



**ЕКОЛОГІЯ
ПРАВО ЛЮДИНА**

Верховенство права для захисту довкілля

ВДОСКОНАЛЕННЯ ОВД

Позиційний документ

ВДОСКОНАЛЕННЯ ОВД

Позиційний документ

1 лютого 2023 року за номером [8410](#) у Верховній раді було зареєстровано урядовий законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». Це по суті перший системний перегляд закону про ОВД з часів його прийнятті в 2017 році.

Як зазначено у пояснювальній таблиці, законопроект розроблений з метою вдосконалення норм чинного Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» у зв'язку із необхідністю впровадження принципів цифровізації дозвільної процедури, а також з метою скорочення строків здійснення процедури ОВД та зменшення дискреційних повноважень органу при прийнятті рішень у рамках процедури. На нашу думку, запропоновані зміни є значно ширшими і глибшими, ніж заявлено, і хоча більшість з них варті впровадження, окремі викликають серйозне занепокоєння серед представників громадянського суспільства. Про що саме йдеться?

1. Цифровізація процедури

Законопроект пропонує декілька заходів із підвищення рівня цифровізації процедури, усі вони видаються цілком виправданими:

- законопроект передбачає, що будь-яка фізична або юридична особа зможе зареєструватися у Реєстрі з метою адресного інформування про оприлюднення в ньому інформації та документів (така собі ОВД-підписка);
- скасовується вимога про подання суб'єктом господарювання документів у паперовому вигляді, запроваджуються електронні форми документів (повідомлення, оголошення), що заповнюються безпосередньо через кабінет користувача Реєстру;
- уся комунікація в процедурі ОВД між суб'єктом господарювання, уповноваженим органом, іншими органами влади та місцевого самоврядування відбувається через Реєстр із застосуванням засобів електронних комунікацій;
- запроваджується можливість подання зауважень і пропозицій громадськості в електронній формі через Реєстр, із застосуванням інших засобів електронних комунікацій або засобів інших державних веб-порталів електронних послуг.

Разом з тим, і в цифровий вік не слід забувати, що далеко не усі українці користуються цифровими технологіями, а можливості для участі у процедурі ОВД мають забезпечуватися для усіх на рівних умовах. Будь-яка цифровізація має полегшувати доступ, але не звужувати його, залишаючи осторонь мешканців віддалених регіонів, сільських територіальних громад чи старші покоління. Тому скасовуючи вимогу про подання суб'єктом господарювання документів до уповноваженого органу у паперовому вигляді, необхідно зберегти вимогу про подання однієї копії звіту з ОВД (а також іншої наданої суб'єктом господарювання документації, необхідної для оцінки впливу на довкілля), призначеної для фізичного розміщення у місці, доступному для громадськості у приміщенні уповноваженого органу. Інакше не зрозуміло, як уповноважений орган буде виконувати обов'язки, покладені на нього частинами 5 та 6 статті 4 Закону «Про оцінку впливу на довкілля».

2. Скорочення строків процедури

Скорочення строків процедури ОВД пропонується досягти таким чином. По-перше, шляхом скорочення трьох робочих днів до одного з тих, які відводилися органу на внесення документів до Реєстру з ОВД. До прикладу, пропонується, щоб звіт з ОВД вносився до Реєстру не пізніше наступного робочого дня з дня отримання його уповноваженим органом. І це цілком виправдано, адже Реєстр працює добре, форма подачі документів - електронна, а за рахунок цього процедура з ОВД скорочується в середньому на 12-15 робочих днів.

Крім цього, пропонується скорочення строку громадського обговорення повідомлення про плановану діяльність з 20 до 12 робочих днів. Із такою пропозицією погодитися важко. Якщо вже держава запровадила участь громадськості на етапі визначення обсягу дослідження звіту

з ОВД, строк для такої участі має бути адекватним для змістовної участі громадськості. **Загальноновизнаним міжнародним стандартом є щонайменше 1 календарний місяць.**

Пропонують скоротити і верхню межу громадського обговорення планованої діяльності після подання звіту з ОВД. Тепер воно триватиме рівно 25 робочих днів, і навіть за потреби суб'єкт господарювання чи уповноважений орган не зможуть його продовжити, бо закон не дозволить. По суті це є послабленням «оргуських» прав, що також не вітається Оргуською конвенцією. Правильною є практика, коли демократичні права розвиваються у бік розширення доступу і можливостей для громадськості.

З 30 до 15 робочих днів скорочується строк, наданий уповноваженому органу на підготовку умов щодо обсягу досліджень та рівня деталізації інформації, що підлягає включенню до звіту з ОВД, а з 25 до 15 – на підготовку висновку з ОВД (з дня завершення громадського обговорення). Тут достатньо відмітити, що якість умов і висновків з ОВД і раніше бажала кращого, тому скорочення строків їхньої підготовки навряд позитивно відобразиться на повноті і ефективності умов щодо звіту та екологічних умов висновків з ОВД.

3. Зменшенням дискреційних повноважень уповноваженого органу

Пропонується доповнити закон про ОВД новою статтею 9-1 щодо відмови у видачі висновку з ОВД, а також новою частиною 6-1 статті 9 щодо підстав для надання висновку про недопустимість провадження планованої діяльності. Ще в перші роки здійснення процедури ОВД практика показала необхідність законодавчого закріплення підстав для відмови та надання висновку про недопустимість, відтак такі зміни давно на часі і підтримуються.

4. Зміна способів інформування громадськості у процедурі ОВД

По-перше, пропонуються замінити оприлюднення документів у процедурі ОВД на офіційному веб-сайті уповноваженого органу на оприлюднення у Реєстрі. Фактично закріпити ту практику, яка склалася в житті.

Також законопроект планує залучити до інформування громадськості, яка може зазнати впливу планованої діяльності, відповідні територіальні громади. Пропонують оприлюднювати документи (повідомлення, оголошення, інформацію про висновок з ОВД та рішення про провадження планованої діяльності) на офіційних веб-сайтах районних державних адміністрацій та на офіційних веб-сайтах і дошках оголошень органів місцевого самоврядування територіальних громад, які можуть зазнати впливу планованої діяльності. Також запроваджується можливість адресного інформування (підписки), про яку йшлося вище. Окрім офіційних каналів, законопроект пропонує спонукати публічну владу на місцях додатково оприлюднювати документи в інші способи, щоб в сукупності забезпечити доведення інформації до відома мешканців відповідних адміністративно-територіальних одиниць (соціальні мережі, вайбер-групи тощо).

Скасовується вимога публікації повідомлення та оголошення у друкованих медіа. Натомість, на суб'єкта господарювання плануються покласти обов'язок із інформування шляхом розміщення таких документів не менше ніж в трьох публічних місцях (зокрема, на дошках оголошень органів місцевого самоврядування, об'єктів соціально-культурного призначення, відділень поштового зв'язку, на стаціонарно обладнаних зупинках маршрутних транспортних засобів, у місцях, визначених та обладнаних органами державної влади або органами місцевого самоврядування, та інших місцях масового перебування населення) на території, де планується провадити плановану діяльність та в усіх населених пунктах, які можуть зазнати впливу планованої діяльності.

Чи призведе зміна способів інформування про процедуру ОВД до кращого інформування громадськості покаже час і практика. Видається, що в деяких випадках оприлюднення інформації у друкованих ЗМІ також може бути ефективним. Не даремно такий спосіб інформування громадськості передбачений у нещодавно прийнятому Законі України «Про адміністративну процедуру», який набере чинності в грудні цього року. На нашу думку, оприлюднення у друкованих ЗМІ, як спосіб інформування, варто було би залишити у законі хоча би у формі опції для суб'єкта господарювання.

5. Зміна способів надання доступу до звітів з ОВД

Як і раніше, окрім Реєстру, передбачається забезпечення доступу до фізичних копій звітів з ОВД (а також іншої інформації, поданої суб'єктом господарювання), зокрема шляхом їхнього розміщення протягом усього строку громадського обговорення як мінімум у таких місцях, доступних для громадськості, –

- 1) у приміщеннях уповноваженого органу;
- 2) у приміщеннях органів місцевого самоврядування територіальних громад, які можуть зазнати впливу планованої діяльності;
- 3) у приміщенні суб'єкта господарювання.

Уповноважений орган та органи місцевого самоврядування забезпечують розміщення і доступ до звітів з ОВД у своїх приміщеннях з наступного робочого дня за днем отримання такої документації від суб'єкта господарювання.

Разом з тим, норму, яка раніше просто покладала на суб'єкта господарювання витрати із виготовлення паперових копій звіту, пропонується доповнити умовою - за наявності запиту громадськості.

«9. Виготовлення копій звіту з оцінки впливу на довкілля та наданої суб'єктом господарювання іншої документації, необхідної для оцінки впливу на довкілля, для їх фізичного розміщення з метою ознайомлення громадськості згідно з частинами п'ятою та шостою цієї статті забезпечує суб'єкт господарювання за наявності запиту громадськості.»

Така пропозиція є вкрай невдалою. По-перше, не зрозуміло, про який запит йдеться, людина приходить і просить – дайте ознайомитися із звітом з ОВД – і їй тут же видаються копію почитати? Чи йдеться про запит на виготовлення копії для подальшого ознайомлення? Кому адресувати такий запит (відповідному органу публічної влади чи суб'єкту господарювання), як швидко такий запит буде розглядатися? З 11 сторінки звіту з ОВД всі сторінки будуть платними для запитувача публічної інформації? Усі ці питання на практиці вилиються у неоднозначне її трактування, різне правозастосування і як наслідок – порушення прав громадськості.

Більше того, така норма не узгоджується із положеннями частини 6 статті 7 Закону «Про оцінку впливу на довкілля», згідно з якою громадське обговорення планованої діяльності після подання звіту з ОВД починається з дня офіційного оприлюднення оголошення та **надання громадськості доступу до звіту з ОВД для ознайомлення**. Тобто за законом громадське обговорення розпочинається лише тоді, коли паперовий звіт з ОВД лежить доступний у приміщеннях уповноваженого органу, відповідних органів місцевого самоврядування та суб'єкта господарювання. Абсолютно незрозуміло, як в цей алгоритм дій органу влади вписується запит. Адже виходить, що поки хтось не зробить запит на виготовлення копії, громадське обговорення не розпочинається, а вся процедура ОВД призупиняється. Враховуючи, що одним із завдань законопроекту 8410 було скорочення процедури ОВД, дана пропозиція виглядає вкрай недоречною.

Нововведення щодо громадських слухань

Ще одним неприємним сюрпризом є введення умови для проведення громадських слухань. Статтю про громадське обговорення пропонується доповнити положенням про те, що громадські слухання проводяться за умови, що для участі в них зареєструвалося не менше ніж десять осіб. У разі, якщо для участі в громадських слуханнях зареєструвалося менше ніж десять осіб, громадські слухання пропонується не призначати.

Перш за все, варто відмітити, що така норма прописана некоректно і створюватиме ситуації неоднозначного тлумачення, адже у одній процедурі ОВД в залежності від масштабів очікуваного впливу можуть проводитися і одні, і декілька громадських слухань. Норма у запропонованому вигляді не регламентує чи 10 осіб мають зареєструватися на кожні громадські слухання (в разі призначення більше ніж одних), чи в цілому на громадське обговорення у формі слухань. Це в свою чергу може приводити до зловживань з боку органу, який здійснює ОВД.

Більше того, така умова явно не сприятиме ефективному громадському обговоренню, якого вимагає стаття 6 Організаційної конвенції. Громадські слухання є формою залучення простих

людей, тих, кому складно підготувати зауваження письмово, але тим, кому, тим не менше, є що сказати про плановану діяльність чи особливості місцевого довілля. Вимога щодо реєстрації на громадські слухання 10 осіб, які є простими місцевими жителями і можливо перший раз у своєму житті стикаються із процедурою ОВД, є надмірною і нереалістичною.

Ми бачимо певну рацію у встановленні процедурних фільтрів, що дозволять не проводити громадські слухання у тих випадках, коли інтерес громадськості повністю відсутній. Разом з тим, на нашу думку, інтерес вже 1-ї особи, виражений у формі реєстрації на громадські слухання, є достатнім індикатором наявності громадського інтересу для призначення таких слухань.

6. Приведення у відповідність до Директиви про ОВД

Директива ЄС про ОВД передбачає консультації із зацікавленими органами як обов'язковий елемент процедури ОВД. У первинному варіанті закону про ОВД цього елемента передбачено не було. Для усунення цієї прогалини та приведення національного законодавства у відповідність до релевантного акта ЄС у закон про ОВД пропонуються зміни про проведення (паралельно із громадським обговоренням) консультацій з іншими органами влади та місцевого самоврядування відповідно до їхньої компетенції з питань, що стосуються довілля.

Також схвальними є пропозиції щодо змін до статті 3, у яку поспіхом, а тому не найкращим чином, були внесені зміни в березні 2022 року. Йдеться про скасування вимоги про проведення ОВД у воєнний час і у відбудовний період, яке суперечило відповідній директиві про ОВД. Зміни, що пропонуються зараз, дещо вирівнюють ситуацію.

Висновки

За п'ять років практичної реалізації положень закону про ОВД було виявлено декілька місць для вдосконалення процедури, і це цілком нормально. Також добре, що уряд знайшов час переглянути положення закону вдумливо і комплексно, не піддаючись на критику лобістських груп недобросовісного бізнесу, які закликали міняти закон ледь не в перші місяці з дня його прийняття. Переважна більшість пропозицій, що стосуються самої процедури ОВД (окрім скорочення строків на аналіз і підготовку рішень органом) видаються доречними і оптимальними. Разом з тим, складається враження, що Міндовкілля досі не розділяє європейських позицій про вагу і користь залучення громадськості, адже більшість положень законопроекту у цій частині спрямовані на обмеження чи звуження такої участі (скорочення строків, необхідність подання запиту для отримання звіту з ОВД, проведення громадських слухань лише в разі реєстрації у них 10 осіб). Закликаємо Міндовкілля переглянути ці позиції, адже європейська інтеграція у довіллевій сфері напряду пов'язана із постійним і прогресивним розширенням можливостей громадськості брати участь у процесі прийняття управлінських рішень.