

ООН взяла до розгляду скаргу Екоклубу щодо неналежного забезпечення участі громадськості у процесах ОВД та СЕО

В чому проблема?

В Україні є дві процедури, покликані запобігти шкідливому впливу господарської діяльності на довкілля: оцінка впливу на довкілля (ОВД) і стратегічна екологічна оцінка (СЕО). ОВД проводять для конкретного проєкту, який може мати значний вплив на довкілля. СЕО має забезпечувати сталий розвиток загалом і тому стосується документів державного планування, зокрема державних та місцевих планів та програм, планів територіального розвитку тощо.

Щоб збудувати завод, потрібно придбати чи орендувати земельну ділянку та отримати ряд дозволів. Зокрема – висновок з оцінки впливу на довкілля (ОВД), яку проводять для проєктів, що можуть мати значний вплив на довкілля (згідно [Закону України “Про оцінку впливу на довкілля”](#)). Крім цього потрібно розробити та затвердити детальний план території (ДПТ), [в який входить звіт про Стратегічну екологічну оцінку](#) (СЕО). Після цього треба отримати дозвіл на початок будівництва. Ці дозволи затверджуються та видаються відповідними органами влади.

Першою проблемою є вимога до інвестора мати у власності/ користуванні земельну ділянку ще до початку дозвільних процедур. Закон про ОВД вимагає [розгляд альтернативних локацій](#), але інвестор не куплятиме декілька ділянок у різних місцях лише заради “розгляду альтернатив” у ОВД. Тому виконати дану умову в процесі ОВД на практиці неможливо.

По-друге, СЕО є лише одним з розділів ДПТ і зміст цього розділу, по факту є значно вужчим, ніж передбачено [Законом України «Про Стратегічну екологічну оцінку»](#). Внаслідок цього, на громадських слуханнях щодо СЕО їх учасники не отримують повної інформації про впливи на довкілля, як цього вимагає закон.

По-третє дозвіл на виконання підготовчих будівельних робіт можуть видати ще до проведення громадських консультацій щодо СЕО та ДПТ. Цей дозвіл означає остаточне рішення будувати завод в цьому місці. У випадках, коли СЕО та ДПТ затверджуються після дозволу на підготовчі будівельні роботи, громадськість не має голосу на ранніх етапах прийняття рішення про проєкт. Так само, ще до обговорення ОВД і СЕО завод може почати будувати допоміжні приміщення – наприклад склади, підїзні дороги тощо.

Завод Кроноспан - типовий інвестиційний проєкт в Україні, що передбачає будівництво. Деревообробний завод мав переробляти 36% комерційного лісу-кругляку в Україні (орієнтовна потреба в комерційних поставках круглого лісу оцінена розробником у 3 277 тис. м3 на рік 1 392 тис. м3 для виробництва ДСП та 1 885 тис. м3 для виробництва ОСП, Звіт з ОВД, 2020). Для будівництва і початку діяльності завод мав пройти ряд дозвільних процедур: ДПТ, ОВД, СЕО, дозвіл на будівництво. Екоclub брав участь у громадських обговореннях звіту з ОВД, за

критику висновку ОВД отримав від Кроноспану позов до суду та оскаржував в у судах позитивний висновок з ОВД.

Під час цих активностей ми помітили, що система ОВД в Україні не виконує своєї функції – допомагати інвесторам дбати про довкілля, забезпечити врахування думки громади. Як через труднощі для участі громадськості, так і через прогалини, які допускають будівництво потенційно небезпечних об'єктів.

Словник

- ОВД - оцінка впливу на довкілля - процедура дозвільного характеру, яку має пройти проект, що передбачає в своїй діяльності значний вплив на довкілля. Результат ОВД - висновок від Міндовкілля або місцевої адміністрації щодо допустимості/недопустимості діяльності. Цей висновок видається на основі звіту з ОВД після його громадського обговорення. ([Закон України Про оцінку впливу на довкілля](#)).
- СЕО - стратегічна екологічна оцінка спрямована на оцінку, попередження та зменшення впливу на довкілля від реалізації документів державного планування (планів, програм, стратегій). Одним із результатів СЕО є звіт (у випадку з ДПТ він стає його розділом ([Закон України про Стратегічну екологічну оцінку](#))).
- ДПТ - детальний план територій (одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та землепорядна документація, що визначає планувальну організацію та розвиток території), що завершується затвердженням та оприлюдненням документації на місцевому рівні ([Закон України Про регулювання містобудівної документації](#)).
- Орхуська Конвенція - конвенція Європейської Економічної Комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. ([Офіційний переклад конвенції](#)).

Чому процедури ОВД і СЕО недостатньо захищають довкілля і здоров'я населення?

ОВД є дозвільною процедурою, її наслідком є отримання висновку, який є обов'язковим до виконання. Висновок видає Міндовкілля або місцева адміністрація. Він визначає допустимість чи обґрунтовує недопустимість планованої діяльності та визначає заходи із захисту довкілля, обов'язкові для провадження проєкту.

Оцінка впливу на довкілля - це процедура, що передбачає:

- підготовку звіту з ОВД та проведення громадських обговорень;
- аналіз уповноваженим органом звіту та інформації від громадськості;
- надання уповноваженим органом висновку з ОВД, який має спиратися на звіт з ОВД і результат громадських консультацій.

На практиці процедура ОВД як правило здійснюється:

- після купівлі земельної ділянки для планованої діяльності;
- паралельно з плануванням містобудівної діяльності;
- до проведення СЕО посеред отриманням різних дозволів на будівництво наданих для "підготовчих робіт", включаючи знесення.

Оцінка впливу на довкілля має забезпечувати своєчасне, адекватне та ефективне інформування громадськості (згідно ЗУ про ОВД), а саме:

- Вся інформація що стосується ОВД (*повідомлення про плановану діяльність, оголошення про початок громадського обговорення звіту з ОВД, інформація про висновок з ОВД та рішення про провадження планованої діяльності*) оприлюднюються на офіційному веб-сайті уповноваженого територіального органу, в друкованих медіа, на дошках оголошень органів місцевого самоврядування або в інших громадських місцях на території, де планується провадити плановану діяльність;
- Звіт з оцінки впливу на довкілля та надана суб'єктом господарювання інша документація, необхідна для оцінки впливу на довкілля, є відкритими і надаються уповноваженим органом, органом місцевого самоврядування та суб'єктом господарювання для ознайомлення;
- Міндовкілля та місцева адміністрація забезпечують безоплатний доступ громадськості до всієї інформації, що стосується процесу прийняття висновку, в міру її надходження;
- Опублікування інформації забезпечує суб'єкт господарювання.

Після придбання земельної ділянки, політичний та комерційний тиск унеможливорює розгляд альтернативних варіантів під час громадських обговорень процедур ДПТ, ОВД та СЕО в майбутньому. Для прикладу, на обласному рівні участь громадськості забезпечують ОДА. Вони, зазвичай, мають конфлікт інтересів. З одного боку, вони мають забезпечити участь громадськості і захист довкілля, а з іншого – зацікавлені продати ділянку інвестору під вже заплановану діяльність і залучити інвестиції в регіон, створити робочі місця. Це робить подальшу участь громадськості неефективною та символічною.

- Конфлікт інтересів: органи влади представляють інтереси бізнесу а не громади. Один і той самий орган заохочує розвиток бізнесу і водночас приймає участь у дозвільних процедурах для цього ж бізнесу. У випадку з Кроноспаном, Рівненська ОДА, зацікавлена залучати інвестиції, продає земельні ділянки під інвестиційні проєкти. А підпорядкований їй департамент екології покликаний забезпечувати доступ та участь громадськості у прийнятті рішень щодо впровадження таких інвестиційних проєктів. Така ситуація унеможливорює незалежне оцінювання та затвердження дозвільної документації.
- СЕО не несе необхідної інформативної та дослідницької ваги у форматі розділу ДПТ. В ситуації з Кроноспаном, після публікації у квітні 2020

місцевою адміністрацією повідомлення про СЕО та оприлюднення звіту про СЕО та проекту ДПТ, розпочався комбінований процес громадських обговорень (ДПТ та СЕО). Громадськості запропонували прокоментувати проект ДПТ та звіт про СЕО до 13 травня 2020 року. Затвердили ДПТ 20 липня 2020 року, що означало закінчення процедури СЕО. Проте, [Затверджений ДПТ](#) не включає ні розділу про охорону навколишнього середовища, ні будь-якої згадки про проведене СЕО. Звіт СЕО існує як окремий документ, що вже порушує закон про регулювання містобудівної документації. Зокрема, у звіті про СЕО немає інформації щодо розгляду альтернативних варіантів, заходів з мінімізації та компенсації можливих ризиків для довкілля, у тому числі, здоров'я населення.

- Непослідовність дозвільних процедур (ОВД, СЕО, ДПТ, надання дозволу на будівництво) унеможливує участь громадськості на ранніх етапах прийняття рішень. Отримання дозволу на виконання будівельних робіт здійснюється паралельно з плануванням містобудівної діяльності та СЕО і може завершитись до завершення процедур затвердження ДПТ та СЕО і пов'язаних з ними консультацій з громадськістю. У випадку Кроноспану, після придбання ділянок паралельно відбувалися розроблення проекту ДПТ, СЕО, підготовчі будівельні роботи, розроблення звіту з ОВД та як результат - отримання дозволу на будівництво. Тобто, ще під час проектування і обговорення, вже розпочалися підготовчі будівельні роботи.

Роль громадськості у ОВД

Будь який інвестиційний проект, що може чинити значний вплив на довкілля згідно частин [другої](#) і [третьої](#) статті 3 ЗУ про ОВД, зобов'язаний пройти оцінку впливу на довкілля перед початком його реалізації. Ця процедура оцінює ризики планованої діяльності для довкілля, передбачає заходи з їх мінімізації та компенсації, розглядає альтернативні варіанти проекту, та забезпечує громадськості вплив на рішення щодо проекту.

Громадське обговорення дозволяє виявити, зібрати та врахувати зауваження і пропозиції широкого кола зацікавлених людей і організацій. Закон про ОВД робить участь громадськості обов'язковою. Цього ж вимагає Орхуська конвенція, стороною якої є і Україна. Залучення громадськості допомагає критично подивитися на безпечність проекту, оскільки інвестор і навіть дозвільні органи можуть бути упередженими.

Закон про ОВД гарантує громадськості:

- своєчасне, адекватне та ефективне інформування;
- надання вільного доступу до матеріалів з ОВД;
- врахування пропозицій до планованої діяльності, обсягу досліджень та рівня деталізації інформації, що підлягає ОВД;

- обов'язковий розгляд уповноваженим органом (зазвичай це Міндовкілля або місцева адміністрація) усіх одержаних пропозицій та зауважень.

Роль громадськості у ДПТ та СЕО

Громадські обговорення звіту про СЕО та проекту ДПТ здійснюються в порядку обговорень проєктів містобудівної документації на місцевому рівні:

Замовник (інвестор) містобудівної документації (ДПТ) забезпечує:

- 1- оприлюднення рішення щодо розроблення ДПТ з прогнозованими наслідками для довкілля, у тому числі для здоров'я населення;
- 2- оприлюднення проекту ДПТ, розділу "Охорона навколишнього природного середовища" (звіту про СЕО) на своїх офіційних веб-сайтах, а також вільний доступ до такої інформації громадськості;
- 3- реєстрацію, розгляд та врахування пропозицій громадськості до проекту ДПТ;
- 4- проведення громадських слухань щодо проекту ДПТ;
- 5- узгодження спірних питань між громадськістю і замовником ДПТ (інвестором) через погоджувальну комісію;
- 6- оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проекту ДПТ.

Пропозиції громадськості подаються у строк, не менш як 30 днів з дня оприлюднення проекту ДПТ. Громадські слухання проводяться не раніше 10 днів з дня оприлюднення проекту містобудівної документації на місцевому рівні.

Звіт про стратегічну екологічну оцінку складається до затвердження ДПТ.

Кейс Кроноспану:

Події описані у хронологічному порядку:

- Квітень 2019 року: Забудовник (компанія «Технопривід Інвест Груп», пізніше перейменована в «Кроноспан Рівне») почала скуповувати кілька прилеглих один до одного земельних ділянок для реалізації проекту.
- 26.04, 03.25.06, 15.07 2019 року: Голова Рівненської ОДА підписав низку розпоряджень про продаж земельних ділянок забудовнику "за зверненням забудовника". Цими рішеннями Рівненська ОДА була зобов'язана укласти договори купівлі-продажу земельних ділянок із забудовником.
- 09.08.2019 року: голова Рівненської ОДА підписав рішення про розроблення на замовлення забудовника детального плану території (далі - ДПТ) для реконструкції існуючих об'єктів "під деревообробний завод на території смт Городок".

- 18.08.2019 року: Забудовник почав процедуру ОВД шляхом публікації повідомлення про плановану діяльність.
- від 06.12.2019 до 15.01.2020 року: тривали громадські обговорення звіту з ОВД, під час яких відбувались протести місцевих жителів, Екоclub подавав зауваги до звіту з ОВД про недопустимість провадження планованої діяльності, які не було враховано при формуванні висновку з ОВД.
- 22.10.2019 року: Рівненська обласна адміністрація уклала договір про співпрацю з забудовником для будівництва деревообробного заводу.
- 11.11.2019 року: Забудовник подав декларацію (РВ 061193110352) на виконання підготовчих будівельних робіт для будівництва складських приміщень на одній з земельних ділянок.
- 14.02.2020 року: Забудовник подав декларацію (РВ 010200451268) на проведення підготовчих робіт з реконструкції комплексу промислових об'єктів під "деревообробний завод".
- 20.02.2020 року: ОВД завершено висновками (рішенням) з оцінки впливу на довкілля.
- 06.03.20 року: оприлюднено повідомлення про СЕО.
- 13.04.2020 року: місцева адміністрація оприлюднила звіт про СЕО та проект ДПТ.
- 29.04.2020 року: Забудовнику було надано дозвіл на виконання будівельних робіт для реконструкції високовольтної трансформаторної станції на території майбутнього заводу.
- 13.04.2020-13.05.2020 року: Громадськості було запропоновано надати коментарі до проекту ДПТ та звіту про СЕО.
- 16.06.2020 року: Забудовнику надано дозвіл на будівництво для реконструкції комплексу під деревообробний завод.
- 20.07.2020 року: ДПТ був затверджений, що означає закінчення процедури СЕО.

Екоclub виявив наступні недоліки щодо участі громадськості в дозвільних процедурах:

1. Неможливість розглядати географічні альтернативи на етапі громадських обговорень, бо ділянка придбана, а інвестор на практиці може виконувати ОВД лише щодо придбаних ділянок (цього вимагає проектування).
2. Недостатня координація між процедурами ОВД та іншими пов'язаними процедурами (розробка ДПТ, СЕО та отримання дозволів на будівництво);
3. Упередженість: коли орган влади вже продав ділянку інвестору, він зацікавлений в запуску проєкту і тому менш уважні до критичних аспектів його реалізації, зокрема можливої шкоди довкіллю.

Виходячи з виявлених недоліків, неврахування запитів громадськості, що призвело до отримання висновку про допустимість планованої діяльності забудовника, Еко клуб подав скаргу до **Комітету з дотримання Орхуської конвенції щодо недотримання Україною зобов'язань**.

Міжнародна проблема

За наслідками усіх перипетій зі справою Кроноспану, Еко клуб подав скаргу до секретаріату Орхуської конвенції, щоб через неї вплинути на українського законотворця, аби останній вдосконалив процедури ОВД та СЕО. Комітет з дотримання Орхуської конвенції 21.03.23 р. прийняв рішення про прийняття до розгляду скарги Еко клубу.

Орхуська Конвенція - це [Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля](#). Її мета - сприяння захисту прав людей жити в навколишньому середовищі, сприятливому для здоров'я та добробуту. Вона гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища. Україна ратифікувала конвенцію (надала юридичну силу документу шляхом підписання кожної зі сторін) Законом N 832-XIV (832-14) від 06.07.99 р., тобто отримав юридичну силу шляхом затвердження його кожної зі сторін. А набула чинності Конвенція для України 30 жовтня 2001 року.

Конвенція забезпечує наступне:

- *Доступ до інформації*: уряд зобов'язаний надавати громадськості доступ до інформації, пов'язаної з довкіллям, яка стосується процедур ОВД та СЕО, у тому числі, про плановані проєкти, їх вплив на довкілля та інші важливі деталі.
- *Участь громадськості*: гарантоване право громадськості брати участь у прийнятті рішень, що стосуються довкілля. В тому числі висловлювати свої погляди, подавати пропозиції та брати участь у консультаціях та публічних слуханнях.

- *Доступ до правосуддя*: гарантує доступ громадськості до правосуддя у відношенні справ, пов'язаних з довкіллям. Громадські організації та громадяни мають право звертатися до суду для захисту своїх прав та інтересів у справах, пов'язаних з ОВД та СЕО.

Конвенція вимагає:

- участі громадськості вже на ранньому етапі, коли є всі можливості для розгляду різних варіантів і коли участь громадськості може бути найефективнішою (Пункт 4 статті 6);
- обговорення має включати «огляд основних альтернатив» (Пункт 6 (д) статті 6);
- участь громадськості "на принципах прозорості та справедливості" (стаття 7);
- участі громадськості та її доступу до правосуддя, а також відповідних заходів для забезпечення умов їх застосування (пункт 1 статті 3).

Ми вважаємо, що участь громадськості не забезпечена у повній мірі, згідно вимог наступних положень Орхуської конвенції:

Пункти 4 та 6 (д) статті 6:

Існуюча правова база щодо планування і забудови територій передбачає наявність в забудовника права власності або користування земельної ділянки перед початком здійснення дозвільних процедур для будівництва. Це виключає будь-яку можливість розгляду географічних альтернатив під час майбутніх громадських обговорень.

Речення 1 та 2 статті 7:

Проведення консультацій з громадськістю щодо проекту ДПТ та відповідного звіту про СЕО не має сенсу. Оскільки вони здійснюються після того, як місце розташування та основні характеристики проекту вже встановлені.

Відповідно, участь громадськості у процедурах ДПТ та СЕО не відповідають принципам «справедливості» та «прозорості».

Пункти 4 і 8 статті 6:

Згідно цієї справи, участь громадськості забезпечується процедурами СЕО у рамках ДПТ та ОВД. Будь-які інші шляхи участі громадськості не передбачені у дозвільних процедурах на будівництво.

Проведення громадських обговорень після початку підготовчих будівельних робіт, не може гарантувати, що громадськість може брати участь, «коли всі варіанти відкриті».

Пункт 1 статті 3

Відповідна непослідовність участі громадськості у процедурах ДПТ, СЕО, ОВД, свідчить що в державній нормативно-правовій базі не встановлені «чіткі» та «прозорі» заходи для досягнення умов Конвенції.

У зв'язку з довготривалою судовою “тяганиною” Екоклубу з Кроноспаном, яка обмежила доступ громадськості до правосуддя, Екоклуб звернувся до Комітету Орхуської Конвенції - міжнародної інституції, що покликана забезпечувати дотримання Орхуської конвенції, зокрема в рамках ОВД та СЕО.

Починаючи з 2002 року, Комітет з дотримання конвенції отримав [200 скарг від громадськості](#). Лише [67 % були допущені](#) або попередньо прийняті до розгляду. Факт, що Орхуський комітет взяв до розгляду скаргу Екоклубу свідчить про недостатнє забезпечення участі громадськості процедурою ОВД в Україні, що підтверджується випадком Кроноспану. Крім того, цей випадок підкреслює важливість приведення правової бази України у відповідність до міжнародних стандартів і конвенцій, таких як Орхуська конвенція.

Станом на сьогодні Конвенція опрацьовує отримані від Екоклубу та Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України матеріали для подальшого прийняття рішення. У разі надання застережень про недотримання Україною Конвенції, Уряд може отримати попередження та запит щодо приведення національного законодавства і практик у відповідність до положень Конвенції. Невиконання вимог може призвести до призупинення спеціальних прав і привілеїв за Конвенцією.