

**Вих. № 46 від 07.09.2022**

Міністру захисту довкілля  
та природних ресурсів України  
Стрільцю Р. О.  
Копія  
Голові Верховної Ради України  
Стефанчуку Р.О.  
Віце-прем'єр-міністру з питань  
європейської та євроатлантичної інтеграції України  
Стефанішиній О.В.  
Комітету Верховної Ради України  
з питань екологічної політики та природокористування  
Комітету Верховної Ради з питань  
інтеграції України до Європейського Союзу

**Міндовкілля пропонує зміни до системи оцінки впливу на довкілля, що негативно вплинуть на процес набуття членства України в ЄС**

Міндовкілля України пропонує зміни до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», які, через їх невідповідність вимогам законодавства ЄС, загрожують процесу набуття членства в ЄС

26 серпня 2022 року Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України оприлюднило для громадського обговорення проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»<sup>1</sup>. Проект передбачає низку системних змін до чинного Закону.

Ми проаналізували цей законопроект з точки зору євроінтеграційних прагнень України, щоб отримати відповіді на такі питання:

- Чи відповідають запропоновані зміни вимогам законодавства ЄС та нашим зобов'язанням за Угодою про асоціацію?
- Як прийняття цих змін вплине на процес набуття членства в ЄС?

У пояснювальній записці стверджується, що «у проекті акта відсутні положення, що стосуються зобов'язань України у сфері європейської інтеграції». Це не відповідає дійсності.

Оцінка впливу на довкілля – європейський інструмент державного регулювання у сфері охорони довкілля, що запроваджений в Україні внаслідок зобов'язань за Угодою про асоціацію з ЄС та окремих міжнародних угод. Цей факт підтверджується і поданням народних депутатів, які свого часу реєстрували законопроект 2009а-д<sup>2</sup> і протоколами його розгляду ВРУ та її комітетів.

<sup>1</sup> <https://mepr.gov.ua/news/39614.html>

<sup>2</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58257](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58257)

## Чи відповідають запропоновані зміни вимогам законодавства ЄС та нашим зобов'язанням за Угодою про асоціацію?

Відповідність національного законодавства у сфері ОВД вимогам законодавства ЄС слід розглядати на основі аналізу його відповідності двом актам ЄС: **Директиві № 2011/92/ЄС** Про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище (кодифікація), із змінами і доповненнями, внесеними Директивою № 2014/52/ЄС та **Директивою № 2003/4/ЄС** Про доступ громадськості до екологічної інформації та про скасування Директиви № 90/313/ЄЕС. Обидві директиви є частиною наших зобов'язань за Угодою про асоціацію.

З огляду на зміст запропонованих змін до закону про ОВД, цей аналіз зосереджений на відповідності лише **Директиві 2011/92/ЄС**.

- **Нова норма щодо можливості проведення консультацій з іншими державними та місцевими органами в процесі ОВД**

Проектом пропонується доповнити частину першу статті 2<sup>3</sup> новою частиною 1<sup>1</sup> такого змісту:

*«1<sup>1</sup>. Під час здійснення оцінки впливу на довкілля, уповноважений територіальний орган, а у випадках, визначених частинами третьою і четвертою статті 5 цього Закону, - уповноважений центральний орган може проводити консультації в тому числі шляхом листування з метою отримання зауважень та пропозицій щодо оцінки впливу планованої діяльності на довкілля з іншими органами виконавчої влади, їх органами на місцях, органами місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції з питань, що стосуються довкілля» (виділення наше).*

Залучення інших зацікавлених органів є серед вимог Директиви 2011/92/ЄС. Таке залучення носить обов'язковий характер, має відбуватись у відповідності до детальних вимог закону і не може носити характер дискреційних повноважень («**може**»). Тому, запропоновані зміни не відповідають вимогам ст.6 та ч.3 ст.5 Директиви про ОВД. Окрім того, проектом не передбачено оприлюднення результатів таких консультацій, що є порушенням вимог ст. 9 (1)(b), як і не передбачено інформування таких органів про ухвалені рішення (ст.9(1)(а) директиви). Слід зауважити, чинна редакція закону про ОВД також не відповідає вимогам директиви з цього питання.

- **Зміни щодо вимог до способів оприлюднення інформації в процесі ОВД**

Запропоновані зміни повністю виключають вимогу щодо оприлюднення через ЗМІ повідомлення про плановану діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля, та оголошення про початок громадського обговорення звіту з оцінки впливу на довкілля. Натомість, проектом закону пропонується встановити такі обов'язкові способи оприлюднення цієї інформації у ч.3 ст.4:

---

<sup>3</sup> В оприлюднених документах зазначено різні статті (стаття 1 в проекті закону та стаття 2 в порівняльній таблиці), проте йдеться, мабуть, про статтю 2 ЗУ «Про ОВД».

*«Повідомлення про плановану діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля, оголошення про початок громадського обговорення звіту з оцінки впливу на довкілля оприлюднюються суб'єктом господарювання шляхом розміщення не менше, ніж в трьох публічних місцях (зокрема, на дошках оголошень органів місцевого самоврядування, об'єктів соціально-культурного призначення, відділень поштового зв'язку, на стаціонарно обладнаних зупинках маршрутних транспортних засобів, у місцях, визначених та обладнаних органами державної влади або органами місцевого самоврядування, та інших місцях масового перебування населення) на території, де планується провадити плановану діяльність та в адміністративно-територіальних одиницях, які можуть зазнати впливу планованої діяльності» (виділення наше).*

Із запропонованої норми випливає, що мінімальною є вимога розмістити відповідну інформацію лише у трьох публічних місцях. Проте навіть за широкого тлумачення, така вимога є надто вузькою і не може забезпечити належного інформування громадськості. Так, у випадку можливого впливу на, скажімо, Київську область, три публічні місця не можуть навіть теоретично охопити більшість населених пунктів області. З огляду на те, що перше речення у запропонованій частині третій ст.4 не містить якісної вимоги (яка перенесена у наступне речення, де йдеться про можливі, але не обов'язкові, додаткові методи інформування), в сукупності такі зміни не відповідають вимогам ст.6(2) та 6(5) Директиви 2011/92/ЄС.

Цифрові методи (реєстр) не можуть забезпечити належне інформування навіть у поєднанні з такими вимогами про три публічні місця.

- **Зміни щодо строків громадського обговорення та надання висновку з ОВД**

Запропоновані зміни значно скорочують термін надання висновку з ОВД: з 25 до 15 робочих днів. На нашу думку, така вимога є нездійсненною і лише посилює формально-процедурний характер чинної системи ОВД в Україні. Неможливо здійснити належну підготовку висновку з ОВД у такі короткі строки.

Окрім того, включення положення про те, що «перебіг строків передбачених Законом починається відповідно до дат зафіксованих у Єдиному реєстрі з оцінки впливу на довкілля» на практиці може призводити до невизначеності у процесі громадського обговорення, оскільки незрозумілою буде дата відколи громадськість має можливість брати участь в обговоренні: дати розміщення інформації в публічних місцях можуть значно відрізнятись від дат оприлюднення такої інформації в реєстрі.

- **Підстави відмови та надання негативного висновку**

Відсутність підстав для відмови та надання негативного висновку є значним недоліком чинного закону, проте не суперечить прямо вимогам Директиви.

Проектом запропоновано включити перелік підстав для відмови у наданні висновку з ОВД (нова стаття Стаття 9<sup>1</sup>). Водночас, правові наслідки (способу) виправлення порушень, передбачені ч.2 цієї статті, не відповідають засадам ОВД, яка є цілісним процесом згідно Директиви про ОВД і не може здійснюватися з певного етапу.

Натомість, зі змісту ч.2 статті 9<sup>1</sup> випливає, що після виправлення (або з метою виправлення для певних порушень) ОВД буде здійснюватися за скороченою процедурою.

Проектом закону запропоновано включити перелік підстав надання негативного висновку з ОВД:

*«б<sup>1</sup>. Підставами для надання висновку з оцінки впливу на довкілля, у якому визначена недопустимість провадження планованої діяльності, є:*

*1) наявність **встановлених законами заборон чи обмежень**, які унеможливають провадження планованої діяльності;*

*2) виявлення того, що з урахуванням вимог частини першої цієї статті, в тому числі в результаті вжиття передбачених заходів, спрямованих на запобігання, зменшення, усунення впливу на довкілля, та/або встановлення додаткових обґрунтованих екологічних умов, вплив планованої діяльності залишатиметься таким, що унеможливує її провадження згідно з **вимогами законодавства**.» (виділення наше);*

По-перше, цей перелік є вичерпним. По-друге, обидві підстави спираються на певні вимоги законодавства чи закону. Немає вимог – немає підстав. По-суті, створюється презумпція допустимості планованої діяльності. Такий підхід, на нашу думку, суперечить меті та засадам ОВД, передбаченим директивою 2011/92/ЄС. ОВД – це за своєю природою *оціночний* інструмент, який передбачає *експертні* висновки щодо значимості та негативної природи впливу, а не його відповідності вимогам закону. Більше того, Директива безпосередньо спирається на ключові принципи первинного права ЄС: застереження (precautionary) та превентивності (prevention) (див. п.2 та 15 преамбули). Тому такі підстави надання негативного висновку не відповідають засадам європейського права та Директиві 2011/92/ЄС.

### **Як ухвалення цих змін вплине на процес набуття членства в ЄС?**

Як відомо, у червні 2022 р. Рада ЄС надала Україні статус країни-кандидата у члени ЄС. Для цього, Європейська Комісія давала свою попередню оцінку готовності України взяти на себе зобов'язання, яка готувалась на основі опитувальника, підготовленого Урядом України<sup>4</sup>. Друга частина опитувальника включала оцінку впровадження екологічної політики та законодавства ЄС, у т.ч. оцінки впливу на довкілля. У цій частині Україна обґрунтовувала повну відповідність чинного законодавства вимогам директиви про ОВД.

Після відкриття переговорів про вступ до ЄС (сподіваємося, у першій половині 2023 року), Україна та ЄС розпочнуть детальні перемовини по всіх основних частинах права та політик ЄС<sup>5</sup>, включаючи зміну клімату та довкілля.

---

<sup>4</sup> <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-peredala-yes-zapovnenu-drugu-chastinu-opituvalnika-neobhidnu-dlya-otrimannya-statusu-kandidata-na-chlenstvo-v-yes>

<sup>5</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/chapters-acquis-negotiating-chapters\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/chapters-acquis-negotiating-chapters_en)

На нашу думку, чинний закон про ОВД не повністю відповідає вимогам Директиви 2011/92/ЄС. Проте, частина запропонованих змін ще більше посилюють цю невідповідність. Очевидно, такі зміни у зворотному напрямку не пройдуть повз увагу громадськості в Україні та ЄС, а також відповідних органів ЄС.

У підсумку, запропоновані зміни створюють ризики для процесу набуття членства в ЄС Україною, загрожують процесу відкриття переговорів про членство в ЄС. Уряд України та Верховна Рада повинні відповідально ставитися до змін у законодавстві, на яке поширюються вимоги права ЄС, і забезпечити повну відповідність будь-яких змін acquis ЄС.

**Організації, що підписалися:**

ГО «Екоклуб»

ГО “Центр екологічних ініціатив “Екодія”

ГО “Чорноморський жіночий клуб”

Ресурсно-аналітичний центр “Суспільство і довкілля”

ГО “Українська Природоохоронна Група”