



Громадська
Синергія



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



ЕКОЛОГІЯ
ПРАВО ЛЮДИНА

ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ

у процедурі оцінки впливу на довкілля:
аналіз практики та рекомендації із вдосконалення

аналітичний документ на основі методу аналізу кейсів

Львів – 2019



УКРАЇНЬСКА СТОРОНА
ПЛАТФОРМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО
СУСПІЛЬСТВА УКРАЇНА-ЄС



НАЦІОНАЛЬНА ПЛАТФОРМА
Форуму громадянського суспільства
СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА

Автор: Єлизавета Алексєєва

Внутрішня редакція: Наталія Куць, Петро Тєстов

Зовнішня редакція: Дмитро Скрильніков

Літературна редакція: Олена Кравченко

Ця публікація була підготовлена МБО «Екологія-Право-Людина» за фінансової підтримки [Європейського Союзу](#) та [Міжнародного фонду «Відродження»](#) в рамках грантового компоненту проекту [«Громадська синергія»](#) під егідою [Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС](#) та [Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства](#). Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю МБО «Екологія-Право-Людина» і необов'язково відображає точку зору Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження».

Зміст

ВСТУП	3
<u>1. АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ У ПРОЦЕДУРІ ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ ТА ОКРЕМИХ ВИПАДКІВ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ.....</u>	5
1.1. Підготовка до громадських слухань.....	5
1.1.1. Обрання місця (населеного пункту, місцевості) для проведення громадських слухань	5
1.1.2. Місце (приміщення) для проведення громадських слухань	8
1.2. Перебіг громадських слухань у процедурі оцінки впливу на довкілля	10
1.2.1. Підтвердження повноважень організатора громадських слухань.....	10
1.2.2. Відкриття громадських слухань, проблема формального підходу	11
1.2.3. Виступ суб'єкта господарювання, запитання і відповіді на запитання.....	13
1.2.4. Запитання до суб'єкта господарювання та відповіді на них	14
1.2.5. Подання зауважень і пропозицій.....	15
1.2.6. Тривалість (час проведення) громадських слухань.....	16
1.2.7. Зрив громадських слухань представниками громадськості.....	17
1.2.8. Закриття громадських слухань	19
1.3. Фіксація перебігу громадських слухань	21
<u>2. РЕКОМЕНДАЦІЇ ІЗ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ СЛУХАНЬ У ПРОЦЕДУРІ ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ.....</u>	22
2.1. Рекомендації для громадськості	22
2.2. Рекомендації для суб'єктів господарювання	23
2.3. Рекомендації щодо функцій представників уповноваженого центрального органу, уповноважених територіальних органів та інших організаторів громадських слухань	25
2.4. Рекомендації уповноваженому центральному органу	27

Вступ

23 травня 2017 року Верховна Рада України прийняла довгоочікуваний Закон України “Про оцінку впливу на довкілля”¹. Цим законом Україна відмовилася від радянської моделі оцінки впливу планованої діяльності на навколишнє середовище – державної екологічної експертизи – і перенесла у національне правове поле стандарти європейської моделі оцінки впливу на довкілля, закріплені у Директиві 2011/92/ЄС Європейського Парламенту та Ради (ЄС) про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище (із змінами 2014 року). Також новий закон дозволив належно імплементувати Конвенцію Європейської економічної комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя у питаннях, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція), яка є частиною національного законодавства із кінця 90-х, але не знаходила належного відображення у національних законодавстві і практиці.

Оцінка впливу на довкілля, згідно з європейським підходом, запровадженим Законом України «Про оцінку впливу на довкілля», є процедурою, за допомогою якої вплив планованої діяльності на довкілля оцінюється і враховується компетентним органом під час прийняття рішення про погодження такої діяльності. Сумлінне проведення усіх кроків цієї процедури має своїм наслідком досягнення очікуваної мети – відвернення, мінімізацію, компенсацію впливів планованої діяльності на довкілля, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів.

Прозорість процедури та участь у ній громадськості є загальновизнаними міжнародними елементами процедури оцінки впливу на довкілля, вироблені майже п’ятдесятилітнім досвідом, які суттєво впливають на досягнення позитивного екологічного результату процедури.

У процесі оцінки впливу на довкілля з метою виявлення, збирання та врахування зауважень і пропозицій громадськості до планованої діяльності проводиться громадське обговорення. Перевагами запровадженої процедури оцінки впливу на довкілля є покладення обов’язків із забезпечення громадського обговорення та врахування зауважень і пропозицій громадськості на уповноважений орган². І це логічно, адже замовник, яким би екологічно і соціально відповідальним він не був, є зацікавленим у прийнятті позитивного рішення щодо його планованої діяльності. Уповноважений орган є особою неупередженою і відповідальною за прийняте рішення, а відтак і зацікавленою в отриманні якомога більше додаткової інформації, важливої для прийняття зваженого, поінформованого і обґрунтованого рішення.

Належне виконання уповноваженим органом обов’язку із врахування коментарів громадськості не надає громаді можливості накласти «вето» на проект, але передбачає відповідальне опрацювання уповноваженим органом, який приймає

¹ Закон України “Про оцінку впливу на довкілля” № 2059-19 від 23 травня 2017 року, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>

² У старій системі державної екологічної експертизи залучення громадськості відбувалося силами замовника, і він же розглядав отримані коментарі, доопрацьовуючи матеріали ОВНС.

рішення, усіх зауважень, їхнє врахування чи обґрунтоване відхилення, а також інформування громадськості про прийняте рішення разом із обґрунтуванням причин і міркувань, покладених в основу цього рішення.

Популярною в Україні, а тепер і обов'язковою формою участі громадськості на етапі громадського обговорення звіту з оцінки впливу на довкілля, є громадські слухання. Лише протягом першого року впровадження процедури в Україні уповноваженими органами було проведено понад п'ятсот громадських слухань³.

Норми Закону України “Про оцінку впливу на довкілля” та розроблених на його виконання нормативно-правових актів, що стосуються громадських слухань, у повній мірі відповідають міжнародним зобов'язанням та стандартам. Разом з тим, із часу вступу в силу закону, окремі ситуації із практики їхнього застосування поставила перед суб'єктами оцінки впливу на довкілля ряд запитань, відповіді на які не просто віднайти у законодавчому полі.

Даний документ аналізує окремі найбільш резонансні громадські слухання, які викликали значне занепокоєння громадськості та добре висвітлювалися у пресі, дані Єдиного реєстру із оцінки впливу на довкілля, а також зібрану нами інформацію під час особистого відвідування громадських слухань та інтерв'ю із окремими представниками громадськості та уповноважених органів. На основі такого аналізу ми окреслюємо проблемні ситуації, які, на нашу думку, можуть заважати ефективній участі громадськості у процедурі оцінки впливу на довкілля. Цей аналітичний документ не претендує на всеохоплююче дослідження. Разом з тим, проаналізовані ситуації або кейси (від англійського слова «case», що означає випадок, приклад), дають можливість висловити ряд пропозицій методичного та організаційного характеру для уповноважених органів, суб'єктів господарювання та представників громадськості, спрямовані на організацію та участь у громадських слухань таким чином, що максимально сприяє досягненню мети оцінки впливу на довкілля, а саме – запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки та охорони довкілля.

³ Остап Семерак підбив підсумки першого року застосування процедури ОВД в Україні 18 Грудня 2018, <https://menr.gov.ua/news/32983.html>

1. Аналіз законодавства про громадські слухання у процедурі оцінки впливу на довкілля та окремих випадків його застосування

Громадські слухання є обов'язковою формою громадського обговорення звіту з оцінки впливу на довкілля (частина 5 статті 7 Закону України “Про оцінку впливу на довкілля”). Порядок організації і проведення громадських слухань детально регламентується Порядком проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля, затвердженим Постановою КМУ від 13 грудня 2017 р. № 9894 (далі – Порядок проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля).

Громадські слухання проводяться в період громадського обговорення звіту з оцінки впливу на довкілля уповноваженим органом⁵ або спеціально найнятою ним незалежною особою – організатором громадських слухань.

Мета громадських слухань – поінформувати громадськість про плановану діяльність, її очікувані впливи на довкілля та спроектовані природоохоронні заходи, надати відповіді на запитання громадськості, а також зібрати від громадськості будь-які зауваження та пропозиції щодо планованої діяльності.

Брати участь у громадських слуханнях можуть будь-які представники громадськості незалежно від відстані проживання до місця розміщення планованого об'єкта, місця реєстрації неурядової організації чи будь-яких інших факторів. Закон України “Про оцінку впливу на довкілля” надає право на участь у процедурі оцінки впливу на довкілля будь-якій фізичній чи юридичній особі, не встановлюючи жодних спеціальних критеріїв, яким би така особа мала відповідати.

1.1. Підготовка до громадських слухань

1.1.1. Обрання місця (населеного пункту, місцевості) для проведення громадських слухань

Згідно з Порядком проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля, якщо вплив планованої діяльності не поширюється за межі області, проводяться одні громадські слухання альтернативно за місцем провадження планованої діяльності, або в адміністративному центрі адміністративно-територіальної одиниці, яка може зазнати впливу планованої діяльності. Згідно із пункту 9 цього Порядку, до подання оголошення про початок громадського обговорення звіту з оцінки впливу на довкілля суб'єкт господарювання консультується з уповноваженим органом щодо місця та часу проведення громадських слухань з метою забезпечення можливості присутності всіх потенційних учасників.

⁴ Порядок проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля, затвердженим Постановою КМУ від 13 грудня 2017 р. № 989, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989-2017-п>

⁵ Уповноважений територіальний орган - обласні, міські Київська та Севастопольська державні адміністрації (відповідний підрозділ з питань екології та природних ресурсів), орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань екології та природних ресурсів; уповноважений центральний орган - центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (стаття 1 Закону України “Про оцінку впливу на довкілля”).

Аналіз даних Єдиного реєстру із оцінки впливу на довкілля⁶ показує, що обираючи місце проведення громадських слухань уповноважені органи та суб'єкти господарювання не завжди оптимально обирають місце проведення громадських слухань, що має наслідком відсутність чи низьку явку громадськості на такі слухання.

Кейс 1.1.

Громадські слухання ПАТ «Укргазвидобування»

У зв'язку із необхідністю продовжити дозволи на користування надрами літом 2018 ПАТ «Укргазвидобування» провело значну кількість громадських слухань у процедурах оцінки впливу на довкілля. Для оптимізації свого часу і ресурсів уповноважений орган та ПАТ «Укргазвидобування» орендували у обласних центрах приміщення готелів, де на один день планували до п'яти громадських слухань у різних процедурах оцінки впливу на довкілля. До прикладу, на 16 липня 2018 року у приміщенні Reikartz Харків (м. Харків, вул. Садова, 4) було сплановано проведення громадських слухань щодо видобування вуглеводнів у Східно-Медведівського родовищі о 9:00, щодо Єфремівського родовища о 11:00, щодо Мелихівського родовища о 13:00, щодо Співаківського родовища о 15:00, щодо Медведівського родовища о 17:00⁷. За даними Google відстань від місця розташування окремих родовищ до Харкова становила понад сто кілометрів.

Кейс 2.1.

Громадські слухання щодо рубок на Сумщині

Схожою є ситуація і під час оцінки впливу на довкілля рубок лісгоспами Сумщини. В один день в Сумах проводились громадські слухання щодо планованої діяльності трьох різних комунальних лісгосподарських підприємств, на які не з'явився жодний представник громадськості, окрім представника МБО «Екологія-Право-Людина». На запитання, з чим пов'язане проведення слухання в облцентрі, а не в районних центрах, представники суб'єктів господарювання пояснили, що так буде зручніше проектантам⁸.

Проведення громадських слухань у обласному центрі за умови, що вплив планованої діяльності є локальним (не виходить за межі одного району, чи навіть території сільської ради), а відстань до обласного центру перевищує декілька десятків кілометрів, на нашу думку, є малоефективним. Воно також суперечить вимогам національного законодавства про оцінку впливу на довкілля, оскільки не забезпечує належне залучення громадськості, що може зазнати впливу від реалізації планованої діяльності. Не дивно, що громадськість на ці слухання не з'явилася.

Також малоефективним, на нашу думку, є проведення громадських слухань у місцевості, що є значно віддаленою від планованого місця провадження діяльності, що

⁶ Єдиний реєстр із оцінки впливу на довкілля, <http://eia.menr.gov.ua/search>

⁷ Громадські слухання ОВД в УКРАЇНІ: ЩО? ДЕ? КОЛИ? – Інформаційний дайджест Мінприроди, №1, 13 липня 2018

⁸ Плани майбутніх рубок лісів на Сумщині нікому не цікаві? <http://epl.org.ua/announces/plany-majbutnih-rubok-lisiv-na-sumshhyni-nikomu-ne-tsikavi/>

проходить процедуру оцінки впливу на довкілля, де відповідно проживає населення, яке в першу чергу зацікавлене у громадському обговоренні. Наявність чи відсутність транспортного сполучення, тобто можливість потрапити на слухання громадським транспортом також має братися до уваги.

Кейс 3.1.

Громадські слухання у процедурі оцінки впливу на довкілля планованої діяльності ТзОВ “Харків-Еко” “Ділянка по утилізації ртутьвмісних відходів і виробництва ртуті по вул. Лодзькій, 7-А в м. Харків”⁹.

ТзОВ “Харків-Еко” висловило намір відкрити підприємство із переробки ртутьвмісних відходів – відходів першого класу небезпеки – в межах міста Харків. У оголошенні про початок громадського обговорення щодо часу і місця проведення громадських слухань було зазначено таке: «Громадські слухання (перші) відбудуться 15.03.2019 р. о 13:00 у СП ДЛЮЦ "Сонячний" РФ "ПЗ" АТ "Укрзалізниця" м. Харків, с. Пятихатки, Белгородське шосе»¹⁰. Заплановане місце проведення громадських слухань знаходилося на іншому кінці м. Харків, на відстані приблизно в тридцять кілометрів від планованого місця розміщення підприємства. За даними Google час проїзду до місця громадських слухань від житлової забудови у районі планованого розміщення об’єкта громадським транспортом становить дві години.

Кейс 4.1.

Громадські слухання по видобутку торфу на Житомирщині

Громадські слухання ТОВ «Софія-Гамма» щодо видобутку торфу на родовище «Граничне» та родовищі «Ямни» проводились не в одному із населених пунктів, які розташовані поблизу безпосереднього місця планованої діяльності, а в центрі Словечанської ОТГ у смт. Словечно. Жодного рейсового громадського транспорту у час проведення громадських слухань з населених пунктів, розташованих біля місця планованої діяльності немає, якість автодоріг дуже погана, і більше того один з таких населених пунктів знаходиться в іншому районі Житомирщині. У зв’язку із цим, на слуханнях не були взагалі присутні місцеві мешканці, яких буде торкатись планована діяльність¹¹.

Очевидно, що плануючи такі громадські слухання, уповноважений орган та суб’єкт господарювала не приділили належної уваги питанню планування слухань таким чином, аби забезпечити можливості присутності всіх потенційних його учасників.

⁹ Реєстраційний номер справи у Єдиному реєстрі з оцінки впливу на довкілля – 20181081879

¹⁰ Оголошення про початок громадського обговорення (№: 20181081879/8762, оприлюднено 21.02.2019), <http://eia.menr.gov.ua/uploads/documents/1879/reports/bd347242a06e70c7832ae552b4e14881.pdf>

¹¹ Як Житомирська ОДА оцінює вплив на довкілля торфвидобутку? <http://epl.org.ua/announces/yak-zhytomyrska-oda-otsinyuye-vplyv-na-dovkillya-torfovydobutku/>

1.1.2. Місце (приміщення) для проведення громадських слухань

Законодавство не обумовлює конкретних вимог щодо приміщення для проведення громадських слухань. Разом із тим, із вимоги про забезпечення під час вибору місця проведення слухань можливості присутності всіх потенційних учасників, випливає, що таке місце повинно бути здатним 1) вмістити усіх осіб, що з'явилися для участі у такому слуханні, тобто бути належним за розміром; 2) забезпечити проведення громадського слухання згідно порядку та регламенту, тобто бути достатньо світлим, тихим і т.д.

У зв'язку із цим, на практиці виникають ситуації, коли прибувши на місце запланованих громадських слухань організатор усвідомлює, що у зв'язку із великою кількістю громадськості, що з'явилася для участі, чи із технічних чи інших причин (відключення електропостачання, розрив труби) проведення слухання у анонсованому приміщенні є неможливим. У такому випадку зміна місця проведення громадських слухань є виправданою за умови, що організатор докладе достатніх зусиль до того, аби усі охочі взяти участь у слуханнях мали можливість потрапити до нового приміщення (у мікрофон повідомляється інформація про зміну місця, громадськість організовано скеровується до нового приміщення, на дверях запланованого місця проведення залишається оголошення про зміну місця проведення тощо). Якщо зміна місця відбулася після анонсованого часу початку слухань і усі бажаючі взяти участь перейшли (чи були переміщені у нове приміщення), і фактично не були позбавлені свого права на участь у громадських слуханнях, на нашу думку, уповноважений органу належно виконав свої функції із організації громадського слухання.

З другого боку, зміна місця проведення громадських слухань, без повідомлення громадськості, яка прибула на слухання, позбавляє громадськість можливості взяти у них участь, що в подальшому може вилитися у громадське невдоволення, протести чи судові тяганини. У будь-якому випадку, у протоколі громадських слухань має фіксуватися реальне місце проведення слухань, інакше може трактуватися як неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків.

Кейс 5.1.

Громадські слухання щодо норкової ферми у селі Підгірне, Волинська область¹²

Товариство з обмеженою відповідальністю спільне українсько-голландське підприємство «Гірсам» висловило намір реконструювати приміщення під звіроферму (розведення норки, 10 тис. тварин). У оголошенні про початок громадського обговорення щодо часу і місця проведення громадських слухань було зазначено таке: «Громадські слухання (перші) відбудуться 24.07.2018 р. о 12 год 00 хв в приміщенні Копачівської сільської ради (громади) за адресою: Волинська область, Рожищенський район, с. Копачівка, вул. Першотравнева, 46».

Разом з тим, із відео-запису громадських слухань видно, що воно відбувається у їдальні. Місцеві жителі впізнали на відео приміщення їдальні місцевої

¹² Реєстраційний номер справи у Єдиному реєстрі з оцінки впливу на довкілля – 2018412550, <http://eia.menr.gov.ua/places/view/550>

школи. Однак, згідно протоколу громадських слухань, доданого до звіту про громадське обговорення, слухання відбулися за адресою, зазначеною у оголошенні про початок громадського обговорення, тобто у приміщенні Копачівської сільської ради (громади).

Проведення громадських слухань у відмінному від анонсованого приміщенні, факт фіксації у протоколі не фактичного, а планованого місця проведення слухань та ряд інших причин, що розглядаються у інших розділах даного документа, викликало значну стурбованість серед місцевого населення та громадських екологічних організацій та послужило підставами для протестів, скарг і планів щодо судового оскарження¹³.

Згідно затвердженої форми оголошення про початок громадського обговорення звіту з оцінки впливу на довкілля¹⁴, таке оголошення повинно містити інформацію про дату, час, місце та адресу проведення громадських слухань. Важливо, що зазначатися має і місце (до прикладу, готель «Україна» чи загальноосвітня школа № 1), і адреса проведення слухання. Зазначення неповної інформації знижує можливості громадськості потрапити (чи вчасно потрапити) на громадські слухання.

Кейс 3.2.

Громадські слухання у процедурі оцінки впливу на довкілля планованої діяльності ТзОВ «Харків-Еко» «Ділянка по утилізації ртутьвмісних відходів і виробництва ртуті по вул. Лодзькій, 7-А в м. Харків»¹⁵.

У цій справі суб'єкт господарювання у оголошенні про початок громадського обговорення у графі про проведення громадських слухань зазначив таке: «Громадські слухання (перші) відбудуться 15.03.2019 р. о 13:00 у СП ДЛОЦ "Сонячний" РФ "ПЗ" АТ "Укрзалізниця" м. Харків, с. Пятихатки, Белгородське шосе»¹⁶. Разом з тим, виявилось, що адреса с. Пятихатки, Белгородське шосе охоплює територію у декілька квадратних кілометрів із розміщеними на ній кількома об'єктами інфраструктури. Громадськість, що з'явилася до прохідної дитячого табору «Сонячний» була зустріта охоронцем, якому не було відомо про жодні громадські слухання. Насправді ж приміщення для проведення слухань було орендовано у готелі «Магістраль», що знаходиться на відстані 700-800 метрів від табору за тією ж адресою (с. Пятихатки, Белгородське шосе). Силами місцевої громадської організації частина харків'ян, що прибули до табору, були повідомлені про фактичне місце проведення і мали можливість взяти участь у громадських слуханнях у готелі.

¹³ Чи бути хутряній фермі у селі Підгірне Рожищенського району, вирішували мешканці громади, <https://vo.suspilne.media/news/9927>

¹⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 року № 1026 про затвердження Порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля

¹⁵ Реєстраційний номер справи у Єдиному реєстрі з оцінки впливу на довкілля – 20181081879, <http://eia.menr.gov.ua/places/view/1879>

¹⁶ Оголошення про початок громадського обговорення (№: 20181081879/8762, оприлюднено 21.02.2019) <http://eia.menr.gov.ua/uploads/documents/1879/reports/bd347242a06e70c7832ae552b4e14881.pdf>

Хоча у Кейсі 3.2. адреса не змінювалася, анонсоване та фактичне місце громадського слухання були різними. Проведення слухань у іншому місці мало наслідком те, що частина бажаючих (ті, хто прийшли раніше, чи пізніше) на слухання не потрапила. Лише ті, хто в часі і просторі опинилися поряд із активістами місцевої громадської організації, яка з'ясувала фактичне місце проведення слухань, були перенаправлені до готелю «Магістраль».

1.2. Перебіг громадських слухань у процедурі оцінки впливу на довкілля

1.2.1. Підтвердження повноважень організатора громадських слухань

Чинне законодавство дозволяє уповноваженому органу проводити громадські слухання самостійно, або ж залучати для їхнього проведення організатора – особу приватного права, яка в порядку публічних закупівель залучається уповноваженим органом для проведення громадських слухань. У разі проведення уповноваженим центральним органом або уповноваженим територіальним органом громадських слухань самостійно відповідний орган виконує всі функції, передбачені для організатора громадських слухань¹⁷.

Згідно із пунктом 7 Порядку проведення громадських слухань, організатор громадських слухань: проводить громадські слухання відповідно до Закону та цього Порядку; реєструє учасників громадських слухань у журналі (відомості) реєстрації учасників; реєструє виступи учасників громадських слухань у журналі (відомості) реєстрації виступів; забезпечує аудіо- та/або відео-фіксацію ходу громадських слухань; здійснює головування під час громадських слухань; готує протокол громадських слухань. Законодавство не передбачає можливості передоручити ці обов'язки будь-яким іншим особам (наприклад, голові сільради, суб'єкту господарювання тощо).

У зв'язку із обмеженим кадровим забезпеченням Мінприроди та уповноважені територіальні органи відряджають одного представника для участі у громадських слуханнях. У разі явки великої кількості громадськості одній особі виконати усі обов'язки організатора об'єктивно дуже важко, а це породжує бажання суб'єкта господарювання допомоги.

Кейс 3.3.

Громадські слухання щодо ділянки з утилізації ртутьвмісних відходів і виробництва ртуті у Харкові

Для реєстрації учасників громадських слухань, яких було понад 150 осіб, організатор намагався залучити сторонніх осіб (імовірно представників суб'єкта господарювання). Це було вкрай негативно сприйнято представниками громадськості, які відмовилися реєструватися.

¹⁷ п. 4 Порядку проведення громадських слухань у процедурі оцінки впливу на довкілля, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 року № 1026.

Залучення будь-якої іншої особи, тим більше представника суб'єкта господарювання, до проведення слухання, чи виконання інших функцій організатора, на нашу думку, суперечить положенням чинного законодавства про неупередженість та відсутність конфлікту інтересів організатора громадських слухань. На практиці це знижує рівень довіри до організатора та може сприяти ескалації конфліктної ситуації. Саме враховуючи недостатність кадрів у уповноважених органах, законодавство із оцінки впливу на довкілля і передбачило можливість залучення незалежних організаторів, які повинні володіти достатніми людськими і технічними ресурсами, необхідними для проведення громадських слухань у відповідних регіонах.

На практиці також трапляються випадки, коли представники громадськості вимагають від особи, яка представляється представником уповноваженого органу та організатором громадського слухання, документи, що підтверджують його повноваження.

Кейс 3.4.

Громадські слухання щодо ділянки з утилізації ртутьвмісних відходів і виробництва ртуті у Харкові

З'явившись на ці слухання представники громадськості вимагали від представника Мінприроди підтвердження його повноважень. Службове посвідчення працівника центрального органу державної виконавчої влади виявилось недостатнім.

Разом з тим, законодавство не передбачає необхідності документального підтвердження організатором своїх повноважень під час громадських слухань. В той же час, під час відкриття слухань організатор представляється і роз'яснює свої повноваження і роль у громадських слуханнях, що у свою чергу фіксується у протоколі, а пізніше публікується у загальнодоступному Єдиному реєстрі із оцінки впливу на довкілля. У ході громадських слухань особа організатора також фіксується аудіо чи відео засобами.

1.2.2. Відкриття громадських слухань, проблема формального підходу

Згідно із Порядком проведення громадських слухань у процедурі оцінки впливу на довкілля та доданою до нього обов'язковою формою протоколу громадських слухань¹⁸, слухання складаються із таких основних частин: 1) відкриття громадського слухання головуючим; 2) інформування суб'єктом господарювання громадськості про плановану діяльність, її можливий негативний вплив на довкілля та плановані природоохоронні заходи; 3) надання суб'єктом господарювання відповідей на запитання громадськості; 4) подання усних зауважень і пропозицій громадськості; 5) підбиття підсумків та закриття громадських слухань головуючим. Усі ці блоки громадського слухання є не випадковими і виконують своє завдання.

На момент вступу в дію Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» кадрове забезпечення уповноваженого центрального та територіальних органів було

¹⁸ Форма протоколу громадських слухань, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/59/f471918n94.doc>

недостатнім для належного виконання функцій, що покладалися на них цим законом. Реагуючи на таку ситуацію, Мінприроди розробило зразок промови головуєчого на громадських слуханнях. Такий зразок в більшій мірі відповідає вимогам Порядку проведення громадських слухань у процедурі оцінки впливу на довкілля і зводить до мінімуму можливі помилки головуєчого, навіть в умовах, якщо особа проводить слухання вперше чи працює у відділі уповноваженого органу, що не займається оцінкою впливу на довкілля (відділ зав'язків із громадськістю, будь-який інший відділ). За результатами нашого аналізу представники уповноважених органів практично не допускають помилок чи порушень процедури під час відкриття громадських слухань.

Разом з тим, громадськість непоодинокі повідомляє про читання промови надто тихо, швидко чи нерозбірливо, що нівелює її зміст, а це, в свою чергу, знижує ефективність участі громадськості в процедурі оцінки впливу на довкілля. Також громадськість повідомляє про випадки формального підходу головуєчого до виконання покладених на нього функцій із проведення громадських слухань. Крім того, в силу особистісних факторів, браку досвіду на практиці мають місце випадки, коли представники уповноваженого органу із різним профілем, рівнем кваліфікації та відповідальності по різному ставляться до своїх функцій із головування на громадських слуханнях. Мають місце поодинокі випадки, коли лідируючу роль перебирає представник суб'єкта господарювання.

Кейс 6.1.

Громадські слухання щодо відновлення гідрологічного режиму та санітарного стану русла річки Оріль¹⁹

Проектом передбачається будівництво переливної греблі на новому руслі річки Оріль, будівництво 19 перекидів на новому та природньому руслі річки Оріль, розчистка на 12 ділянках на новому, природньому та старому руслі річки Оріль та низка інших робіт. Загальна вартість проекту – більше 110 млн. гривень. Замовником робіт (і відповідно звіту ОВД) був регіональний офіс водних ресурсів у Дніпропетровській області. Фінансуються роботи за кошти обласного екофонду на основі розпорядження голови Дніпропетровської ОДА.

Представник Мінприроди не впорався з своєю функцією організатора слухань. Зокрема, де-факто на слуханнях головували, вели засідання та визначали кому давати або не давати слово представники замовника та проектанта, які очевидно є зацікавленою стороною і не могли бути об'єктивними²⁰.

Виконання представником суб'єкта господарювання функцій організатора громадських слухань, на нашу думку, суперечить встановленим вимогам і негативно

¹⁹ Реєстраційний номер справи у Єдиному реєстрі з оцінки впливу на довкілля – 20191252680, http://eia.menr.gov.ua/places/view/2680?fbclid=IwAR1qz9pLf8fzOJz_D0hLvqQmM2OIFG3z6-6Aspg30hAjqQNI8Xq8_Sd5g6o

²⁰ Розчистка річки Оріль – чи можливий компроміс? 7 травня 2019, <http://epl.org.ua/announces/rozchystka-richky-oril-chy-mozhlyvyj-kompromis/?fbclid=IwAR27MIO5x9GsZxS3m1pYNf9IRvcMB-PW38R4DWbPGnCRuMJoF-FR5y2mNk>

сприймається громадськістю. Організатор громадського слухання повинен не допускати таких ситуацій і забезпечити проведення громадських слухань згідно встановленого порядку та регламенту, із виконанням учасниками слухань своїх відповідних ролей і функцій.

З метою компенсації можливих помилок організатора громадських слухань під час відкриття громадських слухань та усього їх ходу доречним видається розробити для громадськості довідку «Ваші права під час громадських слухань у процедурі оцінки впливу на довкілля». У такі довідці варто чітко роз'яснити порядок проведення слухань, а саме виступів учасників, подання запитань, зауважень і пропозицій, можливість подати письмові зауваження і пропозиції безпосередньо на слуханнях, чи протягом строку громадського обговорення, порядок розгляду і врахування їх уповноваженим органом, та ознайомлення громадськості із результатами процедури оцінки впливу на довкілля, в тому числі результатами участі громадськості. Така довідка, обговорена із зацікавленими сторонами та доведена до відома громадськості, суттєво покращить обізнаність громадськості у процедурі та забезпечить виконання окремих функцій головуючого на громадських слуханнях, які він із тих чи інших причин не виконав (помилки головуючого, зрив слухання представниками громадськості). Також вона сприятиме формуванню єдиного підходу до практик проведення громадських слухань у відповідних регіонах та в цілому у державі.

Таку довідку доречно роздавати під час реєстрації, розміщати для ознайомлення у приміщенні, де проводяться громадські слухання, а також опублікувати на веб-сайтах уповноважених органів, а також на сайті Єдиного реєстру із оцінки впливу на довкілля у розділі «Інформація та законодавств».

1.2.3. Виступ суб'єкта господарювання, запитання і відповіді на запитання

Роль суб'єкта господарювання у громадських слуханнях полягає у представленні своїх планів та у наданні відповідей на запитання громадськості щодо планованої діяльності та змісту звіту із ОВД. Участь суб'єкта господарювання у громадських слуханнях є обов'язковою, оскільки в разі його неявки громадські слухання вважаються такими, що не відбулися.

Згідно із пунктами 16-17 Порядку проведення громадських слухань, доповідь суб'єкта господарювання під час громадських слухань повинна містити: короткий опис планованої діяльності; основні положення та висновки звіту з оцінки впливу на довкілля; інформацію про можливий негативний вплив на довкілля; заходи, спрямовані на запобігання, відвернення, уникнення, зменшення, усунення значного негативного впливу на довкілля, у тому числі (за можливості) компенсаційні заходи; зміст зауважень і пропозицій громадськості, що надійшли до початку громадських слухань; інші відомості щодо планованої діяльності, визначені суб'єктом господарювання. У разі необхідності після суб'єкта господарювання, за його пропозицією, виступають інші співдоповідачі, експерти або спеціалісти.

Кейс 5.2.

Громадські слухання щодо норкової ферми у селі Підгірне, Волинська область

Загальна тривалість громадських слухань у цьому випадку становила 4 хвилини²¹, а виступ суб'єкта господарювання лише 80 секунд. Протягом свого виступу суб'єкт господарювання не повідомила жодного слова про вплив планованої діяльності на довкілля, а в контексті природоохоронних заходів повідомила два речення: «гній можна буде вилити на поля, усі дозволи на утилізацію відходів укладені». Представник уповноваженого органу головуєчий на громадських слуханнях жодним чином не відреагував на таку лаконічність суб'єкта господарювання.

Згідно із пункту 7 Порядку проведення громадських слухань у процедурі оцінки впливу на довкілля, організатор громадських слухань зобов'язаний проводити громадські слухання відповідно до Закону та цього Порядку, а це означає, що у випадку описаних вище громадських слухань він був зобов'язаний на таку ситуацію відреагувати, звернувши увагу суб'єкта господарювання на зміст пунктів 16-17 вищезазначеного Порядку та надавши йому можливість додати необхідну інформацію.

Кожен звіт з оцінки впливу на довкілля повинен містити резюме нетехнічного характеру інформації, що подається у звіті, розраховане на широку аудиторію²². Виконане згідно вимог закону, таке резюме в повній мірі охоплює інформацію, що згідно із Порядком проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля має повідомлятися суб'єктом господарювання. На нашу думку, оголошення такого резюме під час свого виступу на громадських слуханнях може бути альтернативним способом виконання суб'єктом господарювання своєї функції із представлення інформації про плановану діяльність (окрім інформації про зміст зауважень і пропозицій громадськості, що надійшли до початку громадських слухань).

1.2.4. Запитання до суб'єкта господарювання та відповіді на них

Згідно із Порядком проведення громадських слухань у процедурі оцінки впливу на довкілля та доданою до нього обов'язковою формою протоколу громадських слухань²³, після виступу суб'єкта господарювання громадськості надається можливість поставити йому запитання та отримати на них відповідь (безпосередньо під час слухань чи письмово протягом п'яти робочих днів після їх завершення). Метою цього блоку громадських слухань є глибше інформування громадськості про плановану діяльність та висновки звіту з оцінки її впливу на довкілля.

Кейс 6.2.

Громадські слухання щодо відновлення гідрологічного режиму та санітарного стану русла річки Оріль

У ході громадських слухань представники громадськості поставили багато запитань представникам суб'єкта господарювання (бюджетній неприбутковій

²¹ Громадські слухання щодо хутряної ферми у Підгірному, відеозапис, <https://www.youtube.com/watch?v=yBsZGFTECRE>

²² Пункт 12 частини 2 статті 6 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»

²³ Форма протоколу громадських слухань, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/59/f471918n94.doc>

організації, що належить до сфери управління Держводагенства), на окремі із яких він надав відповідь під час слухань. Разом з тим, були і такі, які були занесені до протоколу для надання письмової відповіді протягом п'яти робочих днів. Ні у встановлений строк, ні пізніше суб'єкт господарювання не надав відповіді на такі запитання.

За результатами процедури оцінки впливу на довкілля у цій ситуації уповноважений орган виніс рішення про відмову у видачі висновку із оцінки впливу на довкілля, в тому числі, з мотивів ненадання суб'єктом господарювання відповідей на запитання громадськості²⁴. Громадські слухання щодо відновлення русла річки Оріль і результати процедури оцінки впливу на довкілля цієї планованої діяльності показують, яких наслідків може очікувати суб'єкт господарювання в разі ігнорування свого обов'язку надати відповіді на запитання громадськості, що ставляться під час громадських слухань.

1.2.5. Подання зауважень і пропозицій

Основним блоком, заради якого власне і проводяться громадські слухання є блок подання усних зауважень і пропозицій громадськості. Усі попередні блоки є по суті підготовчими. Усі усні зауваження і пропозиції фіксуються у відповідному розділі протоколу громадських слухань і в подальшому є предметом розгляду уповноваженим органом на етапі аналізу звіту з оцінки впливу на довкілля.

Кейс 5.3.

Громадські слухання щодо норкової ферми у селі Підгірне, Волинська область

На початку другої хвилини відеозапису чути, як головуюча говорить: «Після доповіді суб'єкта господарювання ми поспілкуємося у режимі запитання-відповіді і підведемо підсумки». На останніх секундах запису головуюча говорить дослівно: «Можливо в когось будуть запитання з приводу діяльності? Немає, так? Ну тоді ми, оскільки немає пропозицій, зауважень чи запитань, закриваємо громадські слухання та вважаємо їх такими, що відбулися. Дякую за увагу».

Громадські слухання щодо норкової ферми у селі Підгірному ілюструють грубу і непоодинокую помилку головуючих на громадських слуханнях. Вони допускають об'єднання блоків запитань до суб'єкта господарювання та висловлення зауважень і пропозицій уповноваженому органу. Запитання до суб'єкта господарювання – це блок громадських слухань, де громадськості надається можливість поставити суб'єкту господарювання запитання і отримати на них відповідь (безпосередньо під час слухання чи протягом 5 робочих днів письмово). Зауваження і пропозиції є принципово відмінними. Вони адресуються уповноваженим органам, які видають висновок з оцінки впливу на довкілля та рішення про провадження планованої діяльності. Результати

²⁴ Рішення про відмову №: 20191252680/12005
<http://eia.menr.gov.ua/uploads/documents/2680/reports/d02c90238deb900fb2a1dff2c5c42493.pdf>

розгляду зауважень і пропозицій громадськості доводяться до відома громадськості шляхом опублікування у Єдиному реєстрі із оцінки впливу на довкілля звіту про громадське обговорення та виданих за результатами процедури рішень. У аналізованому слуханні щодо норкової ферми головує повністю позбавила громадськість можливості висловити зауваження і пропозиції до звіту з ОВД та планованої діяльності, оскільки навіть не оголосила такої можливості присутнім представникам громадськості.

1.2.6. Тривалість (час проведення) громадських слухань

Законодавство з оцінки впливу на довкілля не встановлює мінімальної чи максимальної тривалості (часу перебігу) громадських слухань. Це обумовлено тим, що в залежності від складності проекту, рівня громадської зацікавленості та інших факторів час, необхідний для проведення громадських слухань, може суттєво відрізнятись. Належне планування регламенту кожного конкретного громадського слухання забезпечує організатор, який зобов'язаний надати усім учасникам громадських слухань рівні умови для висловлення своєї думки, подання пропозицій та зауважень. Деякі вдаються впоратися за годину, а деякі лише на реєстрацію учасників іде дві години, а слухання можуть тривати і пів дня.

Разом з тим, враховуючи передбачену процедуру громадських слухань та уся інформація²⁵, яка має бути повідомлена громадськості, навіть за умови що така не висловлює жодних запитань, зауважень і пропозицій, коректно проведені громадські слухання не можуть тривати менше ніж пів години. Навіть для одного представника громадськості, що з'явився на слухання, повинно проводитися повноцінне громадське слухання. Більше того, враховуючи, що громадські слухання проводяться не лише для осіб, що безпосередньо на них з'явилися, але і для усіх інших, хто може ознайомитися із протоколом та аудіо чи відеозаписом громадського слухання після їх проведення, скорочення порядку денного громадських слухань не повинно допускатися.

Серед питань, що зазначалися у інтерв'ю представники уповноважених органів, звучало запитання про те, скільки часу необхідно чекати перед тим як відповідним актом фіксувати факт неявки громадськості на громадські слухання. На нашу думку, враховуючи аргументи зазначені у попередньому абзаці, акт про неявку громадськості на слухання може складатися по спливу щонайменше тридцяти хвилин від оголошеного початку громадського слухання.

Не менш цікаве питання, коли можна закрити розпочаті громадські слухання.

Кейс 6.2.

Громадські слухання щодо відновлення гідрологічного режиму та санітарного стану русла річки Оріль

Обурення учасників викликав недостатній час на проведення слухань в селі Шульгівка – менше двох годин, хоча у представників громадськості було багато

²⁵ пункти 15-18 Порядку проведення громадських слухань у процедурі оцінки впливу на довкілля, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 року № 1026.

запитань, на які вони б хотіли почути відповідь. Аргументацією було те, що представнику Мінприроди треба було встигнути на поїзд в Київ²⁶.

Кейс 7.1.

Громадські слухання щодо Будівництва механіко-біологічного комплексу з перевантаження та переробки твердих побутових відходів у м. Львові²⁷

У січні 2019 року у Львові відбулися громадські слухання щодо скандального комплексу зі механіко-біологічної переробки твердих побутових відходів. На слухання, згідно протоколу громадських слухань²⁸, з'явилося 258 осіб. Після реєстрації учасників та відкриття громадських слухань представник суб'єкта господарювання розпочав свою доповідь. Проте, присутні в залі учасники розпочали викрикувати заклики проти будівництва об'єкта, на давши завершити виступ. Після цього протягом 1 години та 37 хвилин учасники слухань, порушуючи регламент, блокували трибуну, в залі лунали заклики щодо неможливості будівництва комплексу, була здійснена спроба голосування проти будівництва об'єкта. Усе це знайшло своє відображення у протоколі громадських слухань, які були визнані такими, що відбулися.

На нашу думку, громадські слухання повинні тривати і не можуть бути оголошені закритими допоки громадськість продовжує ставити нові запитання суб'єкту господарювання чи висловлювати нові зауваження і пропозиції. Разом з тим, якщо усі бажаючі висловилися, і із залу лунають повторювані зауваження та пропозиції, які вже зафіксовані у протоколі і на прохання головуючого нові не висловлюються, громадські слухання можна закрити.

1.2.7. Зрив громадських слухань представниками громадськості

Згідно із частиною 5 статті 7 Закону України “Про оцінку впливу на довкілля” громадське обговорення планованої діяльності після подання звіту з оцінки впливу на довкілля проводиться у формі громадських слухань та у формі надання письмових зауважень і пропозицій (у тому числі в електронному вигляді). Таким чином, проведення громадських слухань на відповідному етапі оцінки впливу на довкілля є обов'язковим для уповноваженого органу. Слухання вважаються такими, що не відбулися, лише в разі неявки організатора чи суб'єкта господарювання.

Разом з тим, можливість брати участь у громадських слуханнях (бути додатково повідомленим про плановану діяльність, мати можливість отримати відповіді на свої запитання від суб'єкта господарювання та висловити свої зауваження і

²⁶ Розчистка річки Оріль – чи можливий компроміс? 7 травня 2019, <http://epl.org.ua/announces/rozchystka-richky-oril-chy-mozhlyvyj-kompromis/?fbclid=IwAR27MIO5x9GsZxS3m1pYNf9IRvcMB-PW38R4DWbPGnCRuMJoF-FR5y2mNk>

²⁷ Реєстраційний номер справи у Єдиному реєстрі з оцінки впливу на довкілля – 2018411528, <http://eia.menr.gov.ua/places/view/528>

²⁸ Звіт про громадське обговорення №: 2018411528/10635, <http://eia.menr.gov.ua/uploads/documents/528/reports/40161ed94d3dae58e27611126366d920.pdf>

пропозиції) є правом, яким громадськість може скористатися або ні. На практиці мають місце поодинокі випадки, коли окремі представники громадськості здійснювали «зрив» громадських слухань (заважали чи блокували реєстрацію учасників, блокували трибуну, відбирали документи у головуючого), помилково вважаючи, що «зрив» громадського слухання зупинить процедуру оцінки впливу на довкілля і відповідно реалізацію планів суб'єкта господарювання.

Кейс 3.4.

Громадські слухання щодо ділянки з утилізації ртутьвмісних відходів і виробництва ртуті у Харкові

Представники громадськості на цих громадських слуханнях відмовилися зареєструватися у відповідних журналах реєстрації, оточили представника уповноваженого центрального органу, ставили під сумнів його повноваження і наміри, поводитися не стримано. У результаті представник Мінприроди не зміг згідно процедури відкрити слухання. Натомість представники ініціативної групи, не визнавши повноважень представника Мінприроди, провели слухання самостійно, дали слово представникам суб'єкта господарювання, задавали їм запитання..

Кейс 7.2.

Громадські слухання щодо будівництва механіко-біологічного комплексу з перевантаження та переробки твердих побутових відходів у м. Львові²⁹

Під час виступу суб'єкта господарювання присутні в залі учасники розпочали викрикувати заклики проти будівництва об'єкта, не давши йому завершити виступ. Після цього протягом 1 години та 37 хвилин учасники слухань блокували трибуну, в залі лунали заклики щодо неможливості будівництва комплексу.

Слід розуміти, що обов'язковість громадських слухань полягає у тому, що уповноважений орган зобов'язаний вчинити усі передбачені законом дії, направлені на організацію і проведення таких слухань. Дії ж представників громадськості, які порушують порядок проведення слухань та встановлений регламент, ігнорують вказівки головуючого, іншим чином перешкоджають проведенню громадських слухань, не завжди перешкоджають уповноваженому органу визнати слухання такими, що відбулися та рухатися далі за процедурою. В обидвох описаних вище кейсах уповноважені органи визнали громадські слухання такими, що відбулися та перейшли до наступних етапів процедури оцінки впливу на довкілля.

З другого боку, в разі загрози зриву громадських слухань організатор зобов'язаний, діючи у правовому полі, вчинити усі дії, направлені на організацію і проведення таких слухань. До прикладу, для забезпечення правопорядку він має право запросити представників правоохоронних органів. Також у таких випадках доречно роздавати (розміщувати у приміщенні) копії резюме нетехнічного характеру звіту з

²⁹ Реєстраційний номер справи у Єдиному реєстрі з оцінки впливу на довкілля – 2018411528, <http://eia.menr.gov.ua/places/view/528>

оцінки впливу на довкілля та довідок про права громадськості під час громадських слухань (докладніше дивись також розділ 1.2.2.), із тим аби ті представники громадськості, які бажали взяти у них участь, але були позбавлені такої можливості діями інших осіб, змогли дізнатися важливу інформацію про плановану діяльність та їх можливості взяти участь у процедурі оцінки впливу на довкілля поза громадськими слуханнями.

1.2.8. Закриття громадських слухань

Після надання усім бажаючим можливості висловити зауваження і пропозиції відбувається фінальна стадія – закриття громадських слухань. На цій стадії головуючий підбиває підсумки, інформує учасників про порядок урахування зауважень і пропозицій громадськості та закриває громадські слухання.

Кейс 5.4.

Громадські слухання щодо норкової ферми у селі Підгірне, Волинська область

На останніх секундах відео-запису громадського слухання головуюча говорить дослідно: «Можливо в когось будуть запитання з приводу діяльності? Немає, так? Ну тоді ми, оскільки немає пропозицій, зауважень чи запитань, закриваємо громадські слухання та вважаємо їх такими, що відбулися. Дякую за увагу».

Проаналізовані відеозаписи та протоколи громадських слухань показують, що представники уповноважених органів часто нехтують цією частиною громадських слухань і скорочують її виключно до оголошення слухань такими, що відбулися, та їх закриття. Через це, покидаючи приміщення слухань, громадськість часто не має уявлення про те, яким чином їхні зауваження і пропозиції будуть враховані і як вони про це дізнаються.

Важливо також відмітити, що законодавство про оцінку впливу на довкілля не передбачає прийняття під час громадських слухань будь-яких рішень шляхом проведення голосування чи інакшим чином. Також під час слухань зауваження і пропозиції громадськості лише збираються та фіксуються у протоколі чи журналі реєстрації письмових зауважень і пропозицій. Розгляд зауважень і пропозицій громадськості, що надійшли під час громадського обговорення, здійснюється уповноваженим органом на наступному етапі процедури – під час аналізу звіту з оцінки впливу на довкілля, прийняття рішення про допустимість чи недопустимість та встановлення екологічних умов планованої діяльності.

Частою та проілюстрованою нижче помилкою громадськості у процедурі оцінки впливу на довкілля є уявлення про те, що в разі, якщо громадськість проголосує наприкінці офіційних чи інших громадських слухань про неприпустимість планованої діяльності, то така їхня позиція заборонить уповноваженому органу видати позитивний висновок із оцінки впливу на довкілля.

Кейс 3.5.**Громадські слухання щодо ділянки з утилізації ртутьвмісних відходів і виробництва ртуті у Харкові**

На цих громадських слуханнях представники громадськості, проігнорувавши організатора офіційних слухань, провели власні слухання самостійно, здійснили голосування та прийняли рішення про недопустимість такого виробництва.

Представникам громадськості важливо розуміти, що проведення будь-яких громадських слухань поза процедурою оцінки впливу на довкілля (власні слухання, сходи села, слухання щодо детальних планів території) не мають жодних правових наслідків для процедури оцінки впливу на довкілля та органів, що приймають висновок з оцінки впливу на довкілля чи рішення про провадження планованої діяльності. Також не мають юридичного значення будь-які рішення, прийняті на офіційних чи інших слуханнях шляхом голосування. У проілюстрованому вище випадку Мінприроди видало відмову у видачі висновку із оцінки впливу на довкілля, але не через рішення громади, а у зв'язку із недоліками звіту з оцінки впливу на довкілля, які унеможливили прийняття рішення про допустимість чи недопустимість планованої діяльності³⁰.

Натомість, проведення та ефективна участь громадськості у формальних слуханнях у процедурі оцінки впливу надає уповноваженому органу можливість почути від громадськості додаткові аргументи, в тому числі, аргументи проти допустимості планованої діяльності чи встановлення ефективних екологічних умов її провадження.

Кейс 7.3.**Громадські слухання щодо будівництва механіко-біологічного комплексу з перевантаження та переробки твердих побутових відходів у м. Львові³¹**

Учасники фактично зірвали слухання. Вони заважали роботі за регламентом шляхом блокування трибуни. В залі лунали заклики щодо неможливості будівництва комплексу, здійснювалися спроби проведення голосування проти будівництва об'єкта.

У випадку із Львівським смітте-переробним комплексом громадськість фактично сама позбавила себе можливості якісно вплинути на рішення, що було прийнято уповноваженим органом. Проведені слухання були визнані такими, що відбулися, процедури оцінки впливу на довкілля завершилася наданням висновку про допустимість провадження планованої діяльності. Натомість, зауваження і пропозиції громадськості, що могли бути всиновлені на громадських слухання, залишилися непочутими.

³⁰ Рішення про відмову у наданні документа дозвільного характеру №: 20181081879/11943, http://eia.menr.gov.ua/uploads/documents/1879/reports/0eec41ac4d3f935ac21d0a1668f89a45.pdf?fbclid=IwAR0JI73D3hyi958PN63bccKafU7_G9MJu19HdKVZ5UPdLSNN60A-Xx_ITcw

³¹ Реєстраційний номер справи у Єдиному реєстрі з оцінки впливу на довкілля – 2018411528, <http://eia.menr.gov.ua/places/view/528>

1.3. Фіксація перебігу громадських слухань

Основним документом, що фіксує перебіг громадських слухань є протокол. Протокол громадський слухань складається за формою, затвердженою Порядком проведення громадських слухань у процедурі оцінки впливу на довкілля³². У разі неявки громадськості на слухання, такий факт фіксується у акті. У залежності від обставин заповнюється і підписується один із цих документів.

У даному контексті цікаво проаналізувати ситуацію, що мала місце під час громадських слухань у Харкові, яка викликала значне обурення громадськості та стала однією із причин чому громадськість відмовилася взяти участь у офіційному громадському слуханні.

Кейс 3.6.

Громадські слухання щодо ділянки з утилізації ртутьвмісних відходів і виробництва ртуті у Харкові

Під час громадських слухань окремі представники громадськості дослідили документи, доставлені на слухання представником організатора. На відеозаписі цих слухань зафіксовано обурення представників ініціативної групи фактом присутності серед документів начебто готових протоколу громадських слухань та акту про неявку представників громадськості³³.

Громадськості важливо розуміти, що організатори прибувають на слухання не з готовими документами, а із роздрукованими, деколи частково заповненими (назва проекту, що обговорюється, дата) формами акту та протоколу громадських слухань. Громадські слухання часто проводяться у віддалених місцях, де доступ організатора до друкарської техніки може бути обмежений. Організатор наперед не може знати з'явиться громадськість на слухання чи ні, тому він повинен бути готовий і зафіксувати перебіг слухань у протоколі, і факт неявки громадськості у відповідному акті. Протокол чи акт про неявку громадськості підписується головуючим в день проведення громадських слухань.

Представники уповноважених органів також допускають окремі помилки під час фіксації ходу громадських слухань. Основною із таких помилок є відступлення від обов'язкової затвердженої форми протоколу громадських слухань, до прикладу шляхом скорочення його змісту і не відображення у протоколі окремих обов'язкових частин громадських слухань. Зокрема, як описувалося вище, організатори часто пропускають в ході слухання частину, у якій громадськості надається можливість висловити зауваження і пропозиції. У результаті, ця частина обов'язкової форми протоколу просто видаляється із відповідного файлу³⁴.

³² Форма протоколу громадських слухань, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/59/f471918n94.doc>

³³ Початок першої хвилини запису, відеозапис перебігу громадських слухань <https://www.youtube.com/watch?v=pMcvCY50qKQ&list=PLJgp0q99ahmFs0vrF4NfzWj-d0m-U-5vG&index=2&frags=pl%2Cwn>

³⁴ Протокол громадських слухань в складі звіту про громадське обговорення проекту будівництва механіко-біологічного комплексу з перевантаження та переробки твердих побутових відходів у м. Львові <http://eia.menr.gov.ua/uploads/documents/528/reports/40161ed94d3dae58e27611126366d920.pdf>

Під час аналізу документів із Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля було також виявлено, що в разі надання уповноваженими органами відмови у наданні висновку з оцінки впливу на довкілля, уповноважені органи не складають і не розміщують у реєстрі звіти про громадське обговорення, а це в свою чергу тягне за собою не розміщення у реєстрі і протоколів громадських слухань, які є складовими звітів про громадське обговорення. Разом з тим, пункт 25 Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля вимагає внесення усіх протоколів громадських слухань до Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля незалежно від результатів такої процедури.

2. Рекомендації із вдосконалення практики проведення громадських слухань у процедурі оцінки впливу на довкілля

2.1. Рекомендації для громадськості

Громадські слухання є ефективним інструментом у процедурі оцінки впливу на довкілля, який, як показує практика, може суттєво вплинути на її результати, в тому числі на ефективне запобігання, відвернення, уникнення, зменшення чи усунення впливу на довкілля. У зв'язку із цим, прибувши на місце проведення громадських слухань, представникам громадськості рекомендується використати надану законом можливість взяти у них участь. Рекомендується також пройти реєстрацію у журналі учасників громадських слухань (пред'являти паспорт чи будь-який інший документ при цьому необхідності немає).

Згідно законодавства про оцінку впливу на довкілля громадськість має право подавати будь-які зауваження і пропозиції без необхідності їх обґрунтовувати. Разом з тим, для ефективнішого донесення до уповноваженого органу своїх міркувань щодо звіту з оцінки впливу на довкілля та планованої діяльності представникам громадськості рекомендується не просто висловлюватися проти, а наводити аргументи щодо повноти та належності підготовленої суб'єктом господарювання оцінки та спланованих ним екологічних заходів, аргументи на користь визнання планованої діяльності недопустимою чи формулювання тієї чи іншої екологічної вимоги для такої діяльності.

Громадськості рекомендується скористатися можливістю поставити суб'єкту господарювання запитання і отримати на них відповіді, одразу чи протягом п'яти робочих днів із дня проведення громадського слухання.

Громадськості також рекомендується керуватися встановленим урядом порядком проведення громадських слухань та вказівками головуєчого, не створювати перешкод у перебігу громадських слухань. Зрив громадських слухань чи навіть одноголосне заперечення усіма учасниками громадського слухання не є підставою для відмови у видачі дозвільного документу чи видачі негативного висновку із оцінки впливу на довкілля. Натомість вагомі і доречні зауваження і пропозиції можуть допомогти уповноваженому органу побачити недоліки звіту із оцінки впливу на довкілля, що можуть стати підставою для відмови у видачі висновку, або сформулювати максимально повні і достатні екологічні умови провадження планованої діяльності, що

в належній мірі забезпечать відвернення та мінімізацію негативних впливів на довкілля та здоров'я населення, а в окремих випадках – послужити підставами для надання висновку про недопустимість планованої діяльності.

Ставлячи запитання та подаючи свої зауваження і пропозиції, громадськості варто уважно слідкувати за порядком денним і робити це у відповідних частинах громадського слухання. Адже відповіді на запитання буде давати суб'єкт господарювання, а враховувати зауваження і пропозиції – уповноважений орган під час аналізу звіту та підготовки висновку з оцінки впливу на довкілля.

Навіть в разі участі у громадських слуханнях громадськості рекомендується подати свої зауваження і пропозиції письмово. На практиці відомі випадки, коли до протоколу неповно заносилися озвучені з голосу зауваження і пропозиції громадськості. Для донесення до уповноваженого органу вашої повної аргументованої позиції краще обирати таку форму як подання письмових зауважень і пропозицій. Це можна зробити безпосередньо на громадському слуханні (із занесенням до відповідного журналу), чи протягом строку громадського обговорення (до чи після громадських слухань) на адресу уповноваженого органу, що зазначена у оголошенні про початок громадського обговорення, для збору зауважень і пропозицій.

2.2. Рекомендації для суб'єктів господарювання

Попри те, що формальний обов'язок із організації участі громадськості у процедурі оцінки впливу на довкілля лежить на уповноваженому органі, суб'єкту господарювання рекомендується належно виконувати усі обов'язки у цій сфері, що покладаються на нього чинним законодавством. Порушення процедури участі громадськості суб'єктом господарювання (до прикладу, ненадання письмових відповідей на запитання поставлені під час громадських слухань), може стати підставою для відмови у видачі висновку із оцінки впливу на довкілля чи його подальшого оскарження.

Обираючи під час консультацій із уповноваженим органом місце проведення громадських слухань, необхідно керуватися, в першу чергу, очікуваною кількістю громадськості, але в будь-якому разі таке приміщення повинно буди здатним комфортно вмістити щонайменше тридцять осіб. Приміщення має бути освітленим, тихим, в холодну пору року – опалюваним.

Зазначаючи у оголошенні про початок громадського обговорення місце та адресу громадських слухань, необхідно зазначати ці дані якомога точніше. Бажано не допускати призначення громадських слухань за адресами, де знаходиться велика кількість установ і приміщень, не даючи при цьому додаткових вказівок. Місце і адреса громадських слухань повинні бути зазначені таким чином, аби громадськість могла легко і без зайвих зусиль потрапити на громадські слухання.

Суб'єкт господарювання (його представник) зобов'язаний з'явитися на громадські слухання, інакше вони будуть оголошені такими, що не відбулися. Законодавство не визначає, хто саме від суб'єкта господарювання має бути присутнім на слуханнях (директор, юрист, еколог, фахівець із зав'язків із громадськістю, розробник звіту з оцінки впливу на довкілля). Разом з тим, рекомендовано залучити для

участі у громадських слуханнях таких осіб чи особу, яка здатна належно виконати функції, що покладаються на суб'єкта господарювання під час громадських слухань, а саме:

1) доповіді

- короткий опис планованої діяльності;
- основні положення та висновки звіту з оцінки впливу на довкілля;
- інформацію про можливий негативний вплив на довкілля;
- заходи, спрямовані на запобігання, відвернення, уникнення, зменшення, усунення значного негативного впливу на довкілля, у тому числі (за можливості) компенсаційні заходи;
- зміст зауважень і пропозицій громадськості, що надійшли до початку громадських слухань;
- інші відомості щодо планованої діяльності, визначені суб'єктом господарювання.

2) забезпечити надання відповідей на запитання громадськості в усній формі під час громадських слухань із внесенням їх до протоколу громадських слухань або в письмовій формі після їхнього закінчення.

Для представлення інформації наведеної вище (окрім інформації про зміст зауважень і пропозицій громадськості, що надійшли до початку громадських слухань) в якості альтернативи можна скористатися резюме нетехнічного характеру звіту з оцінки впливу на довкілля, який обов'язково готується під час розробки кожного звіту.

Суб'єкту господарювання рекомендується бути готовим, в разі необхідності, забезпечити представників громадськості, які з'явилися на слухання, копіями нетехнічного резюме звіту з оцінки впливу на довкілля. Особливо актуальним це стає у ситуаціях потенційного зриву громадських слухань, аби громадськість, яка бажає взяти участь у слуханнях, отримала необхідну інформацію про плановану діяльність та її вплив на довкілля навіть в разі їх зриву іншими учасниками.

Суб'єкту господарювання рекомендується не виходити за межі своєї ролі та не перебирати на себе функції організатора громадського слухання. Це може бути негативно сприйнято громадськістю та послужити підставами для судового оскарження результатів оцінки впливу на довкілля.

2.3. Рекомендації щодо функцій представників уповноваженого центрального органу, уповноважених територіальних органів та інших організаторів громадських слухань³⁵

Враховуючи наведений вище аналіз, рекомендуємо Мінприроди України розробити, обговорити із зацікавленими сторонами та опублікувати на своєму веб-сайті методичні рекомендації із проведення громадських слухань у процедурі оцінки впливу на довкілля, де серед іншого рекомендувати організаторам громадських слухань таке:

Обираючи місце для проведення громадських слухань під час консультацій із суб'єктом господарювання, уповноваженому органу рекомендується враховувати необхідність організації слухань у такому населеному пункті (-ах), який, з одного боку, відповідає вимогам пункту 8 Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля, а з другого, забезпечує можливість присутності на слуханнях всіх потенційних учасників.

До участі у громадських слуханнях рекомендується залучати усі громади, що можуть зазнати впливу планованої діяльності, разом з тим, громадські слухання проводити “найближче до людей”. Таким чином, якщо вплив планованої діяльності не виходить за межі території сільської ради, де планується розміщення об'єкта, слухання рекомендовано проводити у відповідному селі. Якщо ж вплив виходить за межі території сільської ради, але не поширюється за межі району, слухання можуть проводитися або за місцем розміщення планованої діяльності, або у районному центрі. При цьому, обираючи місце проведення слухань, уповноваженому органу рекомендовано зважати на відстань від громад, що можуть зазнати впливу, до центру адміністративної одиниці, де розміщуватиметься об'єкт, і до районного центру, а також наявність і розклад рейсового транспорту. Якщо ж вплив поширюється на два і більше районів області, слухання можуть проводитися у обласному центрі. Разом з тим, відстань і можливості представників громадськості доїхати до обласного центру у порівнянні із місцем провадження діяльності мають братися до уваги. Не рекомендується проводити громадські слухання у обласному центрі, якщо вплив планованої діяльності є локальним (не виходить за межі одного району, чи навіть території сільської ради), а відстань до обласного центру є значною.

Зміна місця проведення громадських слухань після опублікування оголошення про початок громадського слухання не допускається. Разом з тим, якщо зміна місця (приміщення) проведення слухань є необхідною з технічних чи інших міркувань (недостатній розмір приміщення, втрата електропостачання), організатору громадських слухань рекомендується докласти максимум зусиль для того аби усі, хто планував прибути у анонсоване місце, були поінформовані про зміну локації та мали можливість потрапити до нового місця проведення громадських слухань (вивішене оголошення, розставлені вказівники, представник організатора інформує та

³⁵ До червня 2019 року усі громадські слухання, що були проведені в Україні у процедурі оцінки впливу на довкілля (з грудня 2017 року), були проведені уповноваженим центральним чи уповноваженими територіальними органами самостійно, без залучення організатора громадських слухань. У даному документі відповідно аналізується робота виключно представників уповноважених органів із організації і проведення громадських слухань. Разом з тим, сформовані рекомендації можуть бути корисними і залученим організаторам, які із червня 2019 року вже проводять громадські слухання.

перенаправляє представників громадськості). У такому випадку у протоколі громадських слухань рекомендується фіксувати реальне місце проведення слухань та причини його зміни.

З метою надання громадськості достатнього часу для підготовки до громадських слухань проводити їх рекомендується у другій половині періоду громадського обговорення, але не в останні його дні. Проведення слухань у останні дні громадського обговорення нівелює функцію громадських слухань, яка полягає у наданні громадськості можливості більше дізнатися про плановану діяльність під час слухань, отримати відповіді на свої запитання (в тому числі письмові, що надаються протягом п'яти робочих днів після проведення громадських слухань) і на основі них подати письмові зауваження і пропозиції протягом строку громадського обговорення. Оптимальним є проведення громадських слухань на 11-16 робочий день строку громадського обговорення.

Виїжджаючи на місце проведення громадських слухань представникам уповноважених органів рекомендується мати при собі, і за потреби пред'являти представникам громадськості, документи, що підтверджують уповноваження конкретної посадової особи на проведення відповідного громадського слухання (до прикладу, наказ про відрядження для проведення громадського слухання у місті А).

Уповноваженим органам та іншим організаторам рекомендується свідомо і відповідально підходити до процесу організації і проведення громадських слухань та докладати усіляких зусиль для уникнення формального підходу. Головуючий на громадських слуханнях повинен забезпечити проведення ефективного, а не формального громадського слухання. Відхилення від встановленого законодавством та формою протоколу порядку денного громадських слухань не допускається.

Виголошення промови головуючого повинно здійснюватися розбірливо, в міру швидко і голосно, аби усі присутні змогли почути і зрозуміти її зміст. За потреби під час відкриття громадського слухання головуючому рекомендується детально роз'яснювати присутнім порядок проведення слухань, черговість виступів його учасників. Рекомендується роз'яснювати громадськості, що уповноважений орган іще жодного рішення щодо планованої діяльності не прийняв, а громадське обговорення проводиться з метою почути позицію громади щодо планів суб'єкта господарювання.

В якості окремого документу, чи як частину методичних рекомендацій із громадських слухань рекомендовано розробити, обговорити із зацікавленими сторонами та вивішати на сайтах уповноваженого центрального та уповноважених територіальних органів пам'ятки про права учасників громадських слухань. Такі пам'ятки рекомендується, за можливості, роздавати учасникам слухань, або щонайменше розміщувати на вході до приміщення чи на столі реєстрації.

Організатору громадських слухань рекомендується заздалегідь подбати аби на громадських слуханнях були присутні стільки представників організатора, скільки є необхідним для ефективного проведення громадського слухання (забезпечення реєстрації учасників, проведення аудіо чи відео фіксації, головування на слуханні). Організатору громадських слухань не рекомендується залучати до виконання свої функцій сторонніх осіб, і тим більше представників суб'єкта господарювання. У цьому контексті уповноваженим органам рекомендується скористатися законодавчою

можливістю та залучити зовнішніх організаторів громадських слухань, у порядку передбаченому чинним законодавством.

Організатору рекомендується періодично проводити для своїх співробітників тренінги із головування/модерування із тим, аби такі мали достатні навички для ефективного головування на слуханнях та керування аудиторією. Організатору рекомендується не допускати ситуацій, коли суб'єкт господарювання чи інша особа перехоплює лідерство у веденні громадського слухання.

Під час проведення громадського слухання організатору рекомендується суворо слідкувати за дотриманням порядку проведення громадських слухань у процедурі оцінки впливу на довкілля усіма його учасниками. Організатору рекомендується належно реагувати, в разі якщо представник суб'єкта господарювання неналежно виконує покладену на нього роль у громадському слуханні. За потреби звертати увагу суб'єкта господарювання на відповіді положення порядку проведення громадських слухань та надавати йому можливість доповнити свою доповідь відповідною інформацією.

В разі виникнення загрози зриву громадських слухань представниками громадськості для підтримання правопорядку організатору рекомендується залучити представників правоохоронних органів.

Особливу увагу організатору рекомендується приділяти частині слухання, яка присвячена збору зауважень і пропозицій від громадськості, адже вона є центральною частиною громадського слухання.

Під час закриття громадського слухання – детально роз'яснювати громадськості процедуру фіксації та врахування зауважень і пропозицій громадськості уповноваженим органом у процедурі оцінки впливу на довкілля, а також яким чином і коли громадськість зможе ознайомитися із її результатами.

Під час складання протоколу громадських слухань організатору рекомендується неухильно слідувати обов'язковій затвердженій формі протоколу, не допускати об'єднання блоку запитань до суб'єкта господарювання і його відповідей та блоку зауважень і пропозицій громадськості, не пропускати окремих частин чи блоків затвердженої форми протоколу.

У разі надання відмови у видачі висновку із оцінки впливу на довкілля, уповноваженим органам рекомендується неухильно виконувати вимогу Порядку проведення громадських слухань про внесення протоколу громадських слухань до Єдиного реєстру із оцінки впливу на довкілля.

2.4. Рекомендації уповноваженому центральному органу

Враховуючи роль Міністерства екології і природних ресурсів України у процедурі оцінки впливу на довкілля та з метою покращення практики реалізації національного законодавства у сфері громадських слухань, рекомендуємо, зокрема таке.

Внести зміни і доповнення до зразка промови головуючого на громадських слуханнях. По-перше, доповнити таку промову блоком «Обговорення з учасниками громадських слухань (усні зауваження, пропозиції громадськості)». По-друге, у частині

закриття громадських слухань промову пропонується доповнити абзацом такого чи подібного змісту:

«Звертаю Вашу увагу на те, що розглядаючи звіт з оцінки впливу на довкілля

(зазначити назву планованої діяльності)

та готуючи висновок з оцінки впливу на довкілля, уповноважений орган уважно розгляне, повністю врахує, частково врахує або обґрунтовано відхилить усі зауваження і пропозиції, отримані в ході громадських слухань та протягом усього строку громадського обговорення. Уповноважений орган складе таблицю із зазначенням інформації про повне врахування, часткове врахування або обґрунтоване відхилення кожного із отриманих під час громадського обговорення зауваження і пропозиції. Індивідуальні відповіді на отримані усні і письмові зауваження і пропозиції не надаватимуться. Протокол громадських слухань з усіма додатками та таблиця врахування зауважень і пропозицій громадськості будуть включені уповноваженим органом до звіту про громадське обговорення. Звіт про громадське обговорення буде внесений уповноваженим органом до Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля одночасно з висновком з оцінки впливу на довкілля.

Чи є запитання щодо процедури фіксації та врахування зауважень і пропозицій громадськості у процедурі оцінки впливу на довкілля?

Якщо запитання щодо процедури фіксації та врахування зауважень і пропозицій громадськості відсутні, я закриваю громадські слухання.»

Доповнити Методичні рекомендації із підготовки звіту про громадське обговорення, які станом на час підготовки цього документа перебувають на стадії внутрішньовідомчого погодження та затвердження, в частині форми акту про неявку громадськості на громадські слухання. Зокрема, доповнити форму акту положенням про те, що такий акт складається по спливу щонайменше 30 хвилин із часу оголошеного початку громадських слухань.

Налагодити співпрацю із національною поліцією та спільно напрацювати документи (рекомендації, пам'ятки), які міститимуть роз'яснення ролі та алгоритму дій правоохоронних органів під час громадських слухань у процедурі оцінки впливу на довкілля.

Пропонуємо Мінприроди України врахувати інформацію, викладену у цьому документі, під час розробки договорів із організаторами громадських слухань, що залучаються за процедурою публічних закупівель.

Також пропонуємо Мінприроди України опублікувати цей документ на своєму офіційному веб-сайті у розділі оцінка впливу на довкілля з метою доведення його змісту до відома уповноважених територіальних органів, інших організаторів громадських слухань, суб'єктів господарювання та громадськості.

Враховуючи важливість рішень, що приймаються за результатами процедур оцінки впливу на довкілля, та рівень емоційного напруження, що може супроводжувати ці процеси, усім учасникам громадських слухань рекомендовано керуватися принципами законності, толерантності та взаємоповаги.