



**РЕСУРСНО-АНАЛІТИЧНИЙ ЦЕНТР  
«СУСПІЛЬСТВО І ДОВКІЛЛЯ»**

**ОЦІНКА ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ:  
ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ ПО-ЄВРОПЕЙСЬКИ**

**Аналітичний документ**

Львів, вересень 2011

## ЗМІСТ

### РЕЗЮМЕ

Терміни

Вступ

1. ОЦІНКА ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ
  - 1.1. Значення оцінки впливу на довкілля в системі державного регулювання господарської діяльності та охорони довкілля
  - 1.2. Українська модель оцінки впливу на довкілля: державна екологічна експертиза та ОВНС
  - 1.3. Наслідки прийняття ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності»
  - 1.4. Ризики сучасного стану
2. ЄВРОПЕЙСЬКА МОДЕЛЬ ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ ДЛЯ УКРАЇНИ
  - 2.1. Шляхи (альтернативи) впровадження ефективної оцінки впливу на довкілля
  - 2.2. Європейська модель: за і проти
3. ДОРОЖНЯ КАРТА ДЛЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ
  - 3.1. Політико-правові засади впровадження європейської моделі оцінки впливу на довкілля
  - 3.2. Можливість інтеграції в чинні містобудівні процедури
  - 3.3. Чіткі рамки впровадження (що впроваджувати)
4. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Джерела

## РЕЗЮМЕ

### Оцінка впливу на довкілля в Україні: вирішення проблеми по-європейськи. Аналітичний документ

#### ПРОБЛЕМА:

В Україні відсутня ефективна система оцінки впливу на довкілля потенційно небезпечних для довкілля запланованих промислових проектів (видів діяльності). У минулому головну роль в оцінці можливих екологічних наслідків відіграла державна екологічна експертиза. Із набранням чинності ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» державна екологічна експертиза була практично скасована. Чинна система регулювання містобудівної діяльності, включаючи ОВНС як етап проектування, не може забезпечити оцінку та попередження екологічних наслідків небезпечних видів господарської діяльності та має ряд недоліків. Зокрема:

- Процеси визначення, прогнозування, оцінки (ОВНС) та врахування екологічних наслідків запланованої діяльності (містобудівна експертиза) здійснюються приватними особами.
- Механізм (підстави) визначення обов'язковості проведення містобудівної експертизи повністю виключає застосування загальноприйнятих у ЄС підходів (за переліком видів діяльності та пороговими величинами).
- Процедура ОВНС, зокрема її етапи, не відповідають міжнародній моделі оцінки впливу на довкілля, зокрема європейській.
- Сучасні процедури оцінки впливу на довкілля в Україні не можуть забезпечити один з ключових принципів та елементів європейської моделі: гласності та врахування громадської думки. Цей елемент є також предметом зобов'язань України за низкою міжнародних угод.

Це несе низку ризиків для України у сферах охорони довкілля, здоров'я населення, демократичності процесу прийняття рішень, євроінтеграційних прагнень, міжнародних зобов'язань та інвестиційного клімату. Відсутність ефективної системи оцінки впливу на довкілля створює ризики і для конкретних проектів господарської діяльності.

#### АНАЛІЗ ШЛЯХІВ ВИРІШЕННЯ:

**Можна виділити три можливі шляхи вирішення цієї проблеми в Україні:**

- (а) повернення до попередньої радянської моделі: ОВНС + державна екологічна експертиза;
- (б) впровадження окремих механізмів в рамках чинних містобудівних процедур; та
- (в) впровадження європейської моделі оцінки впливу на довкілля як цілісної та загальноприйнятої системи.

Порівняльний аналіз переваг та ризиків цих трьох варіантів дозволяє надати перевагу впровадженню європейської системи оцінки впливу на довкілля для вирішення проблеми.

**Основними перевагами європейської моделі оцінки впливу на довкілля є:**

- Відповідність політичним, програмним та правовим зобов'язанням у сфері інтеграції до ЄС;
- Наявність розроблених та випробуваних процедур оцінки впливу на довкілля, що не мають дозвільного характеру (Директиви 85/337/ЄЕС та 2001/42/ЄС);
- Відповідність чинним програмним документам у сфері охорони довкілля;

- Спроможність забезпечити виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сферах оцінки впливу на довкілля та участі громадськості;
- Створення позитивного клімату для залучення фінансування з боку міжнародних фінансових установ, іноземного капіталу.

#### РЕКОМЕНДАЦІЇ:

- **Прийняти дорожню карту впровадження європейської моделі оцінки впливу на довкілля.** Прийняття такої дорожньої карти може стати першим кроком та створити необхідні умови для реалізації цього завдання.
- **Дорожня карта повинна виходити з того, що в Україні достатньо політико-правових засад для впровадження європейської моделі оцінки впливу на довкілля.** Такими є положення двосторонніх угод та політичних документів із ЄС, міжнародні зобов'язання, національні програмні документи у сфері адаптації до законодавства ЄС та у сфері охорони довкілля.
- **Дорожня карта повинна чітко окреслити предмет впровадження, який має включати три основні елементи:**
  - Оцінка впливу на довкілля на рівні проектів певних видів діяльності;
  - Стратегічна екологічна оцінка;
  - Забезпечення виконання зобов'язань за Конвенцією Еспо та Оргуською конвенцією (остання – в частині участі громадськості).
- **Дорожня карта має передбачити необхідність розробки та прийняття нормативно-правових актів, які б законодавчо закріпили мету, принципи, процедури оцінки впливу на довкілля.**
- **Дорожня карта повинна передбачити, що впровадження європейської системи оцінки впливу на довкілля має йти шляхом її інтеграції в чинні містобудівні (дозвільні) процедури, а сама процедура оцінки впливу на довкілля не повинна мати дозвільний характер.**

### Терміни, що використовуються

**ОВД** – оцінка впливу на довкілля. Цей термін використаний як родове поняття для усіх систем/процедур ОВД. Цей термін не позначає будь-яку конкретну національну чи міжнародну процедуру. Таким чином, ним позначається і європейська оцінка впливу на навколишнє середовище, і ОВНС за національним законодавством України, і державна екологічна експертиза. Метою використання цього терміну є уникнути плутанини, особливо щодо терміну ОВНС, оскільки саме цим терміном (ОВНС) позначається як певна процедура у національній системі, так і європейська система ОВД.

**ОВНС** – оцінка впливу на навколишнє середовище. Цим терміном позначається виключно процедура згідно національного законодавства України.

**ДЕЕ** – державна екологічна експертиза.

**СЕО** – стратегічна екологічна оцінка. Цим терміном також позначено процедури згідно відповідної директиви ЄС 2001/42/ЄС, хоч він і не використовується самою директивою.

**ДБН** – державні будівельні норми.

**Конвенція Еспо** – Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (1991)

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

## **ВСТУП**

Цей аналітичний документ має на меті виявити причини прогалин у чинній системі оцінки впливу на довкілля (ОВД) в Україні, запропонувати пріоритетний шлях вирішення проблеми на основі порівняльного аналізу можливих альтернатив та дати рекомендації щодо реалізації такого пріоритетного напрямку.

У першій частині документу проаналізовано сучасний стан оцінки впливу на довкілля в Україні як інструменту попередження значного негативного впливу від запланованих видів господарської діяльності. Це включає характеристику попередньої моделі ОВД, яка передбачала проведення процедур оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС) та державної екологічної експертизи (ДЕЕ). Окремо проаналізовані наслідки набрання чинності Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» для системи ОВД, включаючи нездатність чинної системи забезпечити належну процедуру ОВД окремих видів господарської діяльності. У цій частині також виділено ризики, що пов'язані із подальшим функціонуванням чинної системи ОВД в Україні.

У другій частині аналітичного документу виділені основні шляхи вирішення проблеми та подано результати порівняльного аналізу. Особлива увага приділена перевагам впровадження європейської системи ОВД в Україні як пріоритетного шляху вирішення проблеми.

Третя частина повністю присвячена елементам дорожньої карти, яку пропонується прийняти для впровадження європейської моделі ОВД в Україні. Такими елементами є політико-правові засади впровадження європейської моделі ОВД, можливість інтеграції у чинні містобудівні процедури та рамки (предмет) впровадження. Зокрема, розглядається потреба впроваджувати як ОВД на рівні проектів, так і стратегічну екологічну оцінку (СЕО).

Аналітичний документ завершується висновками та рекомендаціями, що підсумовують основні результати дослідження та рекомендації.

Цей документ підготовлений Ресурсно-аналітичним центром «Суспільство і довкілля». Сподіваємось, він буде цікавим та корисним політикам, службовцям, аналітикам.

## 1. ОЦІНКА ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ

### 1.1. Значення ОВД в системі державного регулювання господарської діяльності та охорони довкілля

**Оцінка впливу на довкілля (ОВД)** – це процес оцінки ймовірних наслідків промислової діяльності для довкілля та здоров'я людей на етапі планування (проектування) такої діяльності (OECD, 1992). ОВД є обов'язковою процедурою та одним з ключових елементів попередження забруднення довкілля в усіх розвинених країнах світу, міжнародних фінансових установах (Wood, 2003).

**Об'єктами** ОВД як правило є:

- конкретні проекти промислових об'єктів (електростанція, шосе, завод, тощо);
- плани та програми розвитку галузей та територій (так звана стратегічна екологічна оцінка);
- проекти, що фінансуються за рахунок міжнародної допомоги.

ОВД – як процес оцінки ймовірних екологічних наслідків запланованої діяльності – дає можливість прийняти зважене, обґрунтоване та інформоване рішення щодо запланованої діяльності. На відміну від моніторингу довкілля, ОВД здійснюється на етапі, коли забруднення з боку виробничого об'єкту ще не відбувається і є можливість мінімізувати чи, навіть, повністю виключити таке забруднення. **ОВД є ключовими елементом попередження екологічної шкоди при плануванні та наданні дозволів на здійснення промислової (виробничої) діяльності.**

ОВД забезпечує реалізацію превентивного підходу (принципу) у системі охорони довкілля. Оскільки шкода, завдана довкіллю, може мати невідворотний характер, забезпечення превентивності в процесі здійснення природоохоронної діяльності є обов'язком держави. За останні 35 років ОВД стала надійним інструментом оцінки екологічних ризиків та покращення результатів реалізації проектів (OECD, 2006).

### 1.2. Українська модель ОВД: державна екологічна експертиза та ОВНС

У минулому (до червня 2011 року) в Україні діяла пострадянська модель ОВД. Ця модель характеризується двома основними рисами з точки зору процесу прийняття рішення:

- Двоетапна процедура ОВД
- Дозвільний характер процедури ОВД

Успадкована з часів СРСР процедура ОВД полягала у поетапному проведенні двох різних процедур: **оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС)** та **державної екологічної експертизи (ДЕЕ)**. ОВНС та ДЕЕ проводились лише для об'єктів підвищеної екологічної небезпеки, перелік яких затверджений Кабінетом Міністрів України. Власне екологічна експертиза традиційно розглядалась як форма попереджувального екологічного контролю (Шемшученко, 2005).

ОВНС проводиться замовником (проектантом) і є, за своїм змістом, частиною робіт з проектування (матеріали ОВНС включаються як окремий розділ до проектної документації). ОВНС може проводитись на різних етапах проектування: ТЕО, робочий проект чи проект в залежності від складності об'єкту. За результатами ОВНС замовником (проектантом) складається та публікується Заява про екологічні наслідки. Зміст та порядок розроблення матеріалів ОВНС регулюється чинними державними будівельними нормами (ДБН А.2.2-1-2003).

На етапі ДЕЕ матеріали ОВНС передавались у державний орган для перевірки на предмет повноти, відповідності вимогам законодавства, тощо. На практиці ж власне експертиза матеріалів ОВНС проводилась на контрактній основі іншими установами (наприклад, інститутами чи приватними фірмами), які власне і надавали свої експертні висновки. Державний орган, у свою чергу, практично лише затверджував такі висновки у формі висновків державної екологічної експертизи. Висновки ДЕЕ могли бути позитивними або негативними.

Негативні висновки могли містити пропозиції чи вимоги щодо внесення змін у проект із можливістю його повторної експертизи (іншими словами надання позитивних висновків «з умовами» практично не допускалось). В останні роки ДЕЕ проводилась у складі комплексної інвестиційної експертизи. В залежності від розмірів фінансування, ДЕЕ могла проводитись як обласними підрозділами, так і самим Мінприроди.

**Дозвільний характер ОВД** забезпечувався обов'язковістю проведення ДЕЕ для екологічно небезпечних видів діяльності та обов'язковістю висновків ДЕЕ. Власне ця норма ЗУ «Про екологічну експертизу» і визначала дозвільний характер ДЕЕ (заборона реалізації проекту без позитивного висновку ДЕЕ), хоча формально ДЕЕ не є дозвільною процедурою і не завершувалась «дозволом».

ОВНС та ДЕЕ могли, за умови впровадження додаткових процедур та норм, забезпечити виконання Україною і своїх міжнародно-правових зобов'язань, та наблизити українську модель ОВД до прийнятої у Європі моделі ОВД.

Увесь процес ОВД в Україні (ОВНС та ДЕЕ) регулювався низкою відповідних законів, підзаконних актів та нормативних документів. Більшість з них, включаючи ЗУ «Про екологічну експертизу», є чинними і сьогодні, проте зазнали значних змін по суті. Ці зміни, проаналізовані нижче, практично скасували процедуру ДЕЕ.

### 1.3. Наслідки прийняття ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності»

Законодавчі основи ОВД зазнали кардинальних змін із набранням чинності відповідних положень Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (прийнятий 17 лютого 2011 року, проте відповідні прикінцеві положення набрали чинності лише 12 червня 2011 року). Зокрема, було внесено зміни до таких базових законів:

- ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища (1991);
- ЗУ «Про екологічну експертизу» (1995).

Цими змінами в Україні був **практично скасований інститут екологічної експертизи**. Хоча формально екологічна експертиза, включаючи державну екологічну експертизу, існує як явище (ЗУ «Про екологічну експертизу» чинний), законодавством не передбачено обов'язковості її застосування. Тому ДЕЕ в Україні більше не проводиться.

Очевидно, що скасування ДЕЕ мало на меті скорочення дозвільних процедур у будівельній галузі. Окрім екологічної, були скасовані і інші експертизи (пожежна, санітарно-епідеміологічна, тощо). Проте скасування власне екологічної експертизи є безпрецедентним кроком, оскільки саме екологічна експертиза забезпечувала врахування результатів ОВНС у процесі прийняття рішення щодо планованої діяльності.

Зазначені зміни жодним чином не торкнулись ОВНС. Проте з низки причин ОВНС не може забезпечити реалізацію повноцінної ОВД:

- базові процеси (а) визначення, прогнозування, оцінки (ОВНС) та (б) врахування (містобудівна експертиза) екологічних наслідків запланованої діяльності здійснюється приватними особами. Таким чином, державні органи практично усунуті від контролю за екологічно небезпечною діяльністю на етапі проектування та отримання дозволу.
- Механізм (підстави) визначення обов'язковості проведення містобудівної експертизи повністю виключає застосування загальноприйнятих у ЄС підходів (за переліком видів діяльності).
- Процедура ОВНС, зокрема її етапи, не відповідають міжнародній моделі ОВД, зокрема європейській.
- Сучасні процедури ОВНС в Україні не можуть забезпечити один з ключових принципів та елементів європейської системи ОВД: гласності та врахування громадської думки. Громадські слухання в рамках ОВНС не можна вважати механізмом врахування думки громадськості, оскільки загальноприйнята концепція участі громадськості передбачає діалог влада-громадськість, а не інвестор-громадськість. Цей елемент є також предметом зобов'язань України за низкою міжнародних угод.

Тому процедура ОВНС, навіть у тій мірі, якою вона зараз інтегрована у містобудівну експертизу, не може забезпечити базових елементів ОВД, зокрема й європейської.

#### 1.4. Ризики сучасного стану

Сучасний стан ОВД в Україні несе ризики для ключових сфер розвитку держави, включаючи здоров'я населення, довкілля, національну безпеку.

Чинний механізм ОВД **не може попередити негативний вплив на довкілля та здоров'я** людей. Навіть застосування усіх процедур, передбачених ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», не може забезпечити врахування можливих наслідків державними органами для елементів довкілля (атмосферного повітря, вод, флори, фауни, екологічних систем, тощо) та здоров'я людини. Якість врахування та оцінки таких наслідків у процесі містобудівної експертизи є сумнівною, оскільки спеціально уповноважені органи не братимуть у ній участі (Мінприроди, Мінздоров'я). Це створює реальні ризики значного промислового забруднення довкілля та/чи негативних наслідків для здоров'я людей.

Містобудівні дозвільні процедури **не відповідають засадам демократії**, оскільки не можуть забезпечити врахування думки громадськості на етапі планування та будівництва конкретних промислових об'єктів. Це призводитиме до конфліктів на місцевому рівні між населенням та інвесторами, сприятиме формуванню негативного іміджу як місцевих, так і центральних органів влади.

Відсутність ефективної системи ОВД **стає на заваді євроінтеграційним процесам**, включаючи Європейське енергетичне співтовариство членом якого вже стала Україна. Ще у 1985 році у ЄС була прийнята Директива 85/337/ЄЕС щодо оцінки впливу окремих державних та приватних проектів на навколишнє середовище та 2001/42/ЄС щодо оцінки впливу деяких планів та програм на навколишнє середовище (так звана стратегічна екологічна оцінка). Відповідність цим директивам є складовою частиною усіх двосторонніх угод та домовленостей. Так, Протокол про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства (2010) прямо передбачає зобов'язання імплементувати Директиву 85/337/ЄЕС до 1 січня 2013 року.

Усі **міжнародні фінансові установи застосовують процедури ОВД** до проектів, які ними фінансуються. Це включає усі установи Світового Банку. ОЕСР видало відповідні рекомендації і своїм країнам-членам щодо застосування ОВД до проектів та програм допомоги розвитку (OECD, 1992). Відсутність національної ефективної системи ОВД ускладнить доступ до таких кредитних ресурсів.

Чинна модель ОВД призведе до **порушень міжнародно-правових зобов'язань** України за низкою природоохоронних конвенцій, зокрема Конвенцією Еспо про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (1991). Відповідне рішення останньої наради сторін Конвенції Еспо безпосередньо вказує на це (2011).

За таких умов у майбутньому реалізація **будь-якого значного промислового проекту може супроводжуватись значними ризиками**. Такі ризики можуть бути як національного характеру (наприклад, судові процеси чи медійні кампанії громадських організацій), так і міжнародного (наприклад, міжнародні судові чи інші механізми вирішення спорів). Україна має подібний досвід навіть за умов дії попередньої моделі ОВД.

## 2. ЄВРОПЕЙСЬКА МОДЕЛЬ ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

### 2.1. Шляхи (альтернативи) впровадження ефективної ОВД

Шляхи вирішення проблеми системних прогалин в ОВД можна згрупувати у три основні групи:

- Реанімація попередньої моделі ОВНС + ДЄЕ;
- Побудова екологічних квазі-експертиз у рамках містобудівних процедур;

- Європейська (міжнародна) модель.

### Перший шлях

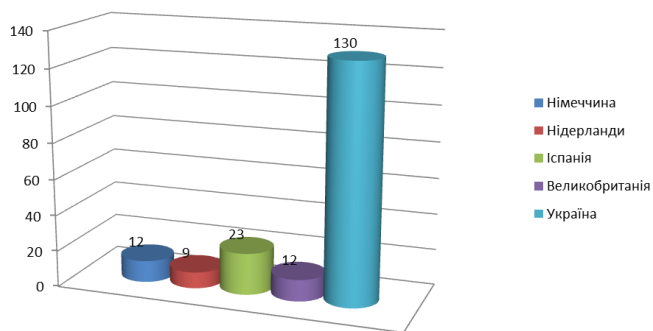
Реанімація **пост-радянської моделі ОВНС+ДЄЕ має низку переваг**. У першу чергу, такі процедури мають готові розроблені законодавчі основи, методологічні засади та практику. По-друге, відновлена процедура ДЄЕ була б зрозуміла інвесторам, проєктантам та держслужбовцям. Така поінформованість значно посилює будь-які процедури, адже усі зацікавлені особи володіють досвідом та знаннями, необхідними для застосування ОВНС та ДЄЕ. Окрім того, це практично єдиний варіант вирішення проблеми шляхом впровадження **дозвільної за своєю природою** ОВД. За певних умов, дозвільний характер ОВД може мати значні переваги.

Водночас, відновлення моделі **ОВНС+ДЄЕ має низку недоліків**. Головним, очевидно, є недосконалість цієї системи. Українська модель ОВД ніколи не користувалась довірою в інвесторів та населення. На практиці ДЄЕ проводилась щодо величезної кількості проєктів, більшість з яких мають незначні впливи. Жодна європейська країна не проводить стільки процедур ОВД (див. Діаграма.1), навіть у розрахунку на 1 млн. населення (див.Діаграма 2). ДЄЕ сприймалась як корупційна схема та додатковий адміністративно-дозвільний тиск на інвесторів. В умовах України дозвільний характер ДЄЕ лише посилював

неефективність системи ОВД, оскільки у випадку із значними (національними) проєктами органи Мінприроди ніколи не мали достатньої політичної ваги, щоб заборонити (не дозволити) їх реалізацію. На локальному ж рівні об'єктами ДЄЕ були невеликі проєкти, які часто у жодній іншій країні не потребують ОВД взагалі. Сама



**Діаграма 2. Кількість проєктів, що проходять процедуру оцінки впливу на довкілля на 1 млн.населення\*, на рік\*\***



процедура ДЄЕ була недосконалою і не могла забезпечити неупередженість експертизи (попередня оцінка приватними установами на договірній основі) і, знову ж таки, лише посилювала фінансовий та адміністративний тиск на інвесторів. **За таких умов, ідея повернення ДЄЕ не матиме підтримки у владі та політичних колах, зокрема Парламенті, як крок до збільшення тиску на інвесторів та забудовників.**

Окрім того, систем ОВНС+ДЄЕ не могла забезпечити дотримання Україною своїх зобов'язань за Оргуською конвенцією та Конвенцією Еспо. Повернення до минулої моделі ОВНС+ДЄЕ все одно вимагатиме значних змін у самій системі.

### Другий шлях

**Другий шлях вирішення** проблеми лежить у площині «вклинювання» у чинні дозвільні процедури у галузі містобудівної діяльності. Запроваджені ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» процедури та процедури ОВНС дають можливість «посилити» екологічну складову процесу прийняття рішень щодо проєктів

будівництва. У рамках свої повноважень КМУ може внести зміни до ДБН щодо ОВНС, відшукавши певні повноваження для органів влади у цьому процесі (наприклад, необхідність отримання погодження на вихідні умови проектування, чи погодження самих матеріалів ОВНС). Водночас, реальних змін можна досягнути лише шляхом внесення змін до ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», адже наразі Мінприроди взагалі виключено із процесу. Такі зміни могли б, наприклад, передбачити залучення органів Мінприроди до проведення містобудівної експертизи (за нашою інформацією саме цей шлях активно розробляється в Мінприроди).

Знайти переваги такого вирішення проблеми досить важко. Цей шлях матиме лише **одну перевагу**: забезпечить залучення профільного міністерства до експертизи матеріалів ОВНС, адже наразі містобудівна експертиза лише у загальних рисах передбачає залучення спеціалістів з «екології».

Водночас, таке вирішення за будь-яких умов не буде системним і тягне за собою **ряд ризиків**. «Мертвий» закон про екологічну експертизу залишатиметься, нового цілісного механізму ОВД не буде розроблено. Власне процедура ОВД буде регулюватися...будівельними нормами, а не законом. Будь-яка спроба «затвердити» ОВНС законом чи рішенням Кабінету Міністрів означатиме фактичне створення нової дозвільної процедури.

Створення нової моделі ОВД є складним завданням. Хоча, наприклад, у ЄС кожна національна модель ОВД має свої особливості, загалом вони базуються і відповідають єдиній моделі, основні елементи якої передбачені відповідними директивами. «Нова» українська модель очевидно мала б базуватись на одній з прийнятих моделей ОВД (американській, європейській чи радянській). Розробка такої моделі не може відбуватись під гаслом «як залучити Мінприроди до містобудівної експертизи», адже саме завдання не передбачає розробку ОВД як комплексної системи попередження забруднення довкілля.

Навіть, якщо така нова модель ОВД і буде створена та інтегрована в систему регулювання містобудівної діяльності, буде **необхідно багато років для її становлення як ефективної системи** попереджувального контролю, яка здатна попередити значний негативний вплив на довкілля та здоров'я людей та забезпечити виконання відповідних міжнародних зобов'язань України.

За таких умов, спроби залучити органи Мінприроди до містобудівної експертизи сприйматимуться лише як намагання відновити корупційні схеми. **Відсутність комплексного механізму ОВД, закріпленого законом, стане головною проблемою, яка не забезпечить мінімізацію поточних ризиків.**

### *Третій шлях*

**Третій шлях** – європейська модель ОВД. Оскільки Україна намагається інтегруватись в європейський простір, європейська модель ОВД має бути розглянута як одна з альтернатив для вирішення проблеми з ОВД в Україні. **Європейська модель не має дозвільного характеру.**

Європейська модель ОВД є найкращою альтернативою через ряд переваг, які несе її впровадження. Головною перевагою, вочевидь, є повна відповідність такої моделі європейським прагненням України. Впровадження європейської моделі не потребуватиме розробки своєї моделі ОВД «з нуля», оскільки в ЄС прийнята відповідна нормативно-правова та методологічна база. **Необхідність впровадження ОВД легко пояснюється необхідністю жити за європейськими правилами.**

**Зрештою, впровадження європейської моделі до 1 січня 2013 передбачене міжнародними договорами України (Протокол про приєднання до Європейського енергетичного співтовариства), низкою інших двосторонніх угод між Україною та ЄС.**

Детально переваги та недоліки цього впровадження європейської моделі ОВД в Україні розглядаються нижче.

## **2.2. Європейська модель: за і проти**

### *Переваги*

Основними перевагами впровадження європейської моделі ОВД в Україні є:

- Відповідність політичним, програмним та правовим зобов'язанням у сфері інтеграції до ЄС.
- Наявність розроблених та випробуваних процедур ОВД, що не мають дозвільного характеру.
- Відповідність чинним програмним документам у сфері охорони довкілля.
- Спроможність забезпечити виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сферах ОВД та участі громадськості.
- Створення позитивного клімату для залучення фінансування з боку міжнародних фінансових установ, іноземного капіталу.

Вибір на користь європейської моделі ОВД політично виправданий, адже євроінтеграційні прагнення є частиною зовнішньополітичного курсу країни. Низка двосторонніх документів, укладених між ЄС та Україною, містять зобов'язання України імплементувати відповідну директиву ЄС щодо ОВД, зокрема Порядок денний асоціації. Стаття 2 Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства (ратифіковано ВРУ 15 грудня 2010 року) визначає 1 січня 2013 року як кінцеву дату імплементції Україною директиви 85/337/ЕЕС щодо ОВД. Національний план адаптації до законодавства ЄС також передбачає необхідність імплементції директив у сфері ОВД. Впровадження такої моделі очевидно мало б технічну та фінансову допомогу з боку ЄС. **Таким чином, впровадження європейської моделі ОВД повністю відповідає чинним зовнішньополітичним, програмним та правовим зобов'язанням України у сфері євроінтеграції.**

Європейська система ОВД має усе достатнє законодавче та методичне забезпечення. На рівні ЄС ця модель застосовується понад 25 років. Процедури ОВД є випробуваними на практиці, що дозволить уникнути ризиків, пов'язаних із впровадженням нової системи. Наявність розроблених нормативно-правових документів ЄС значно спрощує увесь процес, оскільки впровадження європейської моделі можна провести в рамках імплементції відповідних директив у національне законодавство України. **Європейська модель не має дозвільного характеру**, тому її запровадження не може розглядатись як додатковий тиск на інвесторів чи забудовників.

Впровадження **єврейських процедур у сфері ОВД передбачене і галузевими програмними документами** у сфері охорони довкілля: Основними засадами (стратегією) національної екологічної політики до 2020 року (2010) та Національним планом дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011-2015 роки (2011).

Європейська модель ОВД здатна забезпечити виконання зобов'язань України за Конвенцією про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (**Конвенція Еспо, 1991**) та Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (**Оргуська конвенція, 1998**). Наразі Уряд України затвердив відповідні стратегії імплементції цих угод, проте без впровадження системи ОВД забезпечити виконання цих угод просто неможливо. Обидві угоди відображають європейські реалії прийняття рішень, зокрема Конвенція Еспо розроблена саме на основі європейської (а не американської чи радянської) моделі ОВД. **Тому європейська модель ОВД найкраще здатна забезпечити виконання зобов'язань за Конвенцією Еспо та Оргуською конвенцією (в частині участі громадськості).**

Європейська модель ОВД є зрозумілою для міжнародних фінансових установ та потенційних інвесторів. Усі фінансові кредитні установи застосовують процедуру ОВД при прийнятті рішення. Водночас, наявність зрозумілої національної системи ОВД значно полегшує цей процес і посилює довіру до фінансованого проекту, оскільки значно зменшує потенційні ризики при реалізації проекту. **Європейська модель є прийнятною та зрозумілою для фінансових установ, що є її значною перевагою.**

#### *Недоліки*

До **недоліків впровадження** європейської системи ОВД можна віднести:

- ризик неефективності моделі в українських реаліях у зв'язку із відсутністю дозвільного характеру європейської системи ОВД;
- необхідність навчання спеціалістів та службовців, які не мають досвіду застосування європейської моделі ОВД.

Ризик неефективності пов'язаний із особливістю європейською моделі ОВД. Європейська модель ОВД **не передбачає надання дозволу** у результаті проведення ОВД. Результати ОВД мають бути враховані органом, який приймає рішення (видає дозвіл) щодо запланованої діяльності, яка може мати негативний вплив на довкілля. Іншими словами, за умови впровадження європейської системи ОВД Мінприроди не даватиме «дозвіл» і не матиме змогу заборонити плановану діяльність. В сучасних умовах **важко впевнено передбачити наскільки ефективно органи, що прийматимуть рішення, будуть враховувати результати ОВД.**

З іншого боку, як зазначалось вище, дозвільний характер попередньої моделі (ОВНС+ДЄЕ) також не міг бути реалізований через недостатню політичну вагу Мінприроди, яке часто було змушене «дозволити» екологічно небезпечний проект, лоббійований, наприклад, Міністерством транспорту. Цей недолік можна також розглядати і як перевагу, оскільки **завпровадження такої ОВД не матиме супротиву** з боку будівельного лоббі та політичних кіл, які виступають за полегшення дозвільних процедур.

Впровадження європейської моделі ОВД **потребуватиме значної інформаційної та освітньої роботи.** У порівнянні із поверненням до радянської моделі (ОВНС+ДЄЕ), що не потребуватиме таких кроків взагалі, європейська модель достатньо невідома експертам та державним службовцям. Водночас, можна очікувати значну технічну допомогу з боку ЄС на ці цілі у разі обрання європейської системи ОВД для України. Навряд чи така допомога буде надана у разі обрання другого варіанту (розробка нової моделі в рамках містобудівних процедур).

### 3. ДОРОЖНЯ КАРТА ДЛЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ОВД В УКРАЇНІ

Першим кроком на шляху впровадження європейської системи ОВД в Україні має бути розробка дорожньої карти, яка б чітко визначала мету, завдання та шляхи впровадження європейської системи ОВД у національне законодавство. Розробка такої дорожньої карти має враховувати наступні фактори:

- Політико-правові засади впровадження європейської моделі ОВД.
- Можливість ефективної інтеграції у чинні містобудівні процедури.
- Чіткі рамки впровадження (що впроваджувати).

#### 3.1. Політико-правові засади впровадження європейської моделі ОВД

В Україні існує **достатньо політико-правових засад** для впровадження європейської моделі ОВД. Це включає наявність відповідних положень, які б передбачали імплементацію процедур ОВД чи СЕО згідно європейських директив, у двосторонніх із ЄС угодах та політичних документах, міжнародні зобов'язання, національні програмні документи у сфері адаптації до законодавства ЄС та у сфері охорони довкілля (детальний аналіз див. п. 2.2). Сама ж дорожня карта (план впровадження) має бути розроблений Мінприроди (із залученням зацікавлених міністерств, наприклад Мінрегіонбуд) та затверджений КМУ. **Таким чином, рішення щодо вибору європейської моделі ОВД не потребує прийняття нових законів чи підзаконних актів.**

Зрозуміло, що сам процес впровадження системи ОВД передбачатиме прийняття і нових законів, внесення змін в існуючі та прийняття нових підзаконних актів. Можна передбачити необхідність прийняття двох законів (про ОВД та СЕО), внесення змін до законів, що регулюють містобудівну діяльність, а також рішень Кабінету Міністрів щодо процедур ОВД, СЕО та транскордонної оцінки впливу на довкілля. **Дорожня карта має передбачити необхідність розробки та прийняття нормативно-правових актів, які б законодавчо закріпили мету, принципи, процедури ОВД.**

#### 3.2. Можливість інтеграції в чинні містобудівні процедури

Європейська модель ОВД **може бути інтегрована в чинну систему регулювання містобудівної діяльності**, хоча остання і потребуватиме змін. Практично в усіх державах Європи ОВД є лише частиною процесу прийняття рішення, а не окремим процесом. Тому, нові процедури ОВД, мають бути інтегровані у чинні процедури прийняття рішення, але не підмінятимуть їх, навіть у частині екологічної оцінки.

Чинні містобудівні процедури прийняття рішення, можливо, також зазнають змін. Зокрема, одним із способів інтеграції ОВД в чинну систему може бути виокремлення небезпечних видів діяльності у спеціальні дозвільні процедури. Наразі, чинна процедура містобудівної експертизи однакова для будівництва теплоелектростанції та житлового будинку. Навряд чи можна навіть порівняти житлове будівництво із будівництвом ТЕС за екологічними наслідками. Окремі види господарської діяльності (зокрема, ті які підлягають ОВД) можуть стати об'єктами спеціальних процедур. Водночас, **необхідні зміни до законодавства у сфері регулювання містобудівної діяльності не суперечитимуть основній меті його нещодавніх змін – спростити та ліквідувати зайві дозвільні процедур у цій сфері.**

Впровадження процедур стратегічної екологічної оцінки навряд чи потребуватиме значних змін до містобудівного законодавства в частині планування конкретних об'єктів (наприклад, будівництва дороги), оскільки предметом оцінки СЕО є секторальні (галузеві) плани та програми. **Водночас, містобудівне законодавство потребуватиме змін щодо прийняття генеральних планів населених пунктів, планів зонування та детальних планів територій.**

Врахування думки громадськості, як важливого елементу ОВД, вимагатиме внесення змін до чинного законодавства у сфері містобудівної діяльності. Наразі процедура врахування громадської думки при прийнятті містобудівної документації на місцевому рівні врегульована (Постанова КМУ №555 від 25.05.2011), а ось на рівні будівництва окремих об'єктів – ні. Тому, **впровадження європейської системи ОВД вимагатиме внесення змін до чинних дозвільних містобудівних процедур в частині забезпечення врахування думки громадськості, особливо на проектному рівні (будівництво конкретних об'єктів).**

### **3.3. Чіткі рамки впровадження (що впроваджувати)**

Дорожня карта щодо впровадження європейської системи ОВД не може обмежитись проектним рівнем (Директивою 85/337/ЄЕС). На сьогодні існують усі необхідні політичні та правові підстави впроваджувати в Україні і стратегічну екологічну оцінку (Директива 2001/42/ЄС).

Пріоритет очевидно має бути наданий впровадженню ОВД на проектному рівні. Проте виключення СЕО з цього процесу не дасть можливості використати створений політичний момент і не відповідатиме положенням відповідних двосторонніх та національних програмних документів України, включаючи Порядок денний асоціації Україна – ЄС, Основні засади (стратегію) національної екологічної політики до 2020 року, Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища, План адаптації національного законодавства до *aquis*. Тому, дорожня карта щодо впровадження європейської системи ОВД може передбачати двоетапність або одночасність впровадження ОВД на рівні проектів та СЕО. У випадку поетапного впровадження, ОВД на рівні проектів однозначно матиме перевагу. **За будь-яких умов, дорожня карта повинна містити завдання впровадити і ОВД проектів, і СЕО.**

Окрім власне впровадження європейської моделі ОВД дорожня карта повинна передбачити і заходи, які слід паралельно здійснити, щоб забезпечити виконання положень Конвенції Еспо та Оргуської конвенції. Перша вимагає забезпечення проведення міжнародних консультацій у випадку ймовірності транскордонного впливу. Друга – вимагає забезпечити участь громадськості у процесі прийняття рішень (дозволів) щодо окремих видів діяльності. В рамках обох конвенцій сторонами прийняті рішення, які визнають порушення Україною своїх зобов'язань. **Система ОВД, за прикладом інших європейських країн, має забезпечити і виконання цих міжнародних зобов'язань України.**

#### 4. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

В Україні відсутня ефективна система оцінки впливу на довкілля потенційно небезпечних для довкілля проектів (видів діяльності). Раніше головну роль в оцінці можливих екологічних наслідків відіграла державна екологічна експертиза. Із набранням чинності ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» державна екологічна експертиза була практично скасована. Чинна система регулювання містобудівної діяльності, включаючи ОВНС як етап проектування, не може забезпечити оцінку та попередження екологічних наслідків небезпечних видів господарської діяльності. Зокрема:

- Базові процеси (а) визначення, прогнозування, оцінки (ОВНС) та (б) врахування (містобудівна експертиза) екологічних наслідків запланованої діяльності здійснюється приватними особами. Таким чином, державні органи практично усунуті від контролю за екологічно небезпечною діяльністю на етапі проектування та/чи отримання дозволу.
- Механізм (підстави) визначення обов'язковості проведення містобудівної експертизи повністю виключає застосування загальноприйнятих у ЄС підходів (за переліком видів діяльності та пороговими величинами).
- Процедура ОВНС, зокрема її етапи, не відповідають міжнародній моделі ОВД, зокрема європейській.
- Сучасні процедури ОВНС в Україні не можуть забезпечити один з ключових принципів та елементів європейської системи ОВД: гласності та врахування громадської думки. Цей елемент є також предметом зобов'язань України за низкою міжнародних угод.

У свою чергу, це несе низку ризиків для України у сферах охорони довкілля, здоров'я населення, демократичності процесу прийняття рішень, євроінтеграційних прагнень, міжнародних зобов'язань та інвестиційного клімату. Відсутність ефективної системи ОВД створює ризики і для конкретних проектів господарської діяльності.

Існує кілька шляхів вирішення проблеми ОВД в Україні, які можна виділити у три групи. Перша - повернення до попередньої радянської моделі (ОВНС + ДЄЕ). Друга – впровадження окремих механізмів в рамках чинних містобудівних процедур. Третя – впровадження європейської моделі ОВД як цілісної та загальноприйнятої системи. Аналіз переваг та ризиків цих трьох варіантів дозволяє аргументовано вибрати як найкращий третій варіант: впровадження європейської системи ОВД. Основними перевагами впровадження європейської моделі ОВД в Україні є:

- Відповідність політичним, програмним та правовим зобов'язанням у сфері інтеграції до ЄС.
- Наявність розроблених та випробуваних процедур ОВД, що не мають дозвільного характеру.
- Відповідність чинним програмним документам у сфері охорони довкілля.
- Спроможність забезпечити виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сферах ОВД та участі громадськості.
- Створення позитивного клімату для залучення фінансування з боку міжнародних фінансових установ, іноземного капіталу.

Прийняття дорожньої карти впровадження європейської моделі ОВД може стати першим кроком та створити необхідні умови для реалізації цього завдання. Дорожня карта повинна виходити з того, що в Україні достатньо політико-правових засад для впровадження європейської моделі ОВД (положення двосторонніх із ЄС угод та політичних документів, міжнародні зобов'язання, національні програмні документи у сфері адаптації до законодавства ЄС та у сфері охорони довкілля). Дорожня карта повинна виходити з того, що впровадження європейської системи ОВД має йти шляхом її інтеграції в чинні містобудівні (дозвільні) процедури, а сама система ОВД не повинна мати дозвільний характер. Дорожня карта повинна чітко окреслити предмет впровадження, який має включати три основні елементи:

- ОВД на рівні проектів.
- СЕО.
- Забезпечення виконання зобов'язань за Конвенцією Еспо та Оргуською конвенцією (остання – в частині участі громадськості).

Політичні сили, влада, та громадянське суспільство повинні використати сучасний стан ОВД як шанс впровадити в Україні справжню європейську модель ОВД.

## Джерела

Guidelines on Aid and Environment.No. 1.Good Practices for Environmental Impact Assessment of Development Projects. OECD, Paris, 1992.

Environmental impact assessment in developing countries: an overview.Christopher Wood. 2003.

Applying Strategic Environmental Assessment. Good practice guidance for development co-operation. OECD. 2006.

Evaluation on EU Legislation – Directive 85/337/EEC (Environmental Impact Assessment, EIA) and Associated Amendments. Final Report submitted by GHK, Technopolis. 2008. (EC, 2008).

Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. - 848 с.

Протокол про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства (2010)

Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (1991).

Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (1998).

Директива 85/337/ЕЕС щодо оцінки впливу деяких державних і приватних проектів на навколишнє середовище (зі змінами).

Директива 2001/42/ЕС щодо оцінки впливу деяких планів та програм на навколишнє середовище (2001).

ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011).

ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991).

ЗУ «Про екологічну експертизу» (1995).

Постанова КМУ №557 «Про затвердження Порядку віднесення об'єктів будівництва до IV і V категорій складності» (2011).

Постанова КМУ № 548 «Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації» (2011).

ДБН А.2.2-1-2003 «Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд» (2003).

Андрусевич А.О. Оцінка впливу на довкілля в Україні: вирішення проблеми по-європейськи. – РАЦ «Суспільство і довкілля». – 2011.

Розробка цього аналітичного документу відбувалась **без** підтримки з боку міжнародних програм чи приватних благодійних установ, у тому числі у формі грантів, стипендій, тощо.

© Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля», 2011.