

РОЗВИТОК І ПРОБЛЕМИ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ ПРОЄКТІВ В УКРАЇНІ

Лосва І. Д., д.геогр.н., проф.¹, Павленко М. Ю., к.х.н.², Тимошук М. О.¹

¹ *Одеський державний екологічний університет*

² *НДУ «Український науковий центр екології моря»*

На території України зберігається високий ризик виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

В Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року визначений комплекс основних причин посилення негативного впливу на навколишнє середовище, які призводять до виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Зокрема це: застарілість основних фондів; великий обсяг транспортування, зберігання і використання небезпечних речовин; недостатня інвестиційна підтримка процесу запровадження екологічно безпечних, ресурсо- та енергозберігаючих технологій тощо.

Запобігання виникненню надзвичайних ситуацій трактується як «комплекс правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, спрямованих на регулювання техногенної та природної безпеки, проведення оцінки рівнів ризику, завчасне реагування на загрозу виникнення надзвичайної ситуації на основі даних моніторингу, експертизи, досліджень та прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою недопущення їх переростання у надзвичайну ситуацію або пом'якшення її можливих наслідків» (Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI).

Важливу роль в запобіганні виникненню надзвичайних ситуацій відіграє превентивний контроль екологічно небезпечної діяльності, який з часів СРСР і упродовж двох с половиною десятиліть незалежності реалізувався в Україні у формі оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС) та державної екологічної експертизи (ДЕЕ) проектної документації (перш за все матеріалів ОВНС). Висновок ДЕЕ мав дозвільний характер. У західних країнах превентивний контроль екологічно небезпечної діяльності носить назву Екологічна Оцінка. Таким чином, ОВНС і екологічну експертизу можна розглядати як два етапи екологічної оцінки.

Запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища (НПС) прописаний як один із основних принципів охорони НПС у базовому законі екологічного законодавства України: Законі «Про охорону НПС» (1991 р.). В Законі передбачалося, що реалізація принципу запобіжного характеру щодо охорони НПС забезпечується проведенням ОВНС і ДЕЕ.

У формуванні і розвитку національної системи екологічної оцінки можна виділити 6 етапів.

1-й етап (1977-1990) – радянський період. У 1977 році було створено Держінспекцію по екологічній експертизі проектів у складі Держкомітету з охорони природи УРСР, хоча законодавчого оформлення цього виду діяльності на той момент ще не існувало. Початок історії ОВНС в Україні пов'язується з

появою листа Держкомітету СРСР з охорони природи «Про державну екологічну експертизу проектів господарської діяльності в органах системи Держкомприроди СРСР» (вересень 1988 р.). В ньому вказувалося, що «замовники при розробленні схем розвитку і розміщення галузей народного господарства, техніко-економічних обґрунтувань, проектів та іншої документації, забезпечують підготовку екологічного обґрунтування передбачуваної господарської діяльності, проводять оцінку впливу запланованої діяльності на стан навколишнього середовища і обговорення її громадськістю» [1].

2-й етап (1991-1994) – у червні 1991 року прийнятий Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1], який містить розділ VI із назвою «Екологічна експертиза». З прийняттям цього закону державна екологічна експертиза набула законодавчого оформлення.

3-й етап (1995-1998) – проведення екологічної оцінки планованої діяльності відповідно до Закону України «Про екологічну експертизу» [2] та Державних будівельних норм «ДБН А.2.2-1-95» [3].

4-й етап (1998-2010) - функціонування державної екологічної експертизи у рамках комплексної державної експертизи. Необхідність уніфікації вимог і спрощення процедур експертних оцінок для проектувальників і замовників спричинили прийняття у 1998 році Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про інвестиційну діяльність»» та відповідної Постанови КМУ, згідно з якими державна екологічна експертиза стала складовою комплексної державної експертизи [5].

5-й етап (2011-2017) – започаткований прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [6], яким була реорганізована експертна діяльність у галузі будівництва. З прийняттям цього закону (січень 2011 р.) із об'єктів екологічної експертизи вилучено «передпроектні та проектні матеріали», а з об'єктів державної екологічної експертизи – «інвестиційні проекти, техніко-економічні обґрунтування і розрахунки, проекти і робочі проекти на будівництво нових та розширення, реконструкцію, технічне переозброєння діючих підприємств». Відповідні зміни були внесені до низки нормативно-правових актів, включаючи закони «Про охорону навколишнього природного середовища» і «Про екологічну експертизу». Цими новелами фактично було скасовано інститут екологічної експертизи в Україні. При цьому виникли суттєві правові колізії, які так і залишилися неврегульованими. Більше і детальніше з проблемами екологічної оцінки, що виникли в результаті прийняття закону [6], можна ознайомитися в роботах [7-9].

6-й етап – розпочався прийняттям (23.05.2017) і введенням в дію (18.12.2017 року) Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» та прийняттям (20.03.2018) і введенням в дію (12.10. 2018) Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку».

Закон про ОВД введений з метою імплементації Директиви 2011/92/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище (кодифікація)», що передбачено

додатком ХХХ до Глави 6 «Навколишнє природне середовище» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС

Закон впроваджує нову європейську модель процедури оцінки впливу на довкілля (ОВД) замість екологічної експертизи, передбаченої Законом “Про екологічну експертизу”, який втрачає чинність.

Згідно Закону про ОВД:

- подача документів здійснюється безпосередньо шляхом внесення їх до відкритого Єдиного реєстру з ОВД, що забезпечить відкритість та обмежить контакт чиновника з суб’єктом господарювання;

- чітко визначені стадії подачі, строки подання, опрацювання та зразки документів, визначених у Законі та необхідних для отримання висновку з ОВД;

- визначено порядок встановлення плати за забезпечення громадського обговорення в процесі оцінки впливу на довкілля та напрями, за якими можуть використовуватись кошти.

Замість скасованого дозвільного документу «Висновок державної екологічної експертизи», який готувався уповноваженим центральним або територіальним органом за результатами перевірки матеріалів ОВНС вводиться дозвільний документ «Висновок з оцінки впливу на довкілля», який готується тими ж органами влади на основі аналізу Звіту з ОВД.

Закон про ОВД суттєво розширив базу об’єктів оцінки впливу на довкілля, що сприяло відродженню екологічної оцінки впливу на довкілля, яка виконується державними органами: Мінприроди України і департаментами охорони довкілля облдержадміністрацій України.

Так, якщо кількість експертиз проектної документації, виконаних в 2011 році (рік прийняття закону [6]) скоротилася удвічі порівняно з 2010 роком, а в 2012-2015 рр. майже 7 разів (табл. 1), то за період після прийняття закону про ОВД (18.12.2017 - 6.05.2019 р.) на процедуру ОВД було подано 2474 комплектів проектної документації., у т.ч.: до міністерства - 960 і до департаментів облдержадміністрацій – 1514.

Таблиця 1 – Динаміка діяльності Мінприроди у галузі державної екологічної експертизи за 2010-2015 роки

Роки	Проектна документація	Проекти законодавчих та урядових актів
2010	719	105
2011	327	73
2012	110	104
2014	111	61
2015	186	

Як можна бачити на рисунку 1, найбільша кількість одержаних висновків з ОВД надійшло з Львівської, Полтавської, Харківської, Дніпропетровської областей. Пояснення цьому можна побачити на рисунку 2,

де показана кількість процедур по галузях. Найбільша кількість проектів приходить на видобувну галузь (до якої також можна приєднати і будівництво кар'єрів), а саме ці галузі (видобування нафти, газу, залізної руди, бурого вугілля) найбільш розвинені в названих областях.

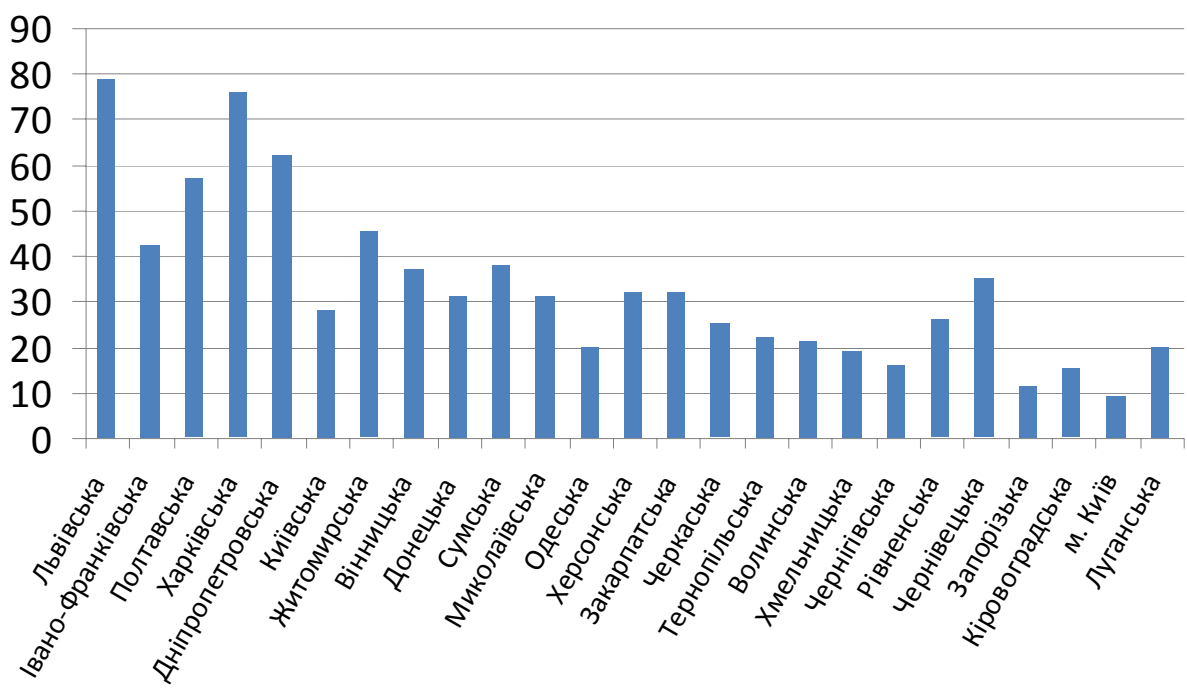


Рис. 1. – Кількість процедур ОВД, проведених Міністерством і облдепартаментами після прийняття закону про ОВД (18.12.2017 - 6.05.2019 р.)

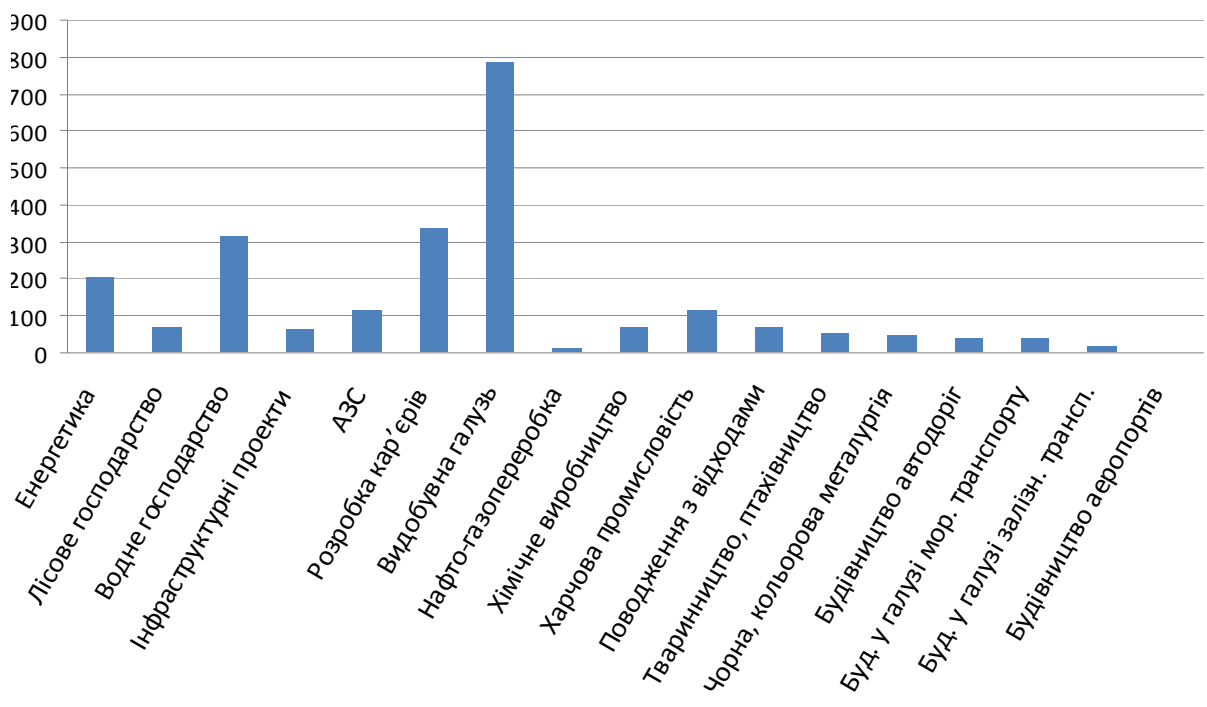


Рис. 2. – Кількість проведених процедур ОВД по галузям (18.12.2017 - 6.05.2019)

З рисунка 2 також випливає висновок, що економіка України є низькотехнологічна і має сировинний характер. Причому вона й розвивається у напрямку закріплення цих характеристик, адже рисунок 2 відображає структуру не існуючих, а запланованих господарських об'єктів.

На рисунку 3 показана кількість позитивних висновків з ОВД у відсотках до поданих звітів з ОВД. В середньому 34% звітів з ОВД одержують позитивний висновок з ОВД. Це може бути пов'язано з відсутністю методичного забезпечення проведення ОВД.

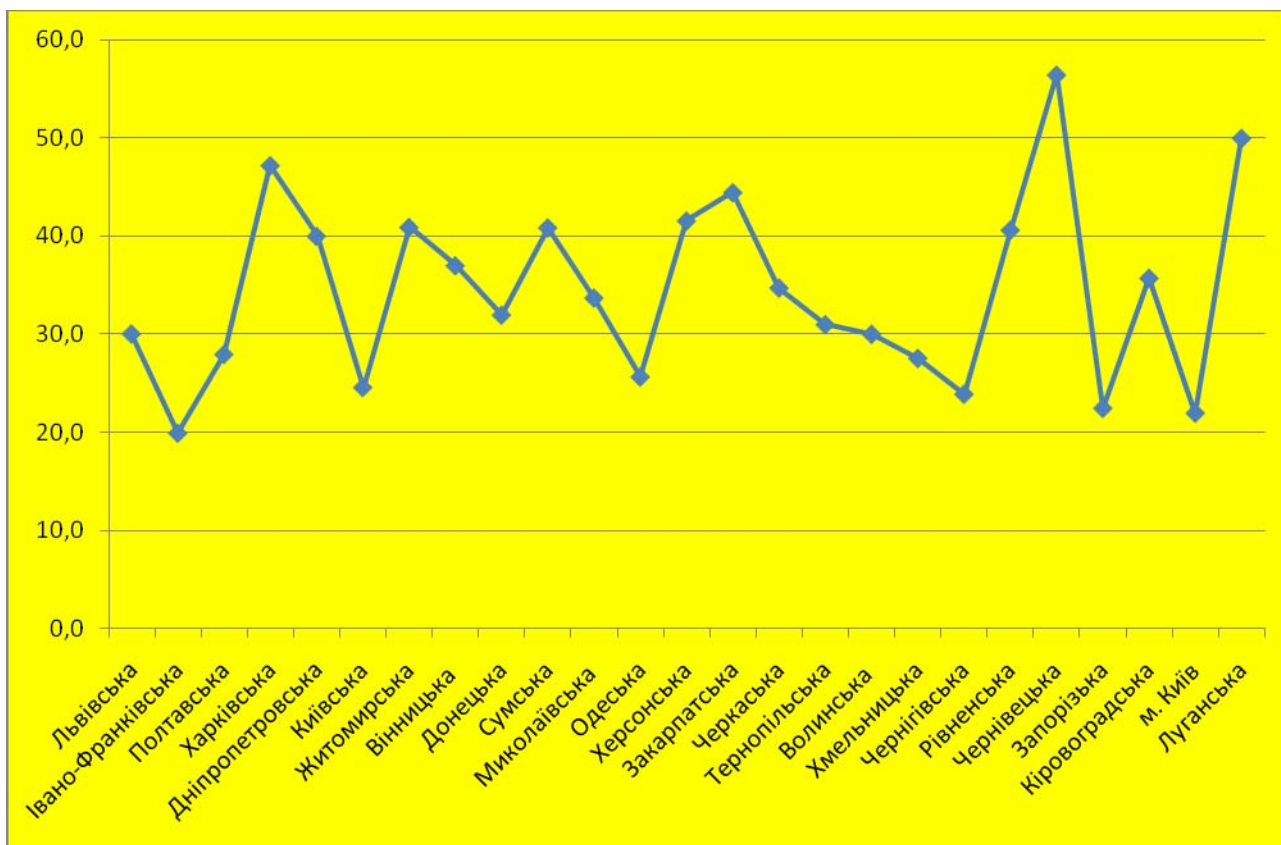


Рис. 3. – Кількість позитивних висновків з ОВД в % від поданих звітів з ОВД (Міністерство + облдепартаменти)

На сьогодні розроблено три підзаконні акти, які уточнюють окремі етапи ОВД [10-12]. Однак вони уточнюють процедурні питання (проведення громадських слухань, фінансування, передачу документації для надання висновку з ОВД тощо), а методичного забезпечення як не було для виконання ОВНС, так немає і для ОВД.

Проте, і процедурні питання ОВД досі недостатньо урегульовані, а це вже можна вважати корупціогенним фактором.

Закон про ОВД в статті 6 містить рекомендації щодо змісту звіту з ОВД, але не містить чітких рекомендацій щодо структури звіту. Відсутність чітких вказівок щодо структури звіту дозволяє замовнику, з одного боку, а чиновнику, з іншого боку, на свій розсуд самостійно визначатися щодо структури і змісту окремих розділів звіту. При цьому є ймовірність, що підходи сторін не

співпадатимуть, і звіт з ОВД буде відхилений за формальною ознакою, незважаючи на якість змісту роботи.

Не містить відповідних уточнень і Додаток 4 до постанови КМУ [10], який носить назву «Звіт з оцінки впливу на довкілля».

В цьому додатку просто продубльована (навіщо?) стаття 6 Закону про ОВД. Скрізь, де відсутня чітка визначеність положень законодавства, що дозволяє чиновнику тлумачити нормативний документ, можуть виникати корупційні ризики.

Звіт з ОВД за змістом практично ідентичний змісту розділу ОВНС проекту. Тому здоровий глузд підказує, що в цих умовах немає потреби розробляти розділ ОВНС, який раніше подавався центральному (або регіональному) уповноваженому органу на екологічну експертизу для одержання документу дозвільного характеру «Висновок державної екологічної експертизи». Після прийняття закону з ОВД тим же органам подається звіт з ОВД для одержання документу дозвільного характеру «Висновок з оцінки впливу на довкілля». Однак правові колізії у сфері екологічної оцінки, породжені законом [6], і сьогодні продовжують перешкоджати ефективному впровадженню процедури екологічної оцінки на етапі ОВД. Колізія, що стосується розділу ОВНС зображена у вигляді блок-схеми на рисунку 4, де наведені цитати із розглядуваних нормативних актів, позначених їх номерами в списку літератури.

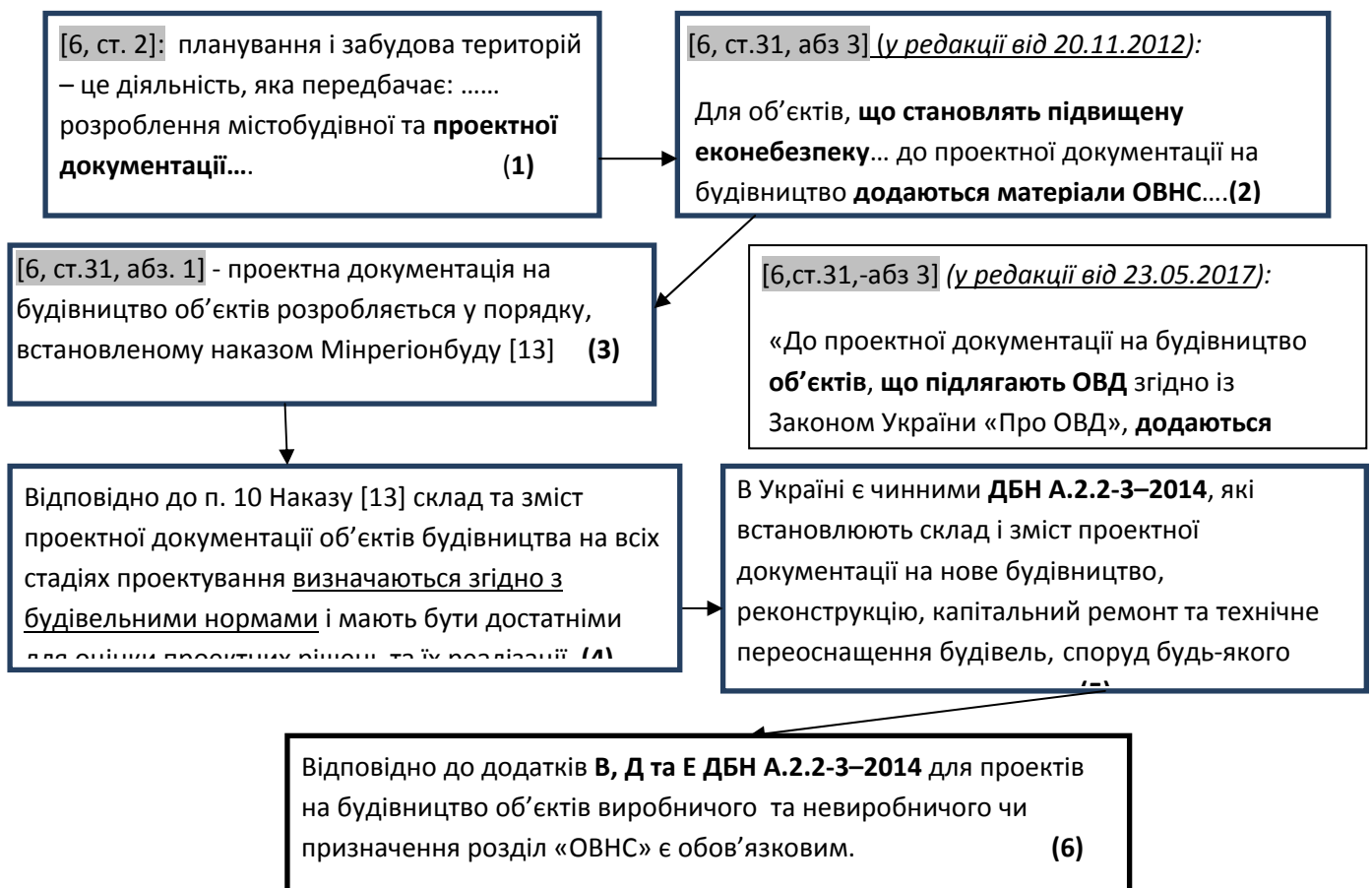


Рис.4 – Блок-схема, що ілюструє необхідність виконання ОВНС відповідно до додатків В, Д та Е ДБН А.2.2-3-2014.

На схемі проілюстрована наступна правова колізія:

а) ОВНС був обов'язковим розділом у складі проектної документації на нове будівництво, розширення, реконструкцію та технічне переоснащення об'єктів промислового й цивільного призначення згідно з положеннями ДБН А.2.2-3-2014 (блоки 1- 6);

б) Вимогу закону [6] про необхідність включення результатів ОВНС до проектної документації на об'єкти, що становлять підвищену екологічну небезпеку, а також об'єкти, які підлягають оцінці ОВНС у транскордонному контексті, вилучено (блок 2а);

в) однак пункт наказу Мінрегіонбуду [13] про необхідність керуватися чинними будівельними нормами України під час розроблення проектної документації залишився без змін. ДБН А.2.2-3-2014 в поточній редакції також є чинним і вказує на необхідність розроблення розділу ОВНС у складі проекту.

Висновки

1. Процедуру проведення екологічної експертизи скасовано, однак процедура проведення ОВД ще не врегульована. Можна припустити, що саме неврегульованість процедури впливає на низький процент позитивних висновків з ОВД (в середньому 33%), що надаються уповноваженими центральним та територіальними органами влади.

2. Необхідно внести зміни в ДБН А.2.2-3-2014 та в наказ Мінрегіонбуду від 16.05.11 № 45 щодо виключення вимоги проведення ОВНС.

3. Необхідно розробити й затвердити у якості нормативних комплекс методик проведення ОВД для специфічних видів діяльності, які потребують спеціальних знань (вітроенергетика, днопоглиблення, гідротехнічне будівництво, перевантажувальні операції в портах з рідкими та сипкими вантажами та ін.).

Література

1. Калиновський С.В. Оцінка впливу і екологічна експертиза – сьогодні і завтра / С.В. Калиновський // Рідна природа, 2000. – № 1. – С. 16–24.

2. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 26.06.1991 № 1268-ХІІ із змінами і доповненнями. – URL: <http://www.rada.gov.ua>

3. Закон України «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 р. № 45/95-ВР із змінами і доповненнями. – URL: <http://www.rada.gov.ua>

4. ДБН А.2.2-1-95 Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд: затверджені наказом Держкоммістобудування України від 28 лютого 1995 р. N 37 та наказом Мінекобезпеки України від 5 квітня 1995 р. N 9 і введені в дію з 01.07.95. – URL: https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=41022

5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок затвердження інвестиційних програм і проектів будівництва та проведення їх державної експертизи». – URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1308-98-%D0%BF10>.

6. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.01.2011 № 3038-VI із змінами і доповненнями. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
7. Третяк Т. Правові аспекти державної екологічної експертизи як засобу проведення оцінки впливу на навколишнє середовище у сфері будівництва // Юридичні науки. – 2012. – № 92. – С. 40-45.
8. Пушкарьова І.Д. Екологічна оцінка запланованої господарської діяльності в Україні: історія формування та стратегія удосконалення // ВІСНИК ЖДТУ. – 2014. – № 3 (70). – С. 118-122. – URL: vtn.ztu.edu.ua/article/download/48340/46486
9. Перегон О. Аналіз Законопроекту «Про регулювання містобудівної діяльності». – URL: <http://epl.org.ua/novini/anons/backPid/1/article/3569/>
10. Постанова «Про затвердження Порядку передачі документації для надання висновку з ОВД та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з ОВД» від 13.12.2017 р. № 1026.
11. Постанова «Про затвердження критеріїв визначення планованої діяльності, яка не підлягає ОВД, та критеріїв визначення розширень і змін діяльності та об'єктів, які не підлягають ОВД» від 13.12.2017 р. № 1010;
12. Постанова «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі ОВД» від 13.12.2017 р. № 989.
13. Наказ Мінрегіонбуду «Про Порядок розроблення проектної документації на будівництво об'єктів» від 16.05.11 № 45.