному органу (Стаття 6, параграф 2 (г) (iv) і (v) і Стаття 6, параграф 6) і відповідно було визнано, що «покладання відповідальності за забезпечення участі громадськості лише на розробника не відповідає цим

обов'язком компетентного органу, а не розробника/інвестора; покладання обов'язку з організації участі громадськості виключно на інвестора суперечить відповідним положенням конвенцій.

Також різні експерти неодноразово вказували на те, що національна правова система, хоча і містить певні елементи залучення громадськості, проте у ній, без сумніву, не вистачає правил щодо участі громадськості у процесі проведення ОВНС та отримання дозволу на здійснення проекту.

положенням Конвенції» (ACC/C/16 para 78ECE/MRPP/2008/5/Add.6 and ACCC/C/2009/37 ECE/MRPP/C.1/2010/6/Add.4 para 77).

## 2. АЛЬТЕРНАТИВНІ ШЛЯХИ ЗМІЦНЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В УКРАЇНІ: ЗА І ПРОТИ

На даний час у Верховній Раді України зареєстровані два законопроекти, розроблені з метою імплементації Директиви про ОВД, а також Оргуської конвенції та Конвенції Еспо. Проте два законопроекти передбачають різні підходи стосовно правових систем, до яких вони пропонують включити положення про участь громадськості. Один пропонує відновлення державної екологічної експертизи певних видів діяльності, які мають значний вплив на довкілля<sup>18</sup>, а інший – представляє цілковито новий інструмент для України – західну модель оцінки впливу на довкілля<sup>19</sup>.

### а) повернення до участі громадськості в рамках екологічної експертизи

Було б несправедливо стверджувати, що неможливо повністю реалізувати положення про участь Оргуської конвенції та Конвенції Еспо у звичній системі державної екологічної експертизи. Результати незалежного дослідження, ініційованого Секретаріатом конвенції Еспо, говорять про протилежне<sup>20</sup>. Окрім того, вже були виконані

18 Законопроект, який вносить поправки у деякі закони України (щодо імплементації певних директив ЄС стосовно оцінки впливу на довкілля), # 2910 from 20.05.2015, [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=55233](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=55233)

19 Законопроект про оцінку впливу на довкілля, # 2009а, від 03.06.2015, [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=55438](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=55438)

20 Загальні вказівки щодо посилення відповідності між Конвенцією та оцінкою впливу на довкілля в рамках державної екологічної експертизи у країнах Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії, [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/EIA/MOP/ECE.MPEIA.2014.2\\_e.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/EIA/MOP/ECE.MPEIA.2014.2_e.pdf)

відповідні правові дослідження і розроблені конкретні рекомендації щодо конкретних кроків, які потрібно здійснити<sup>21</sup>. Окрім того, цей правовий інструмент використовувався багато років і є знайомим та зрозумілим для державних службовців. Тому менше ресурсів потрібно було б затратити на заходи інформування та навчання, якщо був би прийнятий цей підхід. Проте ця альтернатива має багато суттєвих недоліків, серед них такі:

- запровадження європейської системи ОВД є нагальним міжнародним зобов'язанням України, і повернення до системи державної екологічної експертизи навіть з відповідними процедурами участі громадськості все-таки передбачатиме певні міжнародні правові та репутаційні ризики для держави;
- належна імплементація усіх міжнародних стандартів щодо участі громадськості у національну правову систему державної екологічної експертизи вимагатиме суттєвих та значних змін у численних правових актах різного рівня, починаючи із законів України і включаючи накази та інструкції міністерств та агентств і їхніх місцевих відділень. Існує ризик, що деякі нормативні акти можуть бути пропущені, що призведе до неузгодженості правової системи та

21 Стратегія вирішення проблем з імплементацією Оргуської конвенції (Україна), 2008 р., підготована в рамках проекту «Підтримка України в імплементації Конвенції Еспо та Оргуської конвенції, р/н 2008/164491» (тематичний напрямок 6), - архів ЕПЛ.

- проблем з практичною реалізацією;
- традиційна система державної екологічної експертизи втратила довіру до себе з боку інвесторів та громадськості і вже довго вважається корупційною схемою. Тому її повернення отримає низьку або жодну підтримку екологічних груп та спілок інвесторів, або ж навіть їхній спротив.

### **б) запровадження участі громадськості в рамках західної системи ОВД**

Найбільш прийнятним варіантом є зміцнення положень про участь громадськості в рамках запровадження системи західної моделі ОВД. Основні переваги цієї альтернативи є такі:

- запровадження західної системи ОВД дозволить Україні виконати зобов'язання згідно Угоди про асоціацію та Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, а також виконати національні секторальні програмні документи такі, як Стратегія державної екологічної політики України на період до 2020 р. (2010 р.) та Національний план дій з охорони довкілля на період 2011-2015 рр. (2011 р.);
- понад десятиліття Україна мала труднощі з реалізацією положень Конвенції Еспо та Організації конвенції (включаючи положення про участь громадськості) через те, що переговарники обидвох багатосторонніх угод мали за зразок саме західну модель ОВД. Тому запровадження участі громадськості в рамках європейської моделі ОВД було б легшим з технічної точки зору;
- замість того, щоб розробляти власну нову систему, поєднуючи державну екологічну експертизу та міжнародні стандарти участі громадськості, можна було б використати численні рекомендаційні матеріали та європейську практику імплементації Директиви про ОВД в національних правових системах;

- прийняття окремого закону про ОВД з включеними положеннями про участь громадськості замість включення цих положень у державні будівельні норми для ОВНС, які є технічним документом нижчого рівня, який важко оскаржувати у суді, посилило б практичну реалізацію та дотримання рекомендацій Комітету з імплементації Конвенції Еспо<sup>22</sup>;
- цьому підходу завжди надавала перевагу<sup>23</sup> низка організацій громадянського суспільства і активно його підтримувала;
- європейська система ОВД знайома і зрозуміла закордонним інвесторам, включаючи міжнародні фінансові інституції, які використовують її у своїй практиці, а тому цей варіант сприятиме зростанню закордонних інвестицій в Україні.

З одного боку, потрібно пам'ятати, що цей варіант наштовхнеться на сильний опір з боку Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, яке під приводом спрощення дозвільних процедур у будівництві прагне притягнути усі процеси прийняття рішень у цій сфері під свій контроль. Окрім того, як у випадку запровадження будь-якого нового інструменту, цей варіант вимагатиме реалізації широкої інформаційної та просвітницької кампанії для усіх зацікавлених сторін, включаючи державних посадовців, розробників, консультантів, організації громадянського суспільства та громадськість в цілому.

<sup>22</sup> Деталі процедури ОВД, до прикладу, стосовно участі громадськості, краще прописувати у законодавстві, а не в інструкціях щодо реалізації (ЕСЕ/МРЕІА/10, decision IV/2, annex II, para.32), проте технічні аспекти, до прикладу, перелік видів діяльності чи конкретні вимоги стосовно документації по ОВД, можна включити в інструкції щодо реалізації.

<sup>23</sup> Заява Національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства щодо необхідності запровадити оцінку впливу на довкілля в Україні, 2012 р., <http://www.rac.org.ua/en/our-products/policy-documents/statement-on-the-need-to-introduce-environmental-impact-assessment-2012>

## **3. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ (НА ОСНОВІ КОНКРЕТНИХ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ)**

Станом на червень 2015 р., Україна не має процедур участі громадськості у сфері прийняття екологічно важливих рішень, проте держава має тривале

невиконане міжнародне зобов'язання запровадити та дотримуватися їх. Окрім того, у 2011 році під приводом спрощення дозвільних процедур Україна

скасувала традиційну радянську систему ОВД – національну систему екологічного превентивного контролю за новими проектами – державну екологічну експертизу.

На даний час у Верховній Раді України зареєстровані два законопроекти, розроблені з метою імплементації Директиви про ОВД, а також Оргуської конвенції та Конвенції Еспо. Один з них пропонує відновлення державної екологічної експертизи конкретних видів діяльності, які мають значний вплив на довкілля, а другий пропонує запровадити західну модель оцінки впливу на довкілля.

Хоча обидва підходи є можливими завдяки суверенному праву держави розробляти власну національну систему контролю за інвестиційними проектами, нова національна система ОВД повинна відповідати Оргуській конвенції та Конвенції Еспо і створити можливість для України виконати свої зобов'язання в рамках цих багатосторонніх угод. Втім реалізація Директиви про ОВД в рамках першого варіанту є сумнівною навіть, якщо усі принципи участі громадськості та запобіжні міри будуть включені у закон.

Тому рекомендується обрати варіант запровадження стандартів участі громадськості у процесі прийняття екологічно важливих рішень в рамках західної моделі ОВД. Запровадження західної моделі ОВД дозволить:

- нарешті розв'язати давню проблему щодо невиконання Оргуської конвенції та Конвенції Еспо, а також дозволить легко гармоніювати законодавство із Директивою про ОВД;
- уникнути концептуальних та методологічних відмінностей, які існують між традиційною системою екологічної експертизи та міжнародно відомою процедурою ОВД, що вже багато років гальмує процес реалізації положень про участь громадськості у національній правовій системі;
- посилити практичну реалізацію та доступ до правосуддя у цій сфері завдяки запровадженню положень про участь громадськості у закон (а не у ДБНи);
- отримати суттєву підтримку від організацій громадянського суспільства;
- сприяти посиленню закордонних інвестицій в Україні.

Стосовно особливостей участі громадськості, перш за все рекомендується внести зміни у законодавство у цій сфері з метою гарантувати правову відповідальність за організацію участі громадськості не лише інвестора, але й органу державної влади.

Окрім того, рекомендується забезпечити чітке та

точне законодавче регулювання усіх аспектів участі громадськості, визначених у Директиві про ОВД, а також у Конвенції Еспо та Оргуській конвенції, з метою забезпечити повне дотримання міжнародних зобов'язань в рамках цих режимів. Зокрема, це означає гарантування того, що<sup>24</sup>:

1. громадськість інформують швидко і належним чином не лише про ініціювання процедури та можливість взяти участь, але також про надання кінцевого рішення (дозволу);
2. національна система містить детальні вимоги щодо інформування громадськості про ініціювання процедури та можливість громадськості брати участь. Зокрема:
  - а) існує чітка вимога, що громадськість інформується належним чином, вчасно та ефективно;
  - б) розроблені обов'язкові форми інформування громадськості, включаючи інформування поблизу місця реалізації діяльності і на веб-сторінці компетентного державного органу, який приймає рішення;
  - в) визначений обов'язковий зміст повідомлення для громадськості;
3. якщо основним засобом інформування громадськості є Інтернет, існують чіткі вимоги, що:
  - а) усі документи, включаючи заяву на отримання дозволу на здійснення діяльності, документація ОВД і т. і. подаються інвестором також в електронній формі;
  - б) інформація розміщується на спеціально визначених та легко доступних Інтернет ресурсах органів влади, а не лише на веб-сторінках інвесторів;
4. Встановлені конкретні часові рамки для процесу участі громадськості, включаючи достатні часові рамки для:
  - а) громадськості для аналізу наявної інформації та документів та підготовки до ефективної участі;
  - б) громадськості для підготовки та подання коментарів;
  - в) державних посадовців для належного врахування коментарів;
5. Стосовно доступу до інформації щодо процесу прийняття рішень:
  - а) надання інформації не обмежене лише

<sup>24</sup> Ці детальні рекомендації не були розроблені автором. Вони взяті з різних поважних правових досліджень, які своєю чергою покладаються на висновки та рекомендації Комітету з дотримання Оргуської конвенції та Комітету з імплементації Конвенції Еспо.

вибраними частинами документації ОВД;

б) авторське право не може слугувати перепорою для доступу громадськості до повної документації ОВД;

в) існує чітка вимога, що

- інформація надається незважаючи на її об'єм;

- інформація, яка повинна надаватися інвесторами, як правило, не захищена від оприлюднення;

6. окрім громадських слухань, громадськість повинна мати можливість подати письмово будь-які коментарі стосовно відповідного процесу прийняття рішень протягом усього періоду коментування і коментарі не мусять обґрунтовуватися;

7. існує чітка вимога, що при прийнятті рішення результати участі громадськості повинні належним чином враховуватися.

## ДЖЕРЕЛА

1. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку, 1992 р.
2. Конвенції ЄЕК ООН про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспо), 1991 р.
3. Конвенція ЄЕК ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ у правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція), 1998 р.
4. Договір про заснування Енергетичного Співтовариства, 2005 р.
5. Протокол про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, 2010 р.
6. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, 2014 р.
7. Директива 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище
8. Стратегія державної екологічної політики України на період до 2020 р., 2010 р.
9. Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 рр., 2011 р.
10. Закон України «Про екологічну експертизу», 1995 р.
11. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», 2011
12. ДБН (Державні будівельні норми) А.2.2-1-2003 Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд. Основні принципи проектування», 2003
13. Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів (щодо імплементації певних директив ЄС стосовно оцінки впливу на довкілля), # 2910 від 20.05.2015 р.
14. Проект закону про оцінку впливу на довкілля, № 2009а, від 03.06.2015 р.
15. Огляд існуючих проблем з недостатньою базою для імплементації Оргуської конвенції (Україна), 2008, підготований в рамках проекту «Допомога Україні у впровадженні Конвенції Еспо та Оргуської конвенції», шифр 2008/164491» (тематичний напрямок 6)
16. Стратегія розгляду проблем щодо впровадження Оргуської конвенції (Україна), 2008 р., підготована в рамках проекту «Допомога Україні у впровадженні Конвенції Еспо та Оргуської конвенції», шифр 2008/164491» (тематичний напрямок 6)
17. Заява Національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства щодо необхідності запровадження оцінки впливу на довкілля в Україні, 2012 р.
18. Загальні вказівки щодо посилення відповідності між Конвенцією про оцінку впливу на довкілля в транскордонному аспекті (Конвенція Еспо) та екологічною оцінкою в рамках екологічної експертизи (ОВНС/експертиза) у країнах Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії, Женева, 2013 р.



Свідоцтво про внесення видавця видавничої продукції до  
Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції від 14.06.2007 р., серія ДК, № 2877  
Наклад 100 примірників.

