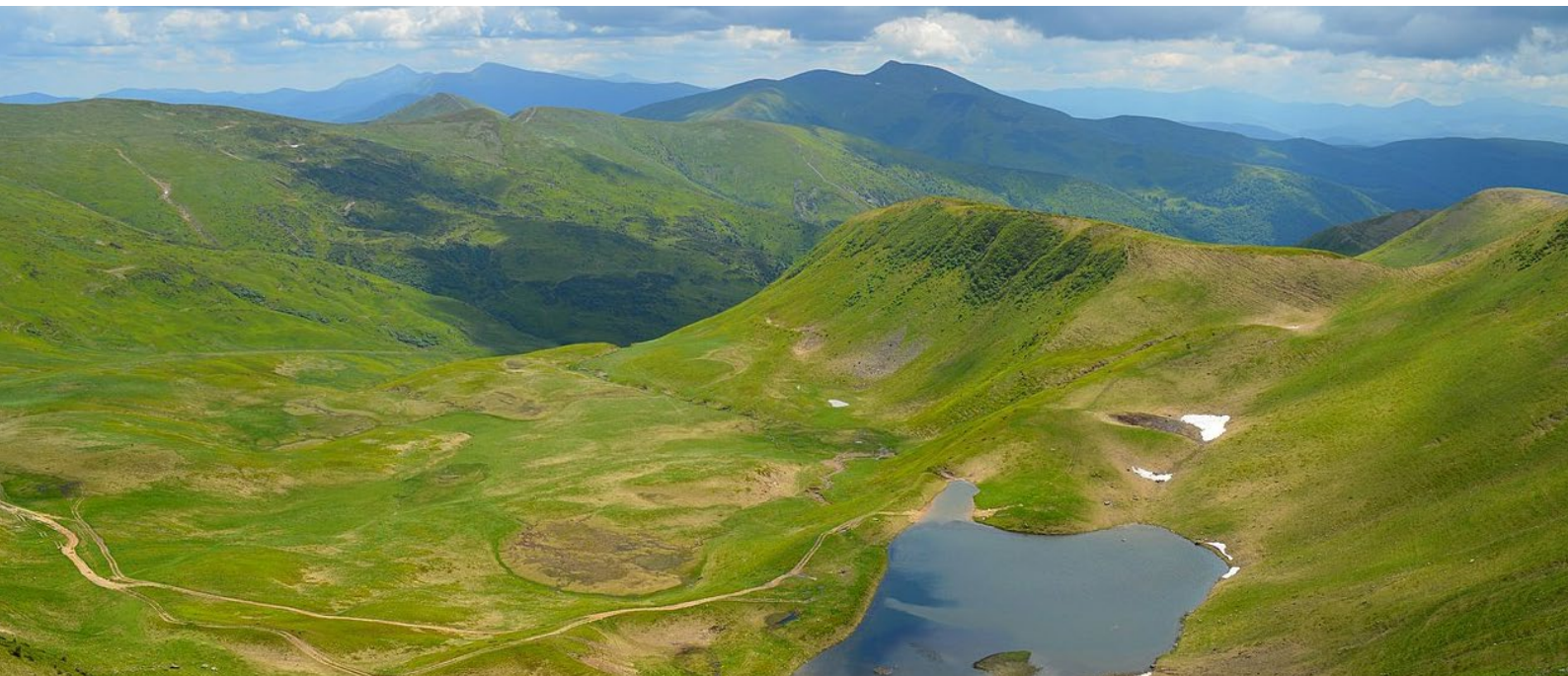




EASTERN PARTNERSHIP
Civil Society Forum



Funded by
the European Union



Законодавство СЕО та ОВД на національному рівні

Узагальнення

Білорусь, Республіка Молдова, Україна

Грудень 2018

Законодавство СЕО та ОВД на національному рівні: правова база, реалізація, спільні риси та проблеми, потреби

Узагальнення досліджень, проведених у країнах-учасницях проекту:
Білорусь, Республіка Молдова та Україна

Здійснено в рамках проекту «Спостереження за екологічною оцінкою»
(впровадження СЕО та ОВД: громадський моніторинг)

Дослідження в країнах проводили:

ГРИГОРІЙ ФЕДОРОВ, СЕРГЕЙ МАГОНОВ, юридичні консультанти «Ecohome» (Білорусь)
ЙОРДАНКА РОДІКА ЙОРДАНОВ, Виконавчий директор «EcoContact» (Республіка Молдова)
ОЛЬГА ІГНАТЕНКО, «Зелене досьє» (Україна)
ПЛАМЕН ПЕЄВ, BleuLink (Болгарія)

Узагальнення підготували:

ОЛЬГА ІГНАТЕНКО та ТАМАРА МАЛЬКОВА, «Зелене досьє», Україна

За участі:

ПЛАМЕНА ПЕЄВА, BleuLink, Болгарія

Подяки:

ЕЛЕНА ЛАЄВСКАЯ (Білорусь)
МААРТЕН СМІС (Нідерланди)

Українська версія:

НАДІЯ ШЕВЧЕНКО «Зелене досьє», Україна

Фото на обкладинці: Гірський амфітеатр. Озеро Догяска. Вид з гори Гершаска. Автор — **Каїра Федір** (фото створено в рамках конкурсу фотографій на захист гірських масивів Свидовець і Боржава. Ліцензія CC BY-SA 4.0 без змін). Карпатський масив Свидовець знаходиться під пильною увагою громадськості через плани забудови величезним гірськолижним курортом. Зокрема, громадськість спостерігає за проведенням тут оцінки впливу на довкілля. Більше інформації — в публікаціях проекту.



Ця публікація створена за фінансової підтримки Європейського Союзу. Її зміст є виключно відповідальністю партнерів проекту «Спостереження за екологічною оцінкою (впровадження СЕО та ОВД: громадський моніторинг)» і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу.

Зміст

Передмова	4
Міжнародні зобов'язання	5
Національне законодавство	5
Методологія	6
Практична реалізація	7
Участь громадськості та доступ до правосуддя	8
Спільні проблеми та потреби	9
Досвід ЄС	10
Додаток 1	
Шаблони для аналізу імплементації законодавства про СЕО та ОВД на національних рівнях	11
Додаток 4	
Законодавство СЕО та ОВД на національному рівні: Україна	12

Передмова

Законодавство про стратегічну екологічну оцінку (СЕО) та про оцінку впливу на довкілля (ОВД) входить до основних пріоритетів програмного документу «Східне партнерство — 20 очікуваних досягнень до 2020 року».

Впровадження СЕО та ОВД у відповідності з законодавством та стандартами ЄС, дотримання відповідних конвенцій (Конвенція Еспо та Протокол СЕО до неї, Організація конвенція) та застосовність у всіх секторах є дуже амбітними завданнями. Обидві процедури включають вимоги до оцінки впливу на довкілля планів і програм (СЕО) та планованої економічної діяльності (ОВД), а отже сприяють кращому врядуванню для сталого розвитку.

Загальною метою проекту є просування реформ екологічного врядування в Україні, Республіці Молдова та Білорусі шляхом громадського моніторингу та забезпечення виконання екологічних компонентів Угод про асоціацію, зокрема — ОВД та СЕО.

Команда проекту проаналізувала прогрес впровадження СЕО та ОВД на національному рівні. Слід зазначити, що процедура СЕО є досить новим досвідом для всіх трьох країн, оскільки в Республіці Молдова вона набула чинності лише в березні 2018 року, а в Україні — у жовтні 2018 року, тоді як в Білорусі вона діє з січня 2017 року, але почала працювати лише з 2018 року.

Тому аналіз процесів СЕО є досить обмежений. З цієї причини розроблено Додаток 5, який представляє досвід СЕО в Болгарії. Аналіз базувався як на інформації з відкритих джерел, так і на офіційних запитах до офіційних органів країн. Ці національні доповіді стали базою для методології громадського моніторингу впровадження СЕО та ОВД. Методологія розроблялась та перевірялась партнерами протягом проекту.

Національні доповіді були розроблені відповідно до шаблонів, узгоджених партнерами, та

включали наступні пункти (повну версію шаблонів можна знайти в Додатку 1), які створюють структуру зведеного звіту та підтримуються таблицями:

1. Правові рамки — міжнародні зобов'язання.

2. Правові рамки — національна структура:

- як відображені СЕО та ОВД у національних правових документах;
- які правила, процедури та проблеми включаються до національного законодавства;
- які допоміжні документи (наприклад, підзаконні акти) все ще мають бути розроблені на національному рівні.

3. Які методи та інструменти використовуються в країні для оцінки?

4. Практична реалізація.

5. Участь громадськості.

6. Доступ до правосуддя.

Узагальнення досліджень країн — учасниць містить інформацію із звітів країн — партнерів (спільні риси, відмінності, проблеми, потреби). Детальні звіти з країн — партнерів наведено у Додатках 2, 3 та 4 до цієї публікації; болгарський звіт у Додатку 5.

У зведеній доповіді представлений аналіз прогресу впровадження СЕО та ОВД у країнах Східного партнерства у порівнянні з досвідом ЄС та міжнародним досвідом, а також рекомендації щодо подальших кроків, необхідних для ефективного використання процедур СЕО та ОВД у країнах Східного партнерства.

Міжнародні зобов'язання

Міжнародні зобов'язання трьох країн відрізняються за впливом на статус впровадження (див. Таблицю 1). Незважаючи на те, що всі три країни є Сторонами як Організації конвенції, так і Конвенції Еспо, Україна та Молдова мають зобов'язання адаптувати своє національне законодавство до стандартів ЄС відповідно до відповідної Угоди про асоціацію з ЄС.

Таблиця 1. Міжнародні зобов'язання Білорусі, Республіки Молдова та України щодо ОВД та СЕО

	Білорусь	Молдова	Україна
Орхуська конвенція	Чинна з 30.10.2001	Чинна з 07.04.1999	Чинна з 18.11.1999
Конвенція Еспо	Чинна з 8.02.2006	Чинна з 04.01.2015	Чинна з 20.7.1999
Протокол СЕО	Не є стороною	Чинний з 07.03.2018	Чинний з 02.12.2015
Асоціація з ЄС	Немає	Чинна з 02.11.2013	Чинна з 01.09.2017

Національне законодавство

Наразі всім країнам вдалося адаптувати національне законодавство відповідно до міжнародних зобов'язань (див. Таблицю 2): Республіка Молдова та Україна — відповідно до Угоди про асоціацію; Білорусь — відповідно до Орхуської та Еспо конвенцій, але процедури впровадження вимагають роз'яснення та оцінки експертів.

Таблиця 2. Адаптація національного законодавства до міжнародних зобов'язань у Білорусі, Республіці Молдова та Україні

	Білорусь	Молдова	Україна
ОВД	Закон Республіки Білорусь № 399 — 3 від 18 липня 2016 року про Державну екологічну експертизу, Стратегічну екологічну оцінку та оцінку впливу на довкілля	Національний закон про ОВД, чинний з 04.01.2015	Національний закон про ОВД чинний з 18.12.2017
СЕО		Національний закон про СЕО, чинний з 07.03.2018	Національний закон про СЕО, чинний з 12.10.2018
Інше відповідне	Постанова Ради Міністрів від 24.01.2017 та 19.01.2017 року про деякі заходи з імплементації закону про державну екологічну експертизу, стратегічну екологічну оцінку та оцінку впливу на довкілля — регулюють процедури СЕО та ОВД щодо участі громадськості.	Два допоміжні документи про процедуру: проведення / оцінка / терміни / громадські слухання / звіти / документи для процесу ОВД подані та опубліковані (очікувана дата затвердження — кінець 2018 року).	Документ Кабінету Міністрів, який регламентує проведення громадських слухань, подання та публікацію документів для ОВД. Методологія оцінки СЕО Міністерством екології та природних ресурсів.

Методологія

Процедури оцінювання в країнах частково відповідають міжнародним стандартам (див. огляд в Таблиці 3), але багато колишніх радянських практик все ще використовуються, призводячи до суперечностей між теорією і практикою. Це в свою чергу призводить до труднощів у доступі до інформації (технічні проблеми, навігація, не функціонуючий веб — сайт в Молдові), орієнтацію на формальності, а не на зміст, а також брак зацікавленості з боку громади.

Таблиця 3. Огляд методології ОВД / CEO, що застосовується в Білорусі, Республіці Молдова та Україні

	Білорусь	Молдова	Україна
Правила / підхід	ОВД – спеціально прописано в законі.	Керівні принципи розроблені відповідно до методології ЄС, однак рекомендації / методологія з попередніх національних практик та законодавства все ще використовуються.	Методологія ЄС прийнята, однак вона наклалась на попередні методи, що застосовувались у країні.
Джерело інформації	Організатори публічних слухань повинні опублікувати відповідну інформацію на своєму веб — сайті та в засобах масової інформації, а також у звітах з ОВД та CEO після їх офіційного опублікування.	Ініціатор зобов'язаний опублікувати інформацію на своїй веб — сторінці та на офіційній веб — сторінці органу охорони довкілля протягом 5 днів з моменту прийняття рішення про CEO / ОВД. Екологічний звіт має бути опублікований на веб — сторінці та поширений серед НУО для проведення консультацій.	Інформація в основному надається та опублікована компанією, яка планує діяльність. Громадськість додає інформацію, іноді обґрунтовуючи це думкою експертів.
Участь органів влади	Організатор процесу ОВД / CEO може проконсультуватися з органами влади.	Ініціатор процесу CEO / ОВД повинен проконсультуватися з відповідними органами охорони довкілля/здоров'я на національному та місцевому рівнях.	ОВД — відповідні органи влади (за винятком органу, що приймає рішення з ОВД) задіяні тільки за запитом або лише за наявності конфлікту інтересів. CEO — ролі та умови для кожного гравця, в тому числі відповідних органів влади, визначені в завданнях CEO.
Автори звіту з ОВД	Лише сертифіковані особи, які занесені до спеціального реєстру та мають спеціальну підготовку / відповідну кваліфікацію в цій галузі та не менше 3 — х років відповідного професійного досвіду.	Закон не вимагає сертифікації авторів. Необхідно зазначити, що для проведення ОВД будівельних проектів експерти повинні мати сертифікацію для будівництва, а за результатами ОВД будівельні проекти оцінюються відносно добре.	Будь — яка особа / особи, однак відповідні професійні записи, ступені та кваліфікація авторів повинні бути описані у звіті.

Розглянуті альтернативи	Для ОВД слід розглянути альтернативні варіанти або розглянути можливість невиконання («нульова альтернатива»).	ОВД — принаймні 2 технічні альтернативи або «нульова» альтернатива. CEO — додати альтернативи та пояснити вибір.	ОВД — щонайменше 2 технічні альтернативи та 2 альтернативи розташування. CEO — як це визначено в завданнях CEO, включаючи сценарій, коли зміни відсутні
Моніторинг	Обов'язковим розділом доповіді з ОВД є опис місцевих програм моніторингу довкілля та (якщо необхідно) післяпроектний аналіз діяльності.	В обох випадках моніторинг є частиною остаточного документу (дозволу), виданого відповідальним органом. У випадку CEO — екологічні висновки; екологічне підтвердження — для ОВД.	Звіт з оцінки впливу на довкілля повинен містити опис програм моніторингу для реалізації проекту, та, у відповідних випадках, післяпроектний моніторинг. Варіанти моніторингу та дії з реагування у разі надзвичайних ситуацій можуть бути визначені у висновку з ОВД (у звіті з ОВД зазначається лише деякі технічні аспекти).
Коригування висновку з ОВД / CEO	Якщо висновок потребує суттєвого перегляду, публічні слухання можуть бути призупинені до внесення змін до висновку.	План / програма екологічного звіту та проект економічної діяльності не схвалюються доти, поки всі рекомендації та пропозиції не враховані або узгоджені. Екологічна доповідь (CEO) та висновок з (ОВД) можуть бути видані лише за умови, що всі зауваження та рекомендації враховані.	Неможливо без окремого процесу ОВД.

Практична реалізація

Огляд практичної імплементації законодавства з ОВД / CEO в Білорусі, Республіці Молдова та Україні представлено в Таблиці 4. Можна констатувати, що впровадження нового законодавства про ОВД/ CEO протягом минулого року в Україні було досить успішним, але все — таки потребує вдосконалення. У Молдові та Білорусі прогрес призупинено через недостатність доступу громадськості до інформації, що призводить до низького рівня участі громадськості.

Таблиця 4. Огляд практичної реалізації законодавства з ОВД/ CEO в Білорусі, Республіці Молдова та Україні

	Білорусь	Молдова	Україна
Доступ громадськості до інформації (база даних відкритого реєстру)	Звіти з ОВД / CEO та результати громадських слухань мають бути опубліковані.	Реєстр ОВД ще не функціонує.	Реєстр ОВД з 18.12.2017 (http://eia.menr.gov.ua , тільки українською мовою). CEO, що діє з 12.10.2018 р., ще не має реєстру.

Можливість пошуку в реєстрі	Немає	Немає	Тільки за датою та регіоном
Зміст звіту з ОВД	Слабкий, оскільки виконується фахівцями, які пройшли підготовку з питань екологічної експертизи в СРСР, а також через значний дефіцит кваліфікованих фахівців та слабе розуміння екологічних та соціальних ризиків, пов'язаних з проектом.		
Залученість громадськості	Громадськість зазвичай пропускає стадію ОВД і починає бути активною лише тоді, коли стикається з наслідками реалізації проектів.	Немає даних про участь громадськості та консультації. Відсутність механізму моніторингу залучення громадськості.	Понад 25% процесів ОВД отримали коментарі від громадськості щодо запланованих заходів. Фактично Міністерство навколишнього середовища та природних ресурсів опублікувало на YouTube всі відео з громадських слухань ОВД.

Участь громадськості та доступ до правосуддя

Процедури участі громадськості в процесах ОВД / SEO були визначені у всіх трьох країнах (див. Таблицю 5). Однак, існує брак інтересу громадськості, спричинений складністю доступу до інформації в Республіці Молдова і Білорусі, а отже — низький рівень громадської участі.

Таблиця 5. Огляд участі громадськості та доступу до правосуддя в процедурах ОВД/ SEO в Білорусі, Республіці Молдова та Україні

	Білорусь	Молдова	Україна
Реакція на коментарі громадськості	Коментарі збираються під час громадських слухань і мають бути розглянуті протягом 10 днів після громадських слухань.	На зауваження громадськості необхідно відповісти в ОВД / SEO екологічних дозволах / підтвердженні (висновку) — таблиця зауважень є частиною документу оцінки впливу на довкілля / SEO, який додається після видачі дозволу.	Зауваження громадськості збираються в письмовій формі протягом 20 робочих днів після оголошення та під час громадських консультацій. Якщо вони не відображені у звіті ОВД, то можуть бути включені як екологічні вимоги до рішення ОВД, оскільки звіт з ОВД не може бути виправлений без окремого процесу ОВД.

Доступ до правосуддя	Як передбачено спеціальними положеннями закону, громадськість (громадяни та юридичні особи) мають право оскаржити звіти з ОВД/ SEO.	Будь — яка особа (фізична чи юридична) може оскаржити постанову ОВД у суді, посилаючись на незаконність рішення, неправильні процедури або відсутність відповідей на коментарі громадськості.	Будь — яка особа (фізична чи юридична) може оскаржити постанову ОВД у суді, посилаючись на незаконність рішення, неправильні процедури або відсутність відповідей на коментарі громадськості.
-----------------------------	---	---	---

Спільні проблеми та потреби

1. Брак громадської уваги

Це відбувається з двох основних причин: бракує зацікавленості через неусвідомлення небезпеки та потенційного впливу проекту / програми чи віри в те, що участь може призвести до яких — небудь змін, або ж через навмисні маніпуляції з боку компанії чи власника проекту.

- У Білорусі, наприклад, люди, як правило, пропускають стадії ОВД і починають діяти тільки тоді, коли стикаються з наслідками реалізації проектів. Теоретично вони мають право на участь раніше, але не використовують це право через різні причини.
- У багатьох випадках надана інформація є недостатньою або опублікована в засобах масової інформації, які не мають належного охоплення відповідної цільової групи. Наприклад, в Україні існують проекти, коли громадськість не відвідує громадські слухання. Інколи одна й та сама компанія організувала слухання без участі громадськості для кількох подібних проектів у різних місцях (це відбувалося до набрання чинності процедури ОВД).
- У Республіці Молдова процес SEO показав, що для кращого залучення громадськості необхідна інформаційна кампанія перед громадськими обговореннями та більше часу для ознайомлення громадськості з інформацією. Крім того, вибір місць для проведення громадських слухань має бути ретельно проаналізований щодо доступності протягом часу, призначеного для слухань.

2. Труднощі у відстеженні прогресу

Інформація, навіть якщо вона доступна, є досить складною для відстеження або пошуку.

- У Молдові, згідно з Угодою про асоціацію, був створений відкритий реєстр ОВД, але це проста таблиця, яка містить дуже мало інформації. За вісім місяців 2018 року до центральних органів охорони навколишнього середовища було подано 15 запитів. На жаль, з реєстру неможливо визначити чинний статус і чи були розпочаті громадські консультації. Немає доступу до документів ОВД через те, що файли недоступні в Інтернет; однією з причин може бути те, що попередня офіційна веб — сторінка Міністерства охорони навколишнього середовища була ліквідована, а нова не надає детальної інформації та доступу до документів.

- В Україні новий закон про ОВД діє з 18 грудня 2017 року; відкритий реєстр ОВД є активним і регулярно оновлюється та містить більш ніж 1000 записів на момент дослідження, але є проблема навігації серед цих записів. Показник громадської участі тут досить високий — понад 25% запланованих заходів отримали коментарі від громадськості.

3. Низька якість звітів з ОВД/СЕО

Зміст звітів з ОВД та доступна експертиза є найслабкішими точками процесу у всіх країнах. Така ситуація склалася через те, що для розробки звітів здебільшого залучаються сертифіковані за старою системою фахівці, яким не вистачає усвідомлення потенційних соціальних та екологічних ризиків.

Досвід ЄС

Болгарія розробила належну систему для процедур ОВД/ СЕО на основі директив ЄС та національного законодавства, яке трансформує їх у свій правовий порядок. Формально це дає широкий доступ для участі громадськості, доступу до інформації та до правосуддя. Проте, досі необхідно долати певні проблеми, — як скажімо, перешкоди для осмисленої та інклюзивної участі громадськості, наведені у прикладі стосовно системи СЕО у Додатку 5. Деякі з них пов'язані з недоліками громадських обговорень на стадії скринінгу, а також з практикою уникання проведення повних СЕО для проектів та програм з потенційними негативними екологічними наслідками або з непроведенням СЕО взагалі.

Існують серйозні перешкоди для залучення громадськості на ранніх стадіях та на етапі підготовки звіту з СЕО — нечіткі правила для повідомлення та консультацій, а також, практика залучення громадськості на більш пізньому етапі, коли звіт про СЕО готовий, знову ж таки через нечіткі правила для повідомлення та доступу до звіту.

Висновок

Впровадження ОВД / СЕО є складним процесом, що скрізь має схожі перешкоди. Як показано в Додатку 5, країна — член ЄС Болгарія досі намагається досягти більш високого рівня участі громадськості відповідно до стандартів належного екологічного врядування. Прикладом можуть бути й дослідження з Кенії, які описують ті ж самі проблеми в процедурах ОВД, — низький рівень громадського інтересу (див. Mwenda, AN, Bregt, AK, Ligtenberg, A. i Kibutu, TN, 2012. «Тенденції в громадських консультаціях та участі громадськості в рамках оцінки впливу на довкілля в Кенії», Оцінка впливу та оцінка проекту, т. 30, випуск 2, червень 2012 р., стр.130–135), а також недостатня якість звітів з ОВД (див. Maarten Smies, 2018. «Зведений звіт про огляд та оцінку звітів про оцінку впливу на навколишнє середовище для проектів АЗС у Кенії», YoungProfsNet — практикуючі фахівці з екологічного та соціального розвитку).

У результаті кращого висвітлення процесів ОВД і СЕО та посилення уваги до них підвищується рівень обізнаності та зацікавленості громадськості. Це як вибух: чим краще громадськість обізнана, чим помітніший процес оцінки, тим більше уваги до ситуації – що призводить до кращої якості самого процесу і поліпшення екологічної ситуації в цілому.

Для розширення участі громадськості в процесах необхідна чітка покрокова інструкція з моніторингу процесів ОВД/ СЕО для громадськості. Такі рекомендації повинні містити опис загального підходу та принципів процесу громадського моніторингу, пропонувати інструменти та критерії оцінки з відповідними ілюстраціями та практичними прикладами. Все це є частиною методології громадського моніторингу процесів ОВД / СЕО, яка розробляється в рамках проекту і надасть у результаті зрозумілі й чіткі рекомендації для нас у країнах Східного партнерства, гнучкі для адаптації до ситуацій у конкретних країнах

Додаток 1

Спостереження за екологічною оцінкою
(впровадження СЕО та ОВД: громадський моніторинг)

Шаблони для аналізу імплементатції законодавства про СЕО та ОВД на національних рівнях

1. Правові рамки — міжнародні зобов'язання:

- Опишіть статус Орхуської та Еспо конвенцій та протоколу СЕО в країні (підписання, ратифікація тощо).
- Опишіть зобов'язання країни відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС.

2. Правові рамки — національна структура:

- Як відображено СЕО та ОВД у національних правових документах.
- Які правила, процедури, проблеми включаються до національного законодавства.
- Які допоміжні документи (наприклад, підзаконні акти) все ще мають бути розроблені на національному рівні.

3. Які методи та інструменти використовуються в країні для оцінки?

4. Практична реалізація:

- Огляд основних процесів з січня 2018 року.
- Статистичні дані.
- Приклади належних практик та їх роль у вдосконаленні оцінки.
- Приклади невдалих практик та їх роль у вдосконаленні оцінки.

5. Участь громадськості:

- Огляд процедурних етапів реалізації участі громадськості.
- В якій мірі доступ громадськості до інформації реалізується і на яких етапах?
- Чи існує можливість повернення проекту плану або програми для доопрацювання після прийняття рішення про ОВД / СЕО?
- Як враховується громадська думка при прийнятті рішення з ОВД / СЕО?
- Чи існує законодавче зобов'язання враховувати результати ОВД / СЕО при прийнятті рішень?
- Чи запроваджено механізм моніторингу виконання висновків та рекомендацій з ОВД / СЕО?

6. Доступ до правосуддя.

Чи можуть рішення ОВД / СЕО проектів / планів / програм, для яких вони виконувалися, бути оскаржені представниками громадськості / НУО?

Додаток 4

Спостереження за екологічною оцінкою

(впровадження CEO та ОВД: громадський моніторинг)

Законодавство CEO та ОВД на національному рівні: Україна

Міжнародні зобов'язання

Україна приєдналася і ратифікувала всі три міжнародні угоди: Орхуська конвенція — вступила в силу з 18.11.1999; конвенція Еспо — вступила в силу з 20.07.1999 р., протокол CEO — вступив у силу з 02.12.2015 р.). Також Україна підписала Угоду про асоціацію з ЄС (вступила в силу з 01.01.2017

Національне законодавство

Нещодавно в Україні було введено нове законодавство щодо ОВД та CEO: Закон про ОВД діє з 18.12.2017 року і дуже близький до відповідної Директиви ЄС. Закон про CEO був прийнятий і діє з 20.10.2018 і також дуже близький до відповідної Директиви ЄС.

Шляхи інформування громадськості, участі громадськості та доступу до правосуддя регулюються відповідними законами. Існує окремий документ Кабінету Міністрів, який роз'яснює, як проводяться громадські слухання, як подаються та публікуються документи для процесу ОВД (оголошення, звіти тощо).

Будь-хто може брати участь у громадському обговоренні в процесі ОВД та CEO: подавати коментарі до визначення обсягу дослідження з ОВД та брати участь у процедурі громадських слухань — як фізичні, так і юридичні особи, ОГС або групи громадян, місцеві ради чи навіть урядові органи. Закон описує спосіб оприлюднення відповідних оголошень (як у місцевих, так і в національних ЗМІ, а також розміщення об'яв у відповідних громадських місцях) та часові терміни для збору коментарів громадськості.

Існують два способи подання публічних коментарів: письмові повідомлення (електронні чи поштові) протягом 20 робочих днів з моменту початкового оголошення про плановану діяльність (де можуть бути висловлені будь-які коментарі щодо самої планованої діяльності та змісту звіту з ОВД) та під час громадських обговорень, які оголошуються після оприлюднення звіту з ОВД і тривають 25 — 35 робочих днів; тут, окрім письмових повідомлень можна подавати усні коментарі на громадських слуханнях (нагадуємо: будь — які коментарі можуть бути подані без необхідності обґрунтування їх подання).

Всі зібрані коментарі додаються до таблиці, яка включає опис реакції на коментарі. Ця таблиця є частиною звіту з громадських обговорень, а пізніше додається до висновку з ОВД, виданого відповідним уповноваженим органом (або екологічним відділом територіального органу державного управління влади або Міністерством екології та природних ресурсів — залежно від того, куди

запит ОВД був спрямований спочатку). Висновок з ОВД також містить екологічні вимоги щодо планованої діяльності та вимоги щодо звітності та моніторингу. Для CEO постанова може містити перелік необхідних поправок або подальших досліджень для з'ясування впливу програми / політики. Для прозорості всі відповідні документи, звіти, оголошення та рішення ОВД розміщені у відкритому реєстрі ОВД (<http://eia.menr.gov.ua> — тільки українською мовою!). Для CEO все ще необхідно створити окремий реєстр.

Зміст та наявна експертиза звітів з ОВД є найслабкішими моментами цього процесу. Незважаючи на те, що новий закон не вимагає сертифікації для авторів звітів з ОВД / CEO, тільки підтвердження необхідної кваліфікації, в Україні досі звіти з ОВД розробляють ті самі люди, які здійснювали екологічну експертизу відповідно до попереднього законодавства. Хоча вони й мають сертифікацію Міністерства екології та природних ресурсів відповідно до вимог попереднього законодавства, сьогодні їм не вистачає адекватних знань щодо ОВД та експертизи стосовно екологічних та соціальних впливів, особливо довгострокових та кумулятивних впливів на екосистеми, дику природу та здоров'я людей. Це чітко видно зі звітів з ОВД: часто технічне розуміння впливу планованої діяльності є недостатнім, а процес будівництва отримує відносно позитивну оцінку. На жаль, в Україні навряд чи є інші експерти.

Поки що урядом було вжито недостатньо зусиль для підвищення кваліфікації як офіційних осіб, так і громадськості щодо ОВД та CEO. Однак релевантні НУО докладають багато зусиль для інформування та освіти громадськості щодо процесу ОВД відтоді, як закон про ОВД набув чинності. Оскільки ОВД функціонувала тільки рік, а CEO щойно набула чинності, поки недостатньо даних щодо того, які допоміжні документи (наприклад, підзаконні акти) ще мають бути розроблені на національному рівні.

Методологія

За базову прийнята методологія ЄС, однак вона накладається на попередню національну практику. Інформацію в основному надає компанія, яка планує діяльність. Громадськість додає інформацію, іноді обґрунтовуючи її думкою експертів. Дуже часто багато важливих аспектів не враховуються; наприклад, існують випадки, коли діяльність запланована в природно чутливих місцевостях, таких як об'єкти Смарагдової мережі або в безпосередній близькості від природних об'єктів, що охороняються, а звіти з ОВД їх навіть не згадують (вже не кажучи про оцінку їхнього впливу). Відповідні органи місцевого самоврядування (за винятком органу, що приймає рішення з ОВД — екологічного відділу територіального органу державного управління або Міністерства екології та природних ресурсів) задіяні тільки за запитом або лише за наявності конфлікту інтересів. Натомість для CEO роль і обсяг для кожного гравця, включаючи відповідні органи, визначені в завданнях CEO.

Можливі альтернативи: для ОВД принаймні 2 технічні альтернативи та 2 альтернативи розташування; для CEO — як це визначено в завданнях CEO, включаючи сценарій відсутності змін. Участь громадськості здійснюється шляхом включення до звіту з ОВД коментарів, зібраних початковому етапі визначення обсягу дослідження ОВД, протягом 20 робочих днів. Зауваження, зібрані під час громадських обговорень, розглядаються і можуть бути поставлені як екологічні вимоги до рішення ОВД, оскільки звіт з ОВД не може бути виправлений без окремого процесу ОВД. Варіанти моніторингу та реагування на надзвичайні ситуації можуть бути визначені у висновку з ОВД (у звіті з ОВД зазначаються лише деякі технічні аспекти).

Практична реалізація

Новий закон про ОВД діє з 18 грудня 2017 року. Відкритий реєстр ОВД (eia.menr.gov.ua) є активним і регулярно оновлюється. Ми проаналізували стан реєстру на серпень 2018 року, він містив на той час близько 1000 подань. Записи фіксують номер, дату створення, назву та місцезнаходження та відповідальну особу. Але немає статусу зазначеного подання або тегів для розширеного пошуку, що дуже ускладнює орієнтацію в реєстрі. Для цього дослідження було перевірено лише 353 подання у 8 з 25 адміністративних одиниць України.

Зверніть увагу, що за останні 8 місяців лише 5 записів (1,5%) свідчать про завершені процеси з проведеними громадськими слуханнями та виданим висновком з ОВД, але громадська активність в процесі ОВД досить висока — 89 подань (більше 25%) отримали коментарі громадськості щодо запланованих заходів та глибини досліджень ОВД, необхідних для цього.

Статистичні дані підсумовані в Таблиці 1. (Проаналізовані та систематизовані авторами)

Таблиця 1 — Тип проектів ОВД, поданих до реєстру ОВД до серпня 2018 року (дані проаналізовані та систематизовані авторами)

Тип проекту	Кількість подань/ % від загальної кількості	Прокоментовано громадськістю	Завершений звіт з ОВД	Проведені громадські слухання	Висновок з ОВД
Газові насосні станції	21/6%	3	1	0	0
Вітрові електростанції	10/3%	1	1	0	0
Видобуток сировини	44/12%	9	2	1	1
Гідроелектростанції	26/7%	12	0	0	0
Розвиток міста	3/1%	1	0	0	0
Розвиток інфраструктури	6/2%	2	0	0	0
Зрошення	8/2%	1	0	0	0
Видобуток газу і нафти	56/16%	12	5	0	0
Очищення стічних вод	22/6%	4	2	0	0
Видобуток підземних вод	29/8%	1	1	0	0
Поводження з відходами	12/3%	3	0	0	0
Відновлення водного об'єкта	33/9%	10	10	0	0
Промисловий розвиток / реконструкція	42/12%	24	12	4	4
Вирубка лісу	15/4%	0	0	0	0

Сільське господарство — тваринництво	24/7%	6	5	0	0
Інше	2/1%	0	0	0	0

Також слід зазначити, що 69 записів містять лише повідомлення про плановану діяльність, а ще 29 містять листи органів влади щодо некоректності повідомлення або про припинення процедури (через неправильність, порушення процедур або на прохання заявника). Кілька подань містять файли, які не відкриваються (3 випадки); трапився оприлюднений звіт з ОВД, який стосується зовсім іншого проекту (1 випадок); у 18 проектах без громадських зауважень немає листа від уповноваженого органу про відсутність таких зауважень, водночас процес громадських слухань / обговорень значиться відкритим, а в деяких випадках вже надано звіт з ОВД.

Приклади активної громадської участі, що призвела до покращення звіту з ОВД

Ми не завершили розгляд процесів ОВД з активним залученням громадськості через поки що нетривалий термін дії нового законодавства. Проте, триває досить багато цікавих процесів ОВД.

- Будівництво міні — ГЕС на р. Латориця в Мукачеві (заявка подана 24 квітня). Участь громадськості дуже активна — подано 4 листи з коментарями з цілою низкою заперечень і пропозицій до звіту з ОВД, обґрунтовані експертами, відбуваються регулярні публічні засідання з цього питання із залученням експертів і навіть громадські протести проти проекту. Існує досить широке висвітлення в регіональних та місцевих ЗМІ, в деяких національних засобах масової інформації, активісти створили групу у ФБ «Латориця не для мініГЕС!» (<https://www.facebook.com/groups/269019113681488/permalink/274568106459922/>). Остання зустріч відбулася 20 липня в Мукачеві за участі експертів Інституту екології Карпат, Ужгородського університету, місцевих експертів та екологів, членів місцевих громад та неурядових ОГС (6 НУО), а також членів політичних партій (7 партій). В результаті зустрічі було прийнято рішення вимагати транскордонну ОВД, оскільки річка продовжує свою течію до сусідніх країн. Рішення було підтримано більшістю членів місцевої ради та подано до Мінприроди. Процес ОВД продовжується. Офіційно громадське обговорення щодо проекту ще не оголошено.
- Будівництво вітроелектростанції на Боржавському хребті Карпат (заявка подана 23 квітня). Реакція громадськості була переважно негативною, оскільки велика кількість місцевих жителів, ОГС (разом з екологічними НУО, Національною федерацією спортивного парапланеризму та регіональним орнітологічним товариством) та вчених висловлювали свої заперечення до проекту (хребет Боржава є частиною Міжнародної Смарагдової Мережі та оточений природно — заповідними територіями) та пропозиції щодо змісту звіту з ОВД. Громадське обговорення вже оголошено, існує досить широке регіональне висвітлення у ЗМІ, і вже були публічні протести проти проекту. Звіт з ОВД додається до подання, однак, це звіт для іншого ВЕС в іншому місці. Процес ОВД триває.

Приклади неналежних практик в процесах ОВД

- Деякі компанії продовжують подавати запити на нові процедури ОВД для тих самих проєктів (змінюючи дрібні деталі), як можна запідозрити, сподіваючись ввести в оману громадськість кількістю подань і провести проєкт через процес ОВД непомітно для громадськості.
- Деякі компанії повністю пропускають ОВД, використовуючи необізнаність місцевих органів влади. Випадок, виявлений українською неурядовою організацією ЕПЛ (<http://epl.org.ua/announces/dabi-ta-derzhvodagenstvo-ignoruyut-zakon-pro-otsinku-vplyvu-na-dovkillya>), демонструє, як національні органи влади з питань водного господарства, архітектури та будівництва ігнорують законодавчі вимоги щодо проведення ОВД для певних проєктів, видаючи дозволи на відновлення водних об'єктів. Якби ЕПЛ не проводила моніторинг реєстру ОВД, ці порушення не були б помічені.

Участь громадськості

- Інформація про проєкт і всі відповідні документи повинні бути розміщені у відкритому реєстрі ОВД. Звідти документи можуть завантажуватися, копіюватися, друкуватися без обмежень будь — яким представником громадськості.
- Оголошення про плановану діяльність, початок публічного обговорення, всі публічні слухання та резюме остаточного висновку повинні бути розміщені в засобах масової інформації та доступні на місцевому рівні через публічні оголошення.
- Протягом 20 днів з моменту офіційного оголошення громадськість має можливість надати відповідні зауваження, пропозиції та заперечення. Ці коментарі, зібрані уповноваженим органом, надсилаються власникові проєкту, і обов'язково мають бути відображені у звіті.
- Після опублікування звіт має бути доступним для громадськості на умовах, зазначених в оголошенні про початок публічного обговорення, яке триває від 25 до 35 робочих днів. Обов'язковою частиною публічного обговорення є громадські слухання та збір письмових коментарів. Результатом публічного обговорення є відповідний звіт, який має бути доступним для громадськості та додається до реєстру ОВД.

Чи існує можливість повернення проєкту плану або програми для подальшого доопрацювання після прийняття рішення ОВД / СЕО?

- Ні, законодавство України не передбачає такого для ОВД. Для СЕО — може бути висновок з переліком необхідних поправок до звіту СЕО або запит на подальші дослідження з метою з'ясування впливу програми / політики.

Як враховується громадська думка для прийняття рішення з ОВД/ СЕО? Чи існує законодавче зобов'язання враховувати результати ОВД/ СЕО при прийнятті рішень?

- Так, відповіді на коментарі громадськості мають бути надані у висновку з ОВД; таблиця зауважень та реакції на них (прийняття / відхилення, а також спосіб і рівень врахування чи врегулювання) є частиною документу висновку з ОВД, яка додається після прийняття рішення

Чи запроваджено механізм моніторингу виконання висновків та рекомендацій з ОВД / СЕО?

- Він може бути доданий як умова до висновку з ОВД (якщо він позитивний).

Доступ до правосуддя

- Будь — яка особа (фізична чи юридична) може оскаржити висновок з ОВД / СЕО в суді, посилаючись на незаконність рішення, неправильні процедури або відсутність відповідей на коментарі громадськості.



The project Environmental Assessment Watch benefits from support through the EaP Civil Society Forum Re-granting Scheme and is funded by the European Union as part of its support to civil society in the region. Within its Re-granting Scheme, the Eastern Partnership Civil Society Forum (EaP CSF) supports projects its members that contribute to achieving the mission and objectives of the Forum.

The overall amount for the 2018 call for proposals is 250.000 EUR. Grants are available for CSOs from the Eastern Partnership and EU countries. Key areas of support are democracy and human rights, economic integration, environment and energy, contacts between people, social and labour policies.

