**СИСТЕМА ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА НАВКОЛИШНЄ
СЕРЕДОВИЩЕ В УКРАЇНІ**

1. 1. ОВНС ТА ЕКОЛОГІЧНА ЕКСПЕРТИЗА

До 2011 року система оцінки впливу на навколишнє середовище в Украї­ні включала розробку замовником у складі проекту матеріалів оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС) та обов’язкове проведення державної екологічної експертизи проектної документації щодо об’єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, спеціально уповноваже­ним органом. Реалізація проектів та діяльності без позитивного висновку державної екологічної експертизи щодо екологічно небезпечних об’єктів була заборонена.

Постановою № 554 від 27.07.1995 р. Кабінет Міністрів України за­твердив Перелік видів діяльності і об’єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, для яких проведення державної екологічної екс­пертизи є обов’язковим. Даний перелік у більшій мірі відповідає переліку об’єктів, щодо яких проводиться оцінка впливу у Європі. Закон України «Про екологічну експертизу» встановлював вимоги до матеріалів ОВНС запланованої діяльності, які подаються на екологічну експертизу, зокре­ма, передбачав, що такі повинні обґрунтовувати її доцільність та способи реалізації, можливі альтернативні варіанти рішень, характеристику стану навколишнього природного середовища території, види та рівні впливу на нього в нормальних і екстремальних умовах, можливі зміни його якісного стану, еколого-економічні наслідки діїшьності, заходи щодо зменшення рівня екологічного ризику і забезпечення вимог екологічної безпеки. Крш цього, вищезазначений закон передбачав положення щодо участі громадськості у процесі державної екологічної експертизи (в тому числі, встановлював на рівні закону зміст заяви про екологічні наслідки діяльності), вимоги щодо висновків державної екологічної експертизи та порядок їхнього оскарження.

Детальний процес складання матеріалів ОВНС, їхнього змісту та про­цедури залучення різного роду суб’єктів до їхньої підготовки, як і зараз, регулювали Державні будівельні норми — спочатку ДБН А.2.2-1-95, а пізніїпе

А.2.2-1-2003 (надалі — ДБН)2. Відповідно до ДБН, ОВНС — це документ, який всебічно характеризує результати оцінки впливів на природне, со­ціальне, включаючи життєдіяльність населення, і техногенне середовище та обґрунтовує допустимість планованої діяльності. Відповідно до п. 1.2. ДБН, матеріали ОВНС подаються у складі проектної документації уповно­важеним державним органам для експертної оцінки. По суті, саме цей до­кумент мав би виступати еквівалентом західного ЕІА report, який в США, до прикладу, готується державним органом в обґрунтування позитивного дозволу на реалізацію екологічно-небезпечного проекту.

ДБН передбачає в певній мірі участь громадськості у процесі підготовки матеріалів ОВНС3. Так, п. 1.6. при виконанні ОВНС покладає обов’язок на замовника ОВНС інформувати через органи місцевої влади населення про плановану діяльність, визначати місце і порядок проведення громадських слухань, відкритих засідань, збирати звернення громадян, здійснювати розгляд та врахування зауважень і пропозицій громадськості. Первинна інформація про плани щодо реалізації проекту доводиться до громадськості шляхом опублікування так званої Заяви про наміри замовником або ви­конавцем ОВНС. ДБН містять окремим додатком обов’язкову форму такої заяви, у якій вказується поруч із основною інформацією про запланований проект, якими є назва інвестора, плановане місце розташування об’єкта, характер планової діяльності, характеристика потенційного впливу від реалізації проекту на складові довкілля, також й інформація про те, коли (час), де (адреса) громадськість може ознайомитися із матеріалами про­екту та самою ОВНС, а також адреса, телефон, за якими можна подати свої пропозиції до матеріалів ОВНС. Після цього, відповідно до п. 1.9., інвестор здійснює інформування населення про проведення обговорення плано­ваної діяльності, проводить громадське обговорення проекту. Замовник здійснює коригування матеріалів ОВНС за результатами громадського обговорення і лише після цього, остаточний звіт ОВНС, з урахуванням громадських інтересів, у складі проектної документації подається інвес­тором на узгодження і проходження державних експертиз. Відповідно до п. 1.8., на основі висновків остаточного звіту ОВНС замовник і виконавець ОВНС складають текст Заяви про екологічні наслідки планованої діяльності і забезпечують її розповсюдження через засоби масової інформації. Така

Заява про екологічні наслідки становить собою резюме матеріалів ОВНС і є документом щодо суті цих наслідків і гарантій виконання природоохо­ронних заходів із забезпечення безпеки навколишнього середовища на весь період здійснення планованої діяльності (п. 4.1), який публікується власне з метою інформування громадськості водночас і щодо остаточних проектних рішень, і щодо результатів врахування участі громадськості.

ДБН у п. 1.10 вимагають, щоб остаточний звіт ОВНС містив докази врахування громадських інтересів, а саме відомості про опублікування в засобах масової інформації Заяви про наміри (у якому виданні, коли опубліковано, вирізка із газети), відомості про проведення громадських обговорень (де і коли проводилися, протокол таких слухань), письмові та інші документи звернень громадян; перелік матеріалів, представлених з боку замовника і виконавця ОВНС на розгляд місцевого населення та громадських організацій, перелік питань і зауважень громадян, обґрун­товані відповіді; узагальнені рішення про враховану частину громадських пропозицій та обґрунтування, що стосуються їхньої неврахованої частини.

Справа 1. Оскарження висновку державної екологічної експертизи

У 2009 році ЕПЛ звернулася з позовом до Міністерства охорони навко­лишнього природного середовища України про визнання незаконним та скасування висновку державної екологічної експертизи проекту будівництво заводу з виробництва мінераловатної ізоляції. Свої позовні вимоги ЕПЛ обґрунтовувала тим, що всупереч законодавчим вимогам у ході проведення експертизи не було оцінено комплексного впливу проектованого і існуючих асфальтобетонних заводів на атмосферне повітря, а також впливу на довкілля радіоактивних мінеральних сировинних матеріалів, які використовуються в значних кількостях у виробництві скловати. Крім того, ЕПЛ були зібрані дані, які вказують на наявність суттєвих порушень законодавства України в частині порядку проведення громадського обговорення (недопущення жителів міста (зацікавленої громадськості) в приміщення, де проводились громадські слухання, проведення слухань із особами, які були доставлені за­будовником із інших населених пунктів). У січні 2011 року адміністративний суд, задовольняючи позов ЕПЛ, визнав зазначені матеріальні та процесуальні порушення, допущені в ході процедури ОВНС та державної екологічної експертизи, та скасував висновок державної екологічної експертизи по проекту.

Разом з тим, практична реалізація права громадськості брати участь у розробленні ОВНС на належному рівні не забезпечувалася. Перш за все, і інвестори і розробники ОВНС не розцінюють громадськість як суб’єкта, який може позитивно вплинути на якість проектних документів, і в кра­щому випадку зводять вимоги законодавства щодо участі громадськості до їх формального виконання із використанням усіх можливих прогалин у нормативних актах для зведення можливості реальної участі до мінімуму.

Заяви про наміри часто не відповідали вимогам, особливо в частині подання інформації про те, як і де можна ознайомитися із проектними матеріалами, куди подавати коментарі, де будуть проводитися громадські слухання. Час між опублікуванням такої заяви і громадськими слуханнями та фіналізу- ванням ОВНС часто складав лише декілька днів, що унеможливлювало подання будь-яких обґрунтованих коментарів. А якщо такі і подавалися, останні не знаходили свого відображення у матеріалах ОВНС. Заяви про екологічні наслідки діяльності також часто всупереч законодавству не містили найважливіших елементів: характеристики основних впливів діяльності на довкілля, показників екологічного ризику планованої ді­яльності, заходів, спрямованих на мінімізацію впливу, гарантій здійснення діяльності відповідно до екологічних стандартів і нормативів. Крім того, такі заяви часто публікувалися у засобах масової інформації, аудиторія яких не покривала зацікавлену громадськість, яка повинна залучатися до цього процесу. Висновки державної екологічної експертизи не доводилися до відома громадськості; отримати їхні копії на запит також не завжди було можливо.

Справа 2. Опублікування висновків ДЕЕ на сайті Мінприроди

У 2010-2011 року ЕПЛ позивалася до Мінприроди України з питань опу­блікування висновків державної екологічної експертизи (ДЕЕ) на офіційному веб-сайті Мінприроди. ЕПЛ посилалася на положення національного зако­нодавства та вимоги Оргуської конвенції про обов’язок державного органу повідомити громадськості текст остаточного рішення разом з переліком причин і міркувань, покладених в основу цього рішення. Суд першої інстанції погодився із аргументацією ЕПЛ та зобов’язав Мінприроди розмістити на своєму сайті 1293 висновки, видані протягом 2009 — першої половини 2011 років. Наприкінці 2012 року Київський апеляційний адміністративний суд підтримав рішення місцевого суду.

У січні-березні 2013 року Мінприроди розмістило на сайті понад тисячу висновків ДЕЕ. Разом з тим, Мінприроди обмежилася «титульними сторін­ками» висновків, які містять лише деякі елементи його вступної та заключної частин (короткі документи на 1-2 сторінки на бланку Мінприроди і за під­писом посадової особи), і не розмістило наукові-еколого експертні оцінки, які є невід’ємними частинами висновків ДЕЕ, і містять їхні основні — усю описову та основну долю заключної — частини.

25 березня 2013 року на стадії судового контролю за виконанням судового рішення Окружний адміністративний суд м. Києва, розглянувши пояснен­ня ЕПЛ щодо виконання рішення, зобов’язав Мінприроди опублікувати в Інтернеті висновки ДЕЕ в обсязі, визначеному ст. 43 Закону України «Про екологічну експертизу», тобто опублікувати в мережі 1293 наукові еколого- експертні оцінки.

До 2011 року при прийнятті документації на державну екологічну екс­пертизу Мінприроди та його територіальні підрозділи не перевіряли, чи процедури участі громадськості реально мали місце, а лише вимагали підтвердження факту опублікування Заяви про екологічні наслідки діяль­ності. Змісту такої заяви особливої уваги теж не приділялося. В результаті громадськість була позбавлена доступу до інформації про основні умови планової діяльності та заходи щодо зменшення її впливу на довкілля, описані у ОВНС, вже не говорячи про реальну можливість якось на них впливати.

Справа 3: Витребування матеріалів ОВНС від забруднювача

На початку 2010 року ЕПЛ оскаржила до господарського суду відмови керівництва великого цементного заводу надати ЕПЛ матеріали ОВНС про­екту розширення заводу та переводу обертових печей з природного газу на вугілля та альтернативне паливо, а також висновок ДЕЕ на такий проект. Суд першої інстанції зобов’язав відповідача надати доступ до таких документів, але вже суд апеляційної інстанції таке рішення скасував.

Задовольняючи позовні вимоги ЕПЛ щодо зобов’язання відповідача на­дати позивачу матеріали ОВНС та висновок ДЕЕ, господарський суд першої інстанції виходив з того, що за змістом ці документи містять екологічну інформацію, а відповідно до ст. 25-1 Закону України «Про охорону навко­лишнього природного середовища», підприємства, установи та організації, діяльність яких може негативно вплинути або впливає на стан навколишнього природного середовища, життя і здоров’я людей, зобов’язані забезпечувати вільний доступ населення до інформації про стан навколишнього природ­ного середовища, і відповідно на відповідача законодавством покладено обов’язок надавати запитувану інформацію.

У січні 2011 року Вищий господарський суд помилкове рішення суду апе­ляційної інстанції скасував і відновив в силі рішення суду першої інстанції, яке оцінив як законне і обґрунтоване.

Дана система оцінки впливу мала низку суттєвих недоліків (законодав­чого і практичного характеру), які спричинили порушення Україною своїх міжнародних зобов’язань за Оргуською конвенцією та Конвенцією Еспо. Рішення про порушення Україною вимог цих конвенцій неодноразово приймалися відповідними органами конвенцій.

Відсутність чітких процедур доступу до інформації, проведення громад­ського обговорення, врахування думки громадськості у процесі прийняття рішення, доведення такого рішення до відома громади, а також формальне і часто помилкове тлумачення існуючих норм призводили до обмеження доступу до інформації, порушення прав громадськості на участь у процесі прийняття екологічно значимих рішень та порушення права на безпечне для життя та здоров’я довкілля загалом.

Тим не менше, система оцінки впливу виходила і базувалася на загальних законодавчих принципах екологічної політики держави, і була зафіксована в основному галузевому ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» та спеціальному ЗУ «Про екологічну експертизу». Висновок державної екологічної експертизи був актом органу державної влади і це остаточне рішення можна було оскаржити в адміністративному суді, в тому числі, з підстав порушення вимог екологічного законодавства та процедури залучення громадськості до процесу його прийняття.

**1.2.** ОВНС ТА ДОЗВІЛ НА БУДІВНИЦТВО

У зв’язку із прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI, згідно з яким було спрощено порядок отримання дозволів на будівництво та виключено проекти будів­ництва щодо об’єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, із переліку об’єктів державної екологічної експертизи, в системі оцінки впливу проектів на навколишнє середовище відбулись суттєві зміни.

Цей закон своїми перехідними положеннями вніс зміни в цілу низку за­конодавства, а саме в ЗУ «Про охорону навколишнього природного середо­вища», ЗУ «Про екологічну експертизу», ЗУ «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», ЗУ «Про пожежну безпеку» та виключив з цих законів положення, що передбачали відповідно екологічну, санітарно-гігієнічну і пожежну експертизи проектів будівництва. Скасо­вуючи такі експертизи для проектів будівництва, в ці закони були введені нові положення, які встановили, що єдина експертиза проектів будівництва проводиться відповідно до статті 31 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності». Ці положення закону вступили в силу 12 червня 2011 року.

Стаття 31 передбачає, що експертизі щодо додержання нормативів з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, еколо­гії, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, міцності, надійності, довговічності будинків і споруд, їхньої експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення підлягає лише проектна документація на будівництво, об’єктів, які відносяться до 4-5 ка­тегорій складності. При цьому потенційний чи дійсний вплив на довкілля не є критерієм при визначенні категорії складності об’єкта будівництва4. Співвідношення таких об’єктів і об’єктів, що становлять підвищену еколо­гічну небезпеку, для яких раніше була обов’язковою екологічна експертиза, певний час залишалося невизначеним. Лише у 2013 році Національним стан­

дартом було закріплено, що об’єкти, визначені Переліком видів діяльності та об’єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку5, слід відносити до 5 категорії складності6. Закон встановлює, що нова експертиза може про­водитися експертними організаціями різних форм власності. У більшості випадків таку експертизу зараз здійснюють приватні підприємства, ті самі, що розробляють проектну документацію, в тому числі матеріали ОВНС. Щоправда, забороняється здійснювати розробку документації та експертизу одного і того ж проекту одній і тій же особі7. Крім того, закон вимагає, аби експертиза проектів, що споруджуються за рахунок бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, здійснювалася експертною організацією державної форми власності.

Згідно з новим порядком, для проектної документації на будівництво об’єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, і далі необ­хідно розробити ОВНС згідно ДБН. Матеріали ОВНС, щоправда, тепер розглядаються разом із рештою проектної документації за процедурою містобудівної експертизи, тобто не спеціальним уповноваженим органом у сфері охорони навколишнього середовища, а експертною організацією, яка відповідає критеріям, затвердженим Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон). До проведення такої експертизи залучаються фахівці в сфері екології, сертифіковані Атестаційною архітектурно-будівельною комісією, але не спеціальний держорган8. Професійну атестацію таких експертів проводить секція Комісії, до складу якої включаються представники від­повідних центральних органів виконавчої влади, в т. ч. Мінприроди.

Спеціальний орган у сфері охорони довкілля до процесу експертизи більше не залучається, а фінальний документ експертизи — експертний звіт — вже не є документом дозвільного характеру, законність якого раніше можна було оскаржити в адміністративному суді.

Хоча положення ДБН про ОВНС, як і раніше, встановлюють певні мінімальні процедури участі громадськості в процесі розробки ОВНС,

розірвання зв’язку інституту ОВНС із ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», який гарантував таке право, та ЗУ «Про еколо­гічну експертизу», який передбачав гласність експертизи, значно підірвали можливості громадськості брати участь у процесі прийняття рішення. Законодавство України у сфері регулювання містобудівної діяльності не закріплює права громадськості на участь у прийнятті рішень щодо будів­ництва окремих об’єктів. На стадіях експертизи проектної документації на будівництво чи видачі дозволу на будівництво не передбачено жодних процесуальних гарантій перевірки належного залучення громадськості розробником ОВНС на стадії підготовки цих матеріалів.

Внаслідок вищевказаних змін у процедурі оцінки впливу на навколишнє середовище Україна іще більше віддалилася від європейського зразка, а при­йнята законодавча база зробила іще складнішим виконання міжнародних зобов’язань у сфері участі громадськості та оцінки впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті.