

Зауваження та пропозиції Ресурсно-аналітичного центру «Суспільство і довкілля»
до проекту Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку»

Розробка та прийняття закону України про стратегічну екологічну оцінку є надзвичайно актуальним завданням в рамках імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Такий закон повинен у першу чергу забезпечити імплементацію вимог Директиви 2001/42/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 27 червня 2001 р. Про оцінку наслідків окремих планів та програм для довкілля. Окрім того, з огляду на намір ратифікувати Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті, проект закону повинен відповідати його положенням. Саме такі завдання були слушно зазначені у супровідному тексті Мінприроди під час оприлюднення законопроекту.¹

Експерти Ресурсно-аналітичного центру «Суспільство і довкілля» проаналізували відповідність положень законопроекту вказаним міжнародним актам, відповідність вимогам ЗУ «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та дійшли до наступних висновків.

1. Поняття стратегічної екологічної оцінки (СЕО)

Законопроект пропонує таке визначення СЕО:

«стратегічна екологічна оцінка – процедура оцінювання наслідків виконання документів державного планування для довкілля, в тому числі здоров'я населення, та розроблення заходів із запобігання можливим негативним наслідкам».

Таке визначення не відповідає ні визначенню СЕО згідно з статтею 2(b) Директиви 2001/42, ні згідно з статтею 2(6) Протоколу про СЕО.

(1) Незрозумілим є включення слів «розроблення заходів із запобігання можливим негативним наслідкам» у визначення СЕО – цього не містять відповідні визначення Директиви 2001/42 та Протоколу про СЕО.

(2) Термін «процедура» має усталене застосування у філософії та нормотворчій діяльності. Зокрема, Конституція України користується цим терміном лише у поєднанні з іншими категоріями: «процедура розгляду», «процедура розслідування», «процедура внесення змін». Водночас, в законопроекті не розкривається зміст поняття «оцінювання», а тому запропоноване визначення СЕО залишається по-суті невизначеним, перекручує зміст

¹ <http://menr.gov.ua/public/discussion/3656-zakonoproekt-pro-stratehichnu-ekolohichnu-otsinku>

статті 2(b) Директиви 2001/42 та створює низку невизначеностей та логічно-правових помилок у тексті законопроекту.

Таким чином, законопроектом запропоновано ключове визначення стратегічної екологічної оцінки як «процедури оцінювання», хоча сам процес (поняття) оцінювання не визначено ні чинним законодавством, ні законопроектом.

2. Об'єкти стратегічної екологічної оцінки

Об'єктами SEO у відповідності до статті 4 «Об'єкти SEO» законопроекту є

«проект[-и] документів державного планування у сфері сільського господарства, лісового господарства, рибного господарства, енергетики, промисловості, транспорту, поводження з відходами, використання водних ресурсів, телекомунікацій, туризму, містобудування і землеустрою та виконання яких передбачатиме надання документів дозвільного характеру на реалізацію видів діяльності та об'єктів (або які містять види діяльності та об'єкти), щодо яких законодавством передбачено проведення процедури оцінки впливу на навколишнє середовище, або ті, які вимагають оцінки з огляду на ймовірні наслідки для територій та об'єктів природно-заповідного фонду та екологічної мережі (далі - територій з природоохоронним статусом).» (виділення наше)

(1) Термін «проект» є невизначеним, оскільки процес розробки документів державного планування може передбачати кілька стадій і, відповідно, передбачати розробку проектів концепцій, пропозицій та самих документів. Таким чином, не зрозумілим є на якому етапі та який саме проект документу державного планування є об'єктом SEO.

(2) Виконання документів державного планування не може передбачати надання документів дозвільного характеру, натомість чинне законодавство може передбачати необхідність їх отримання для реалізації конкретних інвестиційних чи інших проектів.

(3) Поняття «документів дозвільного характеру» визначено ЗУ «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» і не включає низку інших дозвільних рішень, які, вочевидь, мали б бути включені з метою імплементації вимог статті 3 (2) (а) Директиви 2001/42.

(4) Окремі види діяльності не є об'єктом дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

(5) Чинне законодавство не передбачає проведення процедури оцінки впливу на навколишнє середовище взагалі, а матеріали оцінки впливу на навколишнє середовище готуються лише для окремих об'єктів (не видів), переважно об'єктів будівництва.

(6) Посилання на вимоги щодо оцінки з огляду на ймовірні наслідки для територій ПЗФ є безпідставним.

(7) SEO згідно з запропонованим у тексті законопроекту визначенням є процедурою. Процедура – як послідовність певних дій – не може мати об'єкту та суб'єктів. Об'єкт та суб'єкт як правові та логічні категорії притаманні певному процесу (законотворчому, наприклад),

проте такий процес не визначений законопроектом (вочевидь, таким могло б бути «оцінювання»).

Таким чином, об'єкти стратегічної екологічної оцінки – навіть за умови зміни самого поняття СЕО – є визначені нечітко і без врахування вимог Директиви 2001/42 та Протоколу про СЕО.

3. Інші зауваження

Законопроект містить велику кількість термінів, які не можуть бути використані для врегулювання окреслених законопроектом суспільних відносин з огляду на їх неоднозначність, формальну невизначеність, брак нормативності та корупціогенний характер: «орган», «екологічна оцінка», «обсяг стратегічної екологічної оцінки», «встановлення умов для здійснення діяльності», «екологічні проблеми», «завдання Звіту», «стратегічній екологічній оцінці проекту документа державного планування», «обрання саме цього документа державного планування у тому вигляді», «вважає», «бажання», «небажання», «одночасно є Звітом», «за необхідності», «можна отримати», «може утворюватися» тощо.

Не зрозумілим є мета численних норм, якими по-суті містобудівна документація виводиться з-під сфери дії закону. Вочевидь, засади та основні вимоги до стратегічної екологічної оцінки повинні бути однаковими для усіх об'єктів, які підлягають СЕО згідно з Директивою 2001/42 та Протоколом про СЕО, а їх уніфікація і є однією з цілей цього закону.

Окремі положення законопроекту не розкриті у його тексті. Так, пункт 2) параграфу 1 статті 10 передбачає, що одним з етапів здійснення СЕО є «визначення обсягу досліджень та надання вихідних даних для розроблення Звіту про стратегічну екологічну оцінку». Водночас, «надання вихідних даних» жодним чином не врегульовано у законопроекті взагалі.

Висновок

З огляду на вказані недоліки вважаємо, що законопроект не є юридично цілісним і структурно завершеним нормативно-правовим актом, значною мірою не відповідає вимогам Директиви 2001/42 та Протоколу про СЕО, а тому потребує суттєвого доопрацювання.