



БІЛА КНИГА.

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУР ОВД ТА СЕО В УКРАЇНІ

Містить звіт з оцінкою поточного
стану системи та рекомендації щодо
вдосконалення процедур ОВД та СЕО

Автори:

Оксана Алієва (ECF),
Марія Белкіна (Екодія),
Михайло Богомаз (WWF-Україна),
Світлана Внучко (Київський національний
університет імені Тараса Шевченка),
Віктор Загреба (Vision Zero),
Юрій Задорожній (Еко клуб),
Юлія Квітка (WWF-Україна),
Богдан Кученко (Екодія),
Владлена Марцинкевич (Bankwatch),
Дар'я Росохата (WWF-Україна),
Дмитро Скрильніков
(Бюро екологічних розслідувань),
Ярослав Телешун
(WWF-Україна / Київський національний
університет імені Тараса Шевченка),
Петро Тестов
(Українська природоохоронна група),
Сергій Хара (Greenpeace),
Софія Шутяк (Національна асоціація
адвокатів України),
Анастасія Яхнюк (Еко клуб)

Графічний дизайнер:

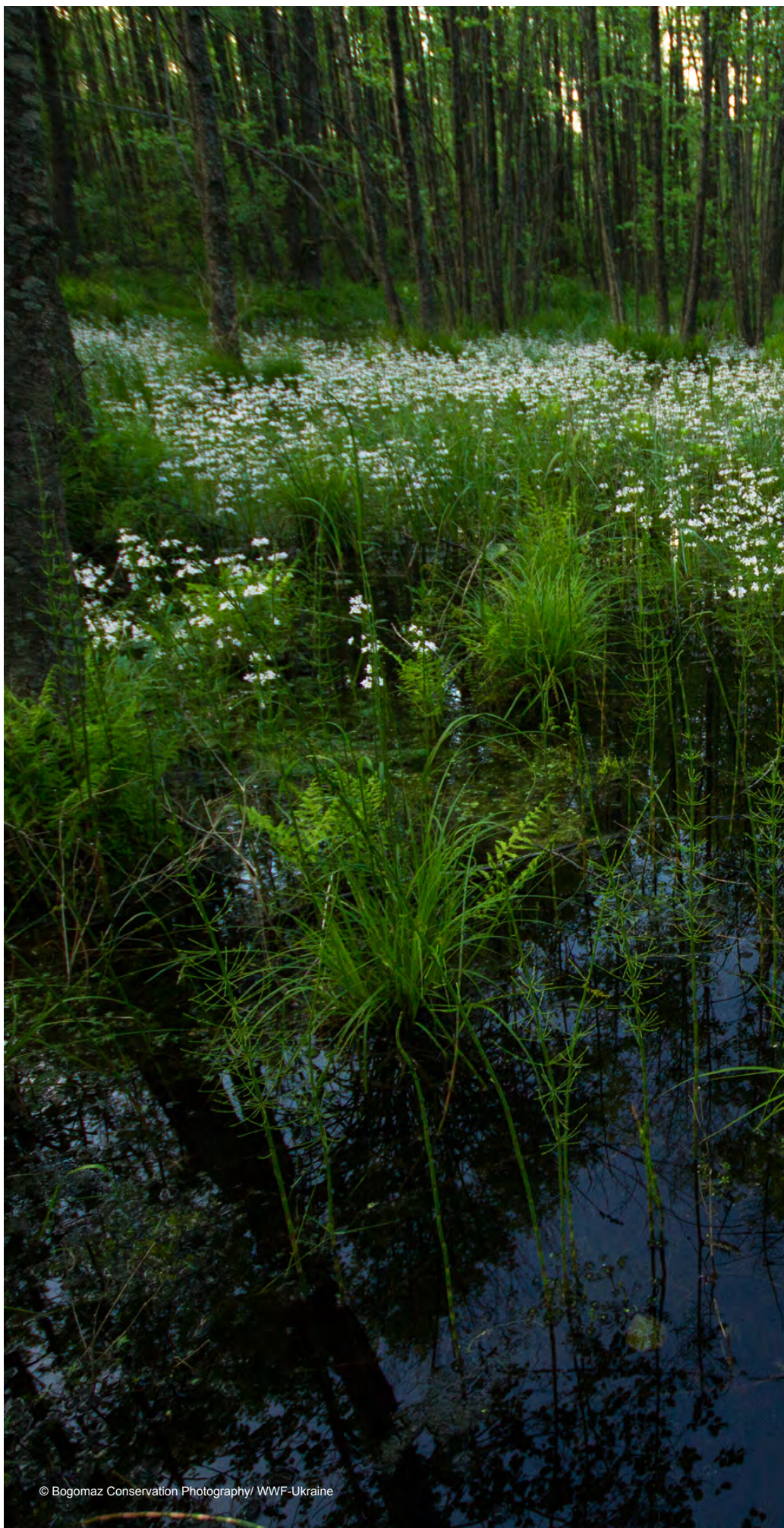
Альона Зінченко

Опубліковано:

WWF-Україна, 2026

Рекомендовано цитувати:

Біла книга. Удосконалення процедур
ОВД та СЕО в Україні / О. Алієва та ін.
WWF-Україна, 2026. 54 с.



© Bogomaz Conservation Photography/ WWF-Ukraine



ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ.....	4
ВСТУП.....	5
1. СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ОВД І СЕО.....	7
2. ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕДУР ОВД І СЕО В УКРАЇНІ ТА КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ У ЇХ ВПРОВАДЖЕННІ.....	16
2.1. Звуження сфери застосування та уникнення офіційних процедур.....	17
2.2. Відхилення від правил проведення ОВД в умовах дії воєнного стану та практика використання “експериментальних” і спеціальних режимів для уникнення ОВД.....	20
2.3. Низька якість звітів.....	21
2.4. Фрагментація системи управління та слабка координація процедур ОВД і СЕО.....	23
2.5. Обмежені ресурси й експертна спроможність системи ОВД і СЕО.....	23
2.6. Обмежений доступ до інформації та непрозорість процедур ОВД і СЕО.....	24
2.7. Формальна участь громадськості в процедурах ОВД та СЕО.....	25
2.8. Неповний цикл контролю та відповідальності в системі ОВД і СЕО.....	27
2.9. Обмежена реалізація трансграничного виміру ОВД та СЕО.....	28
3. ГАЛУЗЕВИЙ АНАЛІЗ СИСТЕМНИХ РИЗИКІВ ТА ПРАКТИЧНИХ КЕЙСІВ ЗАСТОСУВАННЯ ОВД І СЕО.....	29
4. СУДОВА ПРАКТИКА ЯК ІНДИКАТОР ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ОВД ТА СЕО В УКРАЇНІ.....	36
5. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУР ОВД ТА СЕО.....	40
5.1. Усунення практики уникнення процедури ОВД.....	41
5.2. Запобігання практиці “salami slicing” та забезпечення кумулятивної оцінки впливу.....	42
5.3. Забезпечення превентивного характеру ОВД та СЕО.....	43
5.4. Регулювання відступів від процедур ОВД та спеціальних режимів реалізації проєктів.....	43
5.5. Підвищення якості звітів про ОВД та СЕО.....	44
5.6. Проведення оцінки впливу на здоров’я населення в процедурах ОВД та СЕО.....	45
5.7. Забезпечення інституційної узгодженості та координації процедур ОВД і СЕО.....	46
5.8. Забезпечення інституційної узгодженості та координації процедур ОВД і СЕО.....	46
5.9. Посилення кадрової та аналітичної спроможності уповноважених органів у сфері ОВД.....	47
5.10. Посилення інституційної спроможності на місцевому рівні у сфері СЕО.....	47
5.11. Забезпечення повноцінного доступу до інформації та підвищення прозорості процедур ОВД і СЕО.....	48
5.12. Розширення та уніфікація підходів до визначення громадськості в процедурах СЕО.....	48
5.13. Підвищення ефективності громадських слухань і модернізація їх організаційної моделі.....	49
5.14. Посилення контрольної функції в системі ОВД і СЕО.....	49
5.15. Удосконалення системи відповідальності у сфері ОВД і СЕО.....	51
5.16. Посилення трансграничного виміру процедур ОВД і СЕО.....	51
6. ДОРОЖНЯ КАРТА УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУР ОВД ТА СЕО В УКРАЇНІ.....	52
ВИСНОВКИ.....	54

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

ДДП	документи державного планування
ДЕІ	Державна екологічна інспекція України
Держводагентство	Державне агентство водних ресурсів України
Держлісагентство	Державне агентство лісових ресурсів України
Держпродспоживслужба	Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів
ЄС	Європейський Союз
КМУ	Кабінет Міністрів України
Міндовкілля	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України
Мінекономіки	Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України
Мінрегіон	Міністерство розвитку громад та територій України
МОЗ	Міністерство охорони здоров'я України
ОВД	оцінка впливу на довкілля
ОДА	обласна державна адміністрація
ОМС	органи місцевого самоврядування
ППМ	післяпроектний моніторинг
СЕО	стратегічна екологічна оцінка
acquis ЄС	правова система Європейського Союзу (acquis communautaire)
DNSH	принцип “Do No Significant Harm” (не завдавати значної шкоди)
GAR	Global Assessment Report (глобальний звіт про оцінку ризиків)
RDNA	Rapid Damage and Needs Assessment (швидка оцінка завданої шкоди та потреб на відновлення)
Ukraine Facility	фінансовий інструмент Європейського Союзу для підтримки України
WWF	Всесвітній фонд природи (World Wide Fund)

ВСТУП

Інструменти оцінки впливу на довкілля (ОВД) та стратегічної екологічної оцінки (СЕО) є ключовими інструментами екологічного урядування, що забезпечують інтеграцію екологічних міркувань у процес прийняття рішень на рівні проєктів, планів і програм. Їх значення виходить за межі природоохоронної політики, оскільки вони формують основу превентивного управління ризиками, підвищують якість адміністративно-управлінських рішень, сприяють зниженню екологічних ризиків і забезпечують баланс між економічним розвитком та захистом довкілля, створюючи передумови для сталого розвитку.

Актуальність удосконалення інструментів ОВД та СЕО в Україні суттєво зростає в умовах масштабної післявоєнної відбудови та активізації інвестиційних процесів. Значні обсяги фінансування, зокрема в межах механізму Ukraine Facility, безпосередньо пов'язані з вимогами дотримання екологічних стандартів Європейського Союзу, включно з принципом “Do No Significant Harm” (DNSH). У цьому контексті ефективність процедур ОВД і СЕО стає не лише питанням екологічної політики, а й передумовою доступу до міжнародної фінансової підтримки та виконання євроінтеграційних зобов'язань.

Водночас інструменти ОВД і СЕО функціонують в умовах підвищеного навантаження та суперечливих вимог. З одного боку, зростає потреба у швидкому відновленні інфраструктури та реалізації проєктів, що створює стимули для спрощення або обходу процедур. З іншого боку, посилюються вимоги до забезпечення екологічної безпеки, прозорості прийняття рішень, участі громадськості та дотримання стандартів ЄС. Така напруга між швидкістю прийняття рішень і необхідністю їх якісної екологічної оцінки є одним із ключових викликів для функціонування механізму екологічної оцінки.

Нормативна база України у сфері ОВД і СЕО загалом сформована відповідно до міжнародних зобов'язань та аспис ЄС, зокрема положень директив ЄС у сфері оцінки впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки.

Водночас, як засвідчують оцінки Європейської Комісії, зокрема у звітах про прогрес України за 2025 рік, ключовим викликом залишається не формальна відповідність законодавства, а повнота та якість практичного застосування процедур, включно з обмеженням необґрунтованих винятків і забезпеченням їх обов'язковості для всіх відповідних видів діяльності.

Належне функціонування процедур ОВД і СЕО має забезпечувати не лише оцінку впливу на довкілля, але й прозорість процесів, участь громадськості та ефективний контроль за реалізацією рішень. Водночас практика їх застосування в Україні свідчить про наявність системних проблем, зокрема формалізацію процедур, спроби їх уникнення, обмежений доступ до інформації, низьку якість звітів, слабку інтеграцію у дозвільну систему та недостатню інституційну спроможність уповноважених органів.

Суттєвий внесок у розуміння системних проблем функціонування ОВД і СЕО зроблено в аналітичних матеріалах WWF-Україна, зокрема в позиційних документах щодо відступів від процедур екологічної оцінки й аналітичних записках щодо дотримання правил ОВД і СЕО в Україні. Ці матеріали акцентують на ризиках розширення винятків, відсутності індивідуальної оцінки необхідності проведення процедур (screening) та потенційній невідповідності таких підходів вимогам права ЄС. Аналогічні застереження відображені у звітах Рахункової палати України (зокрема, за результатами аудиту 2025 року), що вказують на системні проблеми контролю, обмежену ефективність правозастосування та ризики прийняття рішень без належної екологічної оцінки.

Цей документ ґрунтується на комплексному аналізі нормативно-правового забезпечення та практики реалізації процедур ОВД і СЕО в Україні, з урахуванням міжнародних стандартів, вимог права ЄС, а також результатів державного контролю. Особлива увага приділена зіставленню формальної нормативної моделі з реальною практикою її застосування.

Методологія дослідження базується на поєднанні декількох взаємодоповнюючих підходів:

нормативно-правового аналізу — оцінки відповідності законодавства України вимогам міжнародних конвенцій та acquis ЄС;

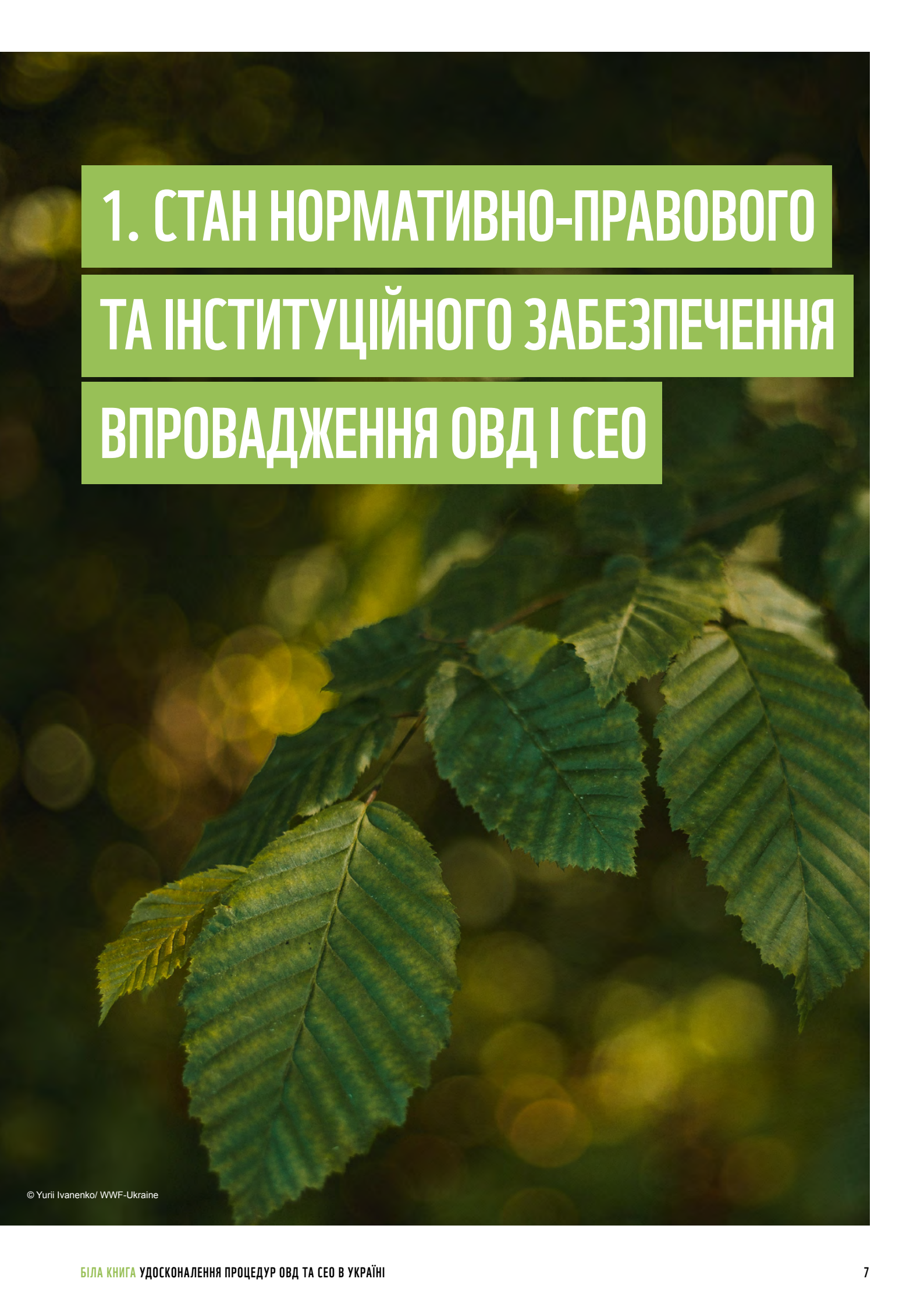
інституціонального аналізу — дослідження розподілу повноважень між ключовими органами та їх впливу на ефективність системи;

аналізу практики застосування — виявлення відхилень, системних проблем і типових порушень на різних етапах процедур;

порівняльного аналізу — порівняння національної практики з підходами ЄС та міжнародними стандартами;

узагальнення аналітичних джерел — використання матеріалів WWF-Україна, Екоклубу, звітів Рахункової палати України, оцінки Європейської Комісії, а також узагальнення та врахування релевантної судової практики.

За результатами проведеного аналізу було ідентифіковано ключові системні проблеми функціонування ОВД і СЕО, а також сформульовано рекомендації щодо їх вирішення. На цій основі розроблено дорожню карту, що відображає послідовність необхідних змін, спрямованих на відновлення обов'язковості процедур, посилення інституційної спроможності системи та забезпечення її відповідності стандартам Європейського Союзу.



1. СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ОВД І СЕО

Нормативно-правове забезпечення процедур оцінки впливу на довкілля (ОВД) та стратегічної екологічної оцінки (СЕО) в Україні сформовано на основі міжнародних зобов'язань і аспису Європейського Союзу, що визначають загальні принципи екологічного урядування: превентивність, інтеграцію екологічних міркувань у процес прийняття рішень, участь громадськості та міждержавну координацію. Станом на початок 2026 року ця система перебуває у фазі трансформації, що характеризується одночасним посиленням формальної відповідності європейським стандартам і наявністю нормативних “виключень”, що створюють ризики фрагментації регулювання.

Україна імплементувала ключові міжнародно-правові акти у сфері екологічної оцінки: *Конвенцію ЄЕК ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуську конвенцію)*¹, *Конвенцію ЄЕК ООН про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенцію Еспо)*² та *Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті*³, що формують концептуальну основу функціонування процедур. Закон України “Про оцінку впливу на довкілля”⁴ і Закон України “Про стратегічну екологічну оцінку” (2018)⁵ були прийняті для виконання цих зобов'язань і загалом відповідають їхнім формальним вимогам.

У межах міжнародної взаємодії важливим нормативним актом виступає *Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат*⁶. Документ визначає принципи регіональної співпраці у сфері сталого розвитку Карпатського регіону, збереження біорізноманіття, інтеграції екологічної складової у секторальну політику та розвиток транскордонної взаємодії. Імплементація положень Конвенції пов'язана із застосуванням процедур екологічної оцінки, зокрема щодо планування інфраструктурних, енергетичних, туристичних і лісгосподарських проєктів у Карпатському регіоні, а також збереження та підтримку культурної спадщини.

Однак у нормативному регулюванні СЕО зберігаються окремі невідповідності міжнародним стандартам. Зокрема, визначення терміну “громадськість”, закріплене в статті 1 Закону України “Про стратегічну екологічну оцінку”, обмежує його суб'єктний склад особами та організаціями, зареєстрованими на території, на яку поширюється дія документа стратегічного планування. Таке формулювання не повною мірою відповідає визначенням, закріпленим у Протоколі про стратегічну екологічну оцінку, Орхуській конвенції та Директиві 2001/42/ЄС, що передбачають ширше тлумачення громадськості — без територіальних обмежень.

Для часткового узгодження цієї невідповідності в методичних рекомендаціях щодо здійснення СЕО (2018⁷, 2023⁸) було закріплено підхід до застосування міжнародно-правового визначення громадськості відповідно до статті 2 Протоколу про СЕО, з урахуванням пріоритету міжнародних договорів згідно із Законом України “Про міжнародні договори України”.

¹ Конвенція ЄЕК ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text

² Конвенція ЄЕК ООН про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспо), https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_272#Text

³ Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_b99?utm_source=chatgpt.com#Text

⁴ Закон України “Про оцінку впливу на довкілля”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>

⁵ Закон України “Про стратегічну екологічну оцінку”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>

⁶ Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_164#Text

⁷ Наказ Мінприроди від 10.08.2018 р. № 296 “Про затвердження Методичних рекомендацій із здійснення стратегічної екологічної оцінки документів державного планування”, https://www.ecorivne.gov.ua/tmp/nakaz_CEO_296.pdf

⁸ Наказ Міндовкілля від 18.10.2023 р. № 705 “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення стратегічної екологічної оцінки містобудівної документації”, <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0705926-23#Text>

Водночас відсутність відповідних змін на рівні закону зумовлює збереження невідповідності національного законодавства міжнародно-правовим зобов'язанням, що створює ризик звуження обсягу прав громадськості в процедурах СЕО та неоднозначного тлумачення відповідних положень.

Законодавство України значною мірою відтворює положення *Директиви 2011/92/ЄС (ОВД)*⁹ та *Директиви 2001/42/ЄС (СЕО)*¹⁰, включно з визначенням сфер застосування, етапів процедур і вимог до звітності. Зміни 2023–2025 років були спрямовані на уточнення процедур, цифровізацію та підвищення прозорості, зокрема, через функціонування електронних реєстрів ОВД та СЕО. Запровадження Реєстру СЕО у 2023 році забезпечило уніфікацію практики та централізацію доступу до інформації¹¹.

Водночас розвиток національного нормативного регулювання супроводжується появою окремих винятків і спеціальних режимів, що можуть призводити до звуження сфери застосування процедур ОВД і СЕО. Такий підхід потребує оцінки з погляду відповідності *acquis* ЄС, оскільки Директива 2011/92/ЄС та Директива 2001/42/ЄС передбачають застосування механізмів індивідуального визначення необхідності оцінки (*screening*) та не допускають встановлення загальних винятків без належної оцінки потенційного впливу на довкілля.

Важливим документом у сфері ОВД є *Постанова КМУ № 1010*¹², якою затверджено критерії визначення планованої діяльності та змін діяльності, що не підлягають ОВД. Постанова відіграє важливу роль у практиці застосування процедури ОВД, оскільки саме її положення дозволяють виключати окремі види діяльності або змін із-під процедури ОВД. Проте положення Постанови потребують

додаткового узгодження з нормами Директиви 2011/92/ЄС, зокрема щодо індивідуального *screening*, врахування кумулятивного впливу та недопущення практик поділу діяльності для уникнення комплексної оцінки впливу.

У цьому контексті Європейська Комісія у *Ukraine Enlargement Report 2025*¹³ наголошує на необхідності забезпечення повного застосування процедур ОВД і СЕО відповідно до вимог *acquis* ЄС, зокрема щодо всіх релевантних проєктів, планів і програм, а також на обмеженні невинуватених винятків із цих процедур.

Таким чином, подальший розвиток національного законодавства має бути спрямований на забезпечення його повної узгодженості з відповідними підходами права ЄС, зокрема щодо недопущення необґрунтованого виключення діяльності з процедур екологічної оцінки.

Суттєвим компонентом нормативно-правового регулювання виступає принцип “*Do No Significant Harm*” (*DNSH*), який застосовується в межах фінансових інструментів ЄС, зокрема механізму *Ukraine Facility* (Регламент ЄС 2024/792)^{14, 15}. Щодо цього Європейська Комісія передбачає, що жоден захід або інвестиція не повинні завдавати значної шкоди шести екологічним цілям ЄС, а саме пом'якшенню зміни клімату, адаптації до зміни клімату, сталому використанню та охороні водних і морських ресурсів, переходу до циркулярної економіки, запобіганню та контролю забруднення, а також захисту і відновленню біорізноманіття та екосистем. В Україні цей принцип інтегрований переважно на рівні політики та програмних документів відновлення, однак його нормативне вбудовування у процедури ОВД і СЕО залишається обмеженим.

⁹ Директива 2011/92/ЄС про оцінювання впливу деяких публічних і приватних проєктів на довкілля, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/92/oj/eng>

¹⁰ Директива 2001/42/ЄС про оцінку впливу на навколишнє середовище певних планів та програм, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001L0042>

¹¹ Аналітична записка “Щодо дотримання правил ОВД та СЕО в Україні”, https://www.feu.awsassets.panda.org/downloads/analytical-paper-on-compliance-with-eia-and-sea-rules-in-ukraine_ukr.pdf

¹² Постанова КМУ від 13 грудня 2017 р. № 1010, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1010-2017-%D0%BF#Text>

¹³ *Ukraine 2025 Report*, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/17115494-8122-4d10-8a06-2cf275eecd7_en?filename=ukraine-report-2025.pdf

¹⁴ Рамкова Угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з інструментом *Ukraine Facility*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text

¹⁵ REGULATION (EU) 2024/792 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility, <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/1/47>

Практична реалізація цього принципу безпосередньо залежить від повноти та якості застосування процедур ОВД і СЕО, які забезпечують ідентифікацію та оцінку впливів на кожну із зазначених цілей. У таких умовах ефективність реалізації принципу DNSH безпосередньо залежить від повноти та якості застосування базових процедур екологічної оцінки, тоді як їх звуження або формалізація створює ризик декларативного застосування принципу.

Важливою складовою асquis ЄС виступають *Оселищна директива (92/43/ЄЕС)*¹⁶ та *Пташина директива (2009/147/ЄС)*¹⁷, які спрямовані на забезпечення охорони біорізноманіття, збереження природних оселищ, видів дикої флори і фауни, а також усіх видів диких птахів, що природно мешкають на європейській території держав-членів ЄС. Ці директиви формують основні правові механізми охорони природи в ЄС, зокрема через функціонування мережі природоохоронних територій Natura 2000, та передбачають обов'язкове проведення процедури “належної оцінки” (appropriate assessment) відповідно до статті 6(3) Оселищної директиви для планів і проєктів, що можуть мати значний вплив на території під охороною. Цей механізм є окремою юридичною вимогою і застосовується незалежно від необхідності проведення процедур ОВД і СЕО, хоча на практиці може інтегруватися в їх межах. Так, навіть у випадку, коли проєкт не підпадає під процедуру ОВД, він підлягає appropriate assessment за наявності потенційного значного впливу на території Natura 2000.

В Україні відповідні підходи реалізуються лише частково — через формування *Смарагдової мережі*, створеної в межах Бернської конвенції як функціонального аналога мережі Natura 2000, та інструменту підготовки країн-кандидатів до імплементації вимог ЄС у сфері охорони біорізноманіття. Водночас законодавче регулювання формування

та охорони Смарагдової мережі в Україні залишається обмеженим, оскільки відповідний закон до цих пір не прийнятий¹⁸, а повноцінна нормативна процедура appropriate assessment відсутня. Це створює системну прогалину в захисті біорізноманіття та свідчить про неповну адаптацію законодавства до вимог ЄС.

Розвиток транскордонного компонента є одним із найбільш послідовних напрямів наближення до міжнародних стандартів. *Укладення двосторонніх угод (зокрема з Румунією (2023)¹⁹ та Молдовою (2025)²⁰)* забезпечує практичну реалізацію вимог Конвенції Еспо та підсилює механізми міждержавної координації при оцінці впливу на довкілля. Це свідчить про поступовий перехід від декларативного виконання міжнародних зобов'язань до їх інституціоналізованого застосування. Водночас збереження винятків із процедур ОВД для окремих видів діяльності створює ризики порушення транскордонних зобов'язань і потенційних міжнародних спорів, що вказує на необхідність забезпечення повної узгодженості національного регулювання з вимогами Конвенції Еспо.

Таким чином, нормативно-правова база у сфері ОВД та СЕО станом на початок 2026 року характеризується одночасним розширенням та ускладненням. З одного боку, відбувається формальна інтеграція нових елементів права ЄС, включно з підходами до промислового забруднення, транскордонними механізмами та принципом DNSH. З іншого боку, зберігаються суттєві прогалини в їх імплементації, а також з'являються ризики фрагментації нормативного середовища через запровадження спеціальних режимів і винятків. Як наслідок, формується багаторівнева, але внутрішньо неузгоджена система, що потребує подальшого інституційного та нормативного доопрацювання для забезпечення її цілісності, передбачуваності та відповідності європейським стандартам.

¹⁶ Директива 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 року про охорону природних оселищ та дикої фауни і флори, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_004-92#Text

¹⁷ Директива Європейського Парламенту і Ради 2009/147/ЄС від 30 листопада 2009 року про збереження диких птахів, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-09#Text

¹⁸ Проєкт Закону про території Смарагдової мережі, https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70592

¹⁹ Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Румунії про імплементацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642_002-22#Text

²⁰ Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про імплементацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/498_001-24#Text

Особливості застосування процедур ОВД та СЕО в умовах дії воєнного стану.

В умовах дії воєнного стану застосування процедур ОВД та СЕО в Україні трансформується під впливом безпрецедентного масштабу відбудови та пов'язаних із цим регуляторних викликів. За даними п'ятої Швидкої оцінки шкоди та потреб на відновлення (RDNA5), станом на кінець 2025 року загальна потреба у відбудові України оцінюється у близько 588 млрд дол. США на найближче десятиліття, що майже втричі перевищує прогнозований річний ВВП країни. Лише у 2026 році потреба у фінансуванні першочергових заходів відновлення становить понад 15,25 млрд дол. США ²¹. Водночас, за оцінками Global Assessment Report (GAR) 2025, недооцінка екосистемних факторів може призводити до кратного (в окремих випадках — до десятикратного) зростання загальних витрат на відновлення ²².

Одночасно зростає значення екологічного виміру відбудови через масштаб завданих втрат. За даними Державної екологічної інспекції станом на 17 березня 2026 року, загальний обсяг зафіксованих збитків довкіллю становить близько 6,4 трлн грн, з яких 1,34 трлн грн припадає на забруднення ґрунтів та засмічення земель, 1,15 трлн грн — на забруднення атмосферного повітря, 120 млрд грн — на шкоду водним ресурсам, а найбільша частка — 3,8 трлн грн — пов'язана з втратами територій та об'єктів природно-заповідного фонду ²³. Це свідчить про системний і довгостроковий характер екологічних наслідків.

Збройна агресія Російської Федерації проти України суттєво змінила екологічну та економічну ситуацію в країні, внаслідок чого

«зелена трансформація» набула значення не лише як інструмент екологічної політики, а й як елемент ширшої системи безпеки, що охоплює енергетичну, економічну та інфраструктурну стійкість в умовах війни. У відповідь на ці виклики в Україні сформовано низку спеціальних нормативно-правових механізмів, які модифікують застосування процедур ОВД і СЕО. Зокрема, *пункт 2² Прикінцевих та перехідних положень Закону України “Про оцінку впливу на довкілля”* ²⁴ передбачає особливості здійснення процедур ОВД на територіях, де ведуться бойові дії або які є тимчасово окупованими, що фактично призводить до їх зупинення або відкладення.

На рівні підзаконного регулювання важливе значення має *Постанова Кабінету Міністрів України № 1121 від 30 вересня 2022 р.* ²⁵, яка внесла зміни до критеріїв визначення планованої діяльності, що не підлягає оцінці впливу на довкілля. Зокрема, до такого переліку було віднесено діяльність, пов'язану з відновленням об'єктів інфраструктури та життєзабезпечення, пошкоджених унаслідок російської військової агресії, а також будівництво об'єктів оборонного призначення. Це фактично розширило перелік видів діяльності, що можуть реалізовуватися без проведення ОВД, зокрема у сферах енергетики, транспорту та критичної інфраструктури, за умови їх відновлення без зміни основних технічних параметрів.

Важливим елементом підзаконного регулювання є *Постанова Кабінету Міністрів України № 303 від 13 березня 2022 р.* ²⁶, яка запровадила тимчасове обмеження проведення планових і більшості позапланових заходів державного нагляду (контролю) в умовах дії воєнного стану.

²¹ Ukraine Fifth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA5), February 2022 - December 2025, <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/c52d910e-e4f9-4bcd-9257-6867bdd89dd4>

²² The Global Assessment Report (GAR) 2025: Resilience Pays: Financing and Investing for our Future, <https://www.undrr.org/gar/gar2025>

²³ Наслідки збройної агресії росії: в Україні зафіксовано 10 885 випадків шкоди довкіллю на суму 6,4 трлн грн, <https://me.gov.ua/News/Detail/ddc09c85-a606-447e-b944-688f5c908f54?lang=uk-UA&title=ShkodaDovkilliu>

²⁴ Закон України “Про оцінку впливу на довкілля”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>

²⁵ Постанова Кабінету Міністрів України № 1121 від 30 вересня 2022 р., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1121-2022-%D0%BF#Text>



© Joonas Fritze / WWF

Такий підхід був спрямований на зменшення регуляторного навантаження на бізнес і забезпечення безперервності господарської діяльності, однак водночас призвів до звуження практичних можливостей контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері охорони довкілля, зокрема щодо виконання процедур ОВД.

Важливим елементом формування спеціальних режимів у сфері ОВД та СЕО став концептуальний підхід Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України щодо визначення сфери допустимих відступів від базових процедур екологічної оцінки. *Концептуальна записка 2024 року*²⁷ вперше системно окреслила можливість незастосування ОВД і СЕО для окремих категорій діяльності, пов'язаних із відновленням критичної інфраструктури та ліквідацією наслідків бойових дій. Вона не створювала нових правових норм, однак заклала основу для подальшого розвитку відповідних регуляторних рішень.

Водночас за оцінками громадських організацій, зокрема WWF^{28, 29, 30}, такий підхід супроводжується рядом ризиків. Йдеться про надмірну узагальненість критеріїв відступів, відсутність належних механізмів прозорості та потенційну невідповідність вимогам acquis ЄС, що передбачають обов'язковість індивідуальної оцінки необхідності проведення процедур. У сукупності це створює ризик трансформації тимчасових відступів у сталу практику звуження сфери застосування ОВД і СЕО.

Подібні застереження відображені і в матеріалах державного контролю. Зокрема, у *звіті Рахункової палати за результатами аудиту від 25 листопада 2025 року*³¹ наголошується, що попри обґрунтовану необхідність застосування окремих винятків в умовах дії воєнного стану, їх використання створює ризик ухвалення рішень без належної оцінки впливу на довкілля. Таким чином, підкреслюється необхідність забезпечення тимчасового, прозорого та зворотного характеру таких відступів.

²⁶ Постанова Кабінету Міністрів України № 303 від 13 березня 2022 р., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text>

²⁷ Концептуальна записка що визначає сферу відступів від правил оцінки впливу на довкілля (ОВД) та стратегічної екологічної оцінки (СЕО), <https://me.gov.ua/view/ed7deefc-9547-44c2-99d3-2f845cc53486>

²⁸ ANALYTICAL PAPER ON COMPLIANCE WITH EIA AND SEA RULES IN UKRAINE, https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/analytical-paper-on-compliance-with-eia-and-sea-rules-in-ukraine.pdf?utm_source=

²⁹ Позиція WWF щодо Концептуальної записки, що визначає сферу відступів від правил оцінки впливу на довкілля (ОВД) та стратегічної екологічної оцінки (СЕО), <https://www.wwf.org/en/?15571441%2FWWF-Standpoint-on-the-Conceptual-Note-Determining-Scope-Departures-from-Environmental-Impact-Assessment-EIA-and-Strategic-Environmental-Assessment-SEA-Rules=>

³⁰ Екологічні процедури ОВД та СЕО: як зробити їх дієвими під час відбудови України, <https://wwf.ua/?18630441%2FEIA-SEA-analytical-report=>

³¹ Звіт Рахункової палати про результати аудиту відповідності від 25.11.2025 р. № 28-2, https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2025/28-2_2025/Zvit_28-2_2025.pdf

Додатковим прикладом модифікації застосування процедур оцінки впливу на довкілля є Закон України № 3505-IX³², яким внесено зміни до ряду законодавчих актів для забезпечення будівництва та експлуатації Національного військового меморіального кладовища. Зокрема, цим законом передбачено особливий правовий режим реалізації зазначеного проєкту, що передбачає його здійснення без проходження процедури ОВД.

Такий підхід демонструє можливість застосування точкових виключень для окремих проєктів, що не змінюючи загальної нормативної моделі, впливає на практику застосування інструментів екологічної оцінки. Схожий підхід прослідковується і в підзаконному регулюванні. *Постанова Кабінету Міністрів України № 730 від 18 липня 2023 р.*³³ передбачає реалізацію проєктів відновлення у форматі експериментальних рішень, зокрема щодо відбудови Каховської гідроелектростанції (Каховської ГЕС) як складової Дніпровського каскаду ГЕС, із застосуванням спеціальних регуляторних умов.

У сфері стратегічної екологічної оцінки зміни, внесені законами України № 2254-IX³⁴ і № 2389-IX³⁵, вплинули на регулювання документів державного планування, пов'язаних із відновленням. Це створило передумови для неоднозначного застосування СЕО до програм комплексного відновлення територій. Подальший розвиток цієї тенденції відображено в *Постанові Кабінету Міністрів України № 393 від 20 березня 2026 р.*³⁶, що запроваджує експериментальний механізм реалізації комплексних планів стійкості регіонів і окремих міст. Особливості цього механізму, зокрема спрощення підходів до планування та реалізації відповідних заходів, можуть призводити до ситуацій, коли рішення,

що мають стратегічний характер, формально не оформляються як документи державного планування, а отже, не підпадають під процедуру СЕО, що безпосередньо пов'язана з такими документами.

Поряд із чинними нормативними змінами спостерігається поява законодавчих ініціатив, що можуть вплинути на подальший розвиток процедури екологічної оцінки. Зокрема, *законопроєкт № 13227-д*³⁷ спрямований на виключення суцільних санітарних рубок з процедури ОВД, а *законопроєкт № 12117*³⁸ передбачає спрощення або можливе обмеження застосування ОВД для створення індустріальних парків. У разі їх прийняття такі ініціативи можуть призвести до розширення практики виключення окремих категорій діяльності з процедур екологічної оцінки без індивідуальної оцінки їх впливу.

Сукупність зазначених актів формує тенденцію до розширення спеціальних режимів і винятків у сфері ОВД та СЕО. Відповідно до трактування положень Директиви 2011/92/ЄС та Директиви 2001/42/ЄС такі підходи потребують оцінки з погляду забезпечення індивідуального визначення необхідності оцінки та недопущення невибіркового виключення діяльності з процедур екологічної оцінки.

Таким чином, у період дії воєнного стану в Україні сформувалася багаторівнева система спеціальних нормативних рішень, що змінюють практику застосування процедур ОВД і СЕО. Це не змінює їх формальної правової основи, однак впливає на обсяг і повноту їх застосування. Як наслідок, формується гібридна модель, у якій формальна нормативна відповідність не завжди забезпечує повноцінне дотримання екологічних стандартів.

³² Закон України № 3505-IX “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення будівництва та експлуатації Національного військового меморіального кладовища”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3505-20#Text>

³³ Постанова Кабінету Міністрів України № 730 від 18 липня 2023 р., <https://zakon.rada.gov.ua/go/730-2023-%D0%BF>

³⁴ Закон України № 2254-IX “Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2254-20#Text>

³⁵ Закон України № 2389-IX “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text>

³⁶ Постанова Кабінету Міністрів України № 393 від 20 березня 2026 р., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393-2026-%D0%BF#Text>

³⁷ Проєкт Закону України про ринок деревини № 13227-д, <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/57273>

³⁸ Проєкт Закону України № 12117 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення функціонування індустріальних парків, <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/45012>

Інституційна архітектура системи оцінки впливу на довкілля (ОВД) та стратегічної екологічної оцінки (СЕО) в Україні характеризується багаторівневістю, функціональною диференціацією та одночасно значною фрагментованістю розподілу повноважень між ключовими учасниками. Аналіз структури інституцій дозволяє виділити кілька взаємопов'язаних блоків: формування політики, реалізацію процедур, контроль і правозастосування, експертне забезпечення та участь недержавних акторів.

На центральному рівні провідну роль у формуванні політики у сфері ОВД та СЕО до 17 липня 2025 року відігравало Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, що виступало ключовим регулятором і відповідало за формування державної політики та нормативно-правове забезпечення функціонування механізмів ОВД і СЕО. Проте функції управління не були повністю централізованими, а координаційна роль цього органу інституційно залишалася обмеженою. Окремі аспекти функціонування системи, зокрема в частині дерегуляційної політики та взаємодії з інвестиційними процесами, належали до компетенції Міністерства економіки України. Після реорганізації системи центральних органів виконавчої влади та утворення *Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства України* зазначені функції були об'єднані й закріплені за одним органом. Така інституційна модель створює потенційний конфлікт інтересів між завданнями забезпечення економічного зростання, дерегуляції та інвестиційного розвитку, з одного боку, і реалізацією екологічної політики та забезпеченням ефективного функціонування механізмів ОВД і СЕО з іншого.

Необхідно відмітити, що відповідно до Закону України "Про оцінку впливу на довкілля" планована діяльність поділяється на діяльність першої та другої категорій. Для об'єктів першої категорії, зокрема атомної енергетики, великих промислових, хімічних, металургійних та інфраструктурних об'єктів із потенційно значним впливом на довкілля, процедуру ОВД здійснює центральний уповноважений орган. Щодо об'єктів другої категорії, зокрема кар'єрів, об'єктів харчової промисловості, окремих енергетичних, туристичних та інших проєктів переважно регіонального або локального масштабу, процедуру здійснюють

структурні підрозділи з питань екології обласних державних адміністрацій.

Міністерство розвитку громад та територій України відіграє важливу роль у сфері просторового планування, що визначає практичні умови інтеграції СЕО в документи державного планування. *Міністерство охорони здоров'я України* бере участь у процедурі в межах своєї санітарно-епідеміологічної компетенції, однак системна оцінка впливу на здоров'я населення як окремий інструмент залишається недостатньо розвиненою. Окремі функції у сфері цифровізації та забезпечення функціонування реєстрів здійснюються *Міністерством цифрової трансформації України*, а питання транскордонної взаємодії координуються за участі *Міністерства закордонних справ України*. Водночас *Національне агентство України з питань державної служби* відіграє роль у формуванні кадрової спроможності системи.

Реалізація процедур ОВД значною мірою делегована на регіональний рівень. *Обласні державні адміністрації*, зокрема їхні структурні підрозділи з питань екології, є ключовими виконавцями процедур на регіональному рівні (щодо об'єктів другої категорії) та відповідають за аналіз звітів, громадське обговорення і підготовку висновків з ОВД. Такий розподіл повноважень визначає багаторівневий характер реалізації процедури ОВД, однак створює ризики нерівномірного застосування законодавства через відмінності в кадровій та експертній спроможності регіонів.

У сфері СЕО на місцевому рівні ключову роль відіграють *органи місцевого самоврядування* як замовники документів просторового планування, що значною мірою визначає рівень інтеграції екологічних аспектів у розвиток території.

Контрольна функція розподілена між кількома інституціями. *Державна екологічна інспекція України* здійснює державний нагляд за дотриманням вимог законодавства, однак її ефективність обмежується ресурсними та нормативними факторами. Функцію захисту інтересів держави у сфері охорони довкілля та забезпечення дотримання екологічного законодавства здійснюють органи прокуратури, зокрема спеціалізована екологічна прокуратура у структурі *Офісу Генерального прокурора України*.

Водночас судова система формує практику тлумачення норм і виступає остаточним арбітром у спорах. Така багаторівнева модель контролю формально відповідає принципам стримувань і противаг, однак на практиці характеризується обмеженою узгодженістю між інституціями.

Важливим елементом системи є секторальні органи виконавчої влади, зокрема у сферах водних ресурсів, лісового господарства та санітарного контролю. *Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, а також Державна служба геології та надр України* відіграють ключову роль у процедурі надання спеціальних дозволів на користування надрами. Вони беруть участь у процедурі через надання висновків, зауважень, інформації чи погоджень у межах своєї компетенції. Проте їх участь часто має формальний характер, що обмежує якість міжсекторальної інтеграції.

Структурною проблемою є відсутність повноцінного експертного рівня. Передбачені законодавством експертні механізми, зокрема можливість створення *експертних комісій*, фактично не функціонують як системний інструмент. Унаслідок цього функція оцінки якості значною мірою покладається

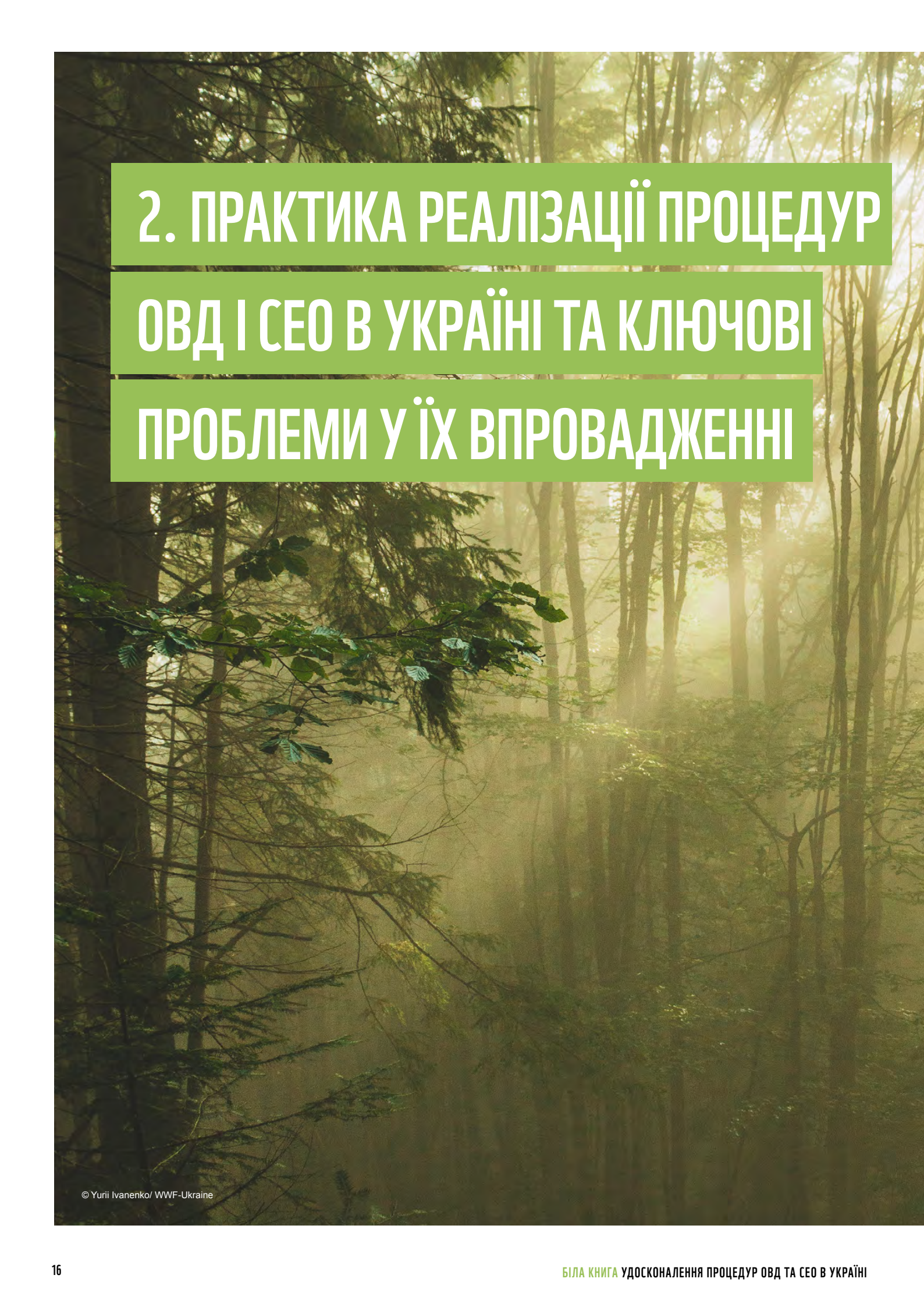
на уповноважені органи або розробників документації, що створює ризики формалізації процедур і зниження їх обґрунтованості.

Недержавний сектор — бізнес, громадські організації та розробники документації — формує окремий вимір інституційної архітектури. Бізнес виступає ініціатором процедур і водночас їх основним користувачем, що створює потенційні конфлікти інтересів у підготовці звітів. Громадські організації виконують функції моніторингу та адвокації, забезпечуючи зовнішній контроль і підвищуючи прозорість процесів. Розробники документації значною мірою визначають якість аналітичної бази, на якій ґрунтуються прийняті рішення.

Загалом система демонструє структурний дисбаланс, за якого відносно розвинений нормативно-правовий рівень поєднується зі слабкою інституційною координацією, перевантаженням регіонального рівня виконання та відсутністю повноцінної експертної підтримки. Така конфігурація знижує ефективність екологічної оцінки як превентивного інструменту та має бути врахована при формуванні дорожньої карти, зокрема щодо чіткого розмежування ролей, посилення координації та розвитку експертного компонента системи.



© Ola Jennersten/ WWF- Sweden



2. ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕДУР ОВД І СЕО В УКРАЇНІ ТА КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ У ЇХ ВПРОВАДЖЕННІ

© Yuri I Ivanenko/ WWF-Ukraine

Практика застосування процедур оцінки впливу на довкілля (ОВД) та стратегічної екологічної оцінки (СЕО) в Україні свідчить про наявність комплексних системних проблем, що впливають на їх ефективність як інструментів екологічного управління. Попри сформовану нормативну базу, реальна імплементація процедур характеризується відхиленнями, фрагментарністю та формалізацією на різних рівнях. *Проблеми мають системний характер і охоплюють усі етапи: від визначення сфери застосування до моніторингу результатів*, що зумовлює втрату їх превентивної та аналітичної функції.

2.1. ЗВУЖЕННЯ СФЕРИ ЗАСТОСУВАННЯ ТА УНИКНЕННЯ ОФІЦІЙНИХ ПРОЦЕДУР

Уникнення процедури ОВД.

Однією з ключових системних проблем у впровадженні ОВД є не лише окремі випадки порушень, а й формування умов, за яких сама система дозволяє уникати застосування цієї процедури. Замість універсального інструменту оцінки екологічних ризиків ОВД дедалі частіше застосовується вибірково або не застосовується взагалі. Така ситуація виникає одночасно через нормативні винятки та практики уникнення на рівні реалізації проєктів.

Незважаючи на те, що ст. 3 ЗУ “Про оцінку впливу на довкілля” визначає ОВД як обов’язковий інструмент оцінки екологічних ризиків, у практичній площині вона часто сприймається як регуляторне обмеження, що стимулює як уникнення процедури на рівні суб’єктів господарювання, так і ініціювання змін до законодавства для її звуження.

Проблема має два взаємопов’язані прояви. По-перше, фіксуються численні випадки провадження діяльності без проходження процедури ОВД. Така ситуація частково виникає через норми Постанови КМУ № 1010, яка визначає види діяльності, що не підлягають ОВД. Водночас Державна екологічна інспекція неодноразово виявляла за результатами державного нагляду такі порушення та видавала приписи щодо необхідності отримання відповідних висновків. Дані підтверджують системність цієї проблеми: за результатами перевірок у 2024 р. та першому півріччі 2025 р. лише 41 перевірка (12,3 % від загальної кількості) стосувалася ОВД, проте у 29 випадках (70,7 %) було виявлено порушення. При цьому більшість із них — 24 випадки (82,8 %) — пов’язані саме з провадженням діяльності без проведення оцінки впливу на довкілля³⁹. Це свідчить про сталу практику ігнорування вимог законодавства.

По-друге, спостерігається тенденція до звуження сфери застосування ОВД через законодавчі ініціативи. Зокрема, законопроект № 9516 (проект відхилено та знято з розгляду)⁴⁰ передбачав обмеження застосування ОВД у сфері лісового господарства, а законопроект № 12117 (очікує на друге читання)⁴¹ — виключення індустриальних парків із-під дії Закону “Про оцінку впливу на довкілля”. Наслідком зазначених тенденцій є поступове розмивання сфери застосування ОВД та зниження її ефективності як превентивного інструменту екологічної політики.

³⁹ Звіт Рахункової палати про результати аудиту відповідності від 25.11.2025 р. № 28-2, https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2025/28-2_2025/Zvit_28-2_2025.pdf

⁴⁰ Проект Закону № 9516 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо ефективного управління лісами на основі ведення лісового господарства на принципах наближеного до природи лісівництва, адаптованого до кліматичних змін, збереження біорізноманіття в лісах, <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/42333>

⁴¹ Проект Закону № 12117 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення функціонування індустриальних парків, <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/45012>

Такі зміни можуть суперечити міжнародним зобов'язанням України, зокрема положенням Директиви 2011/92/ЄС, Конвенції Еспо та Орхуської конвенції, що гарантує право громадськості на доступ до екологічної інформації та участь у процесах прийняття рішень. Звуження сфери застосування ОВД фактично обмежує реалізацію цих прав.

Окремо слід зауважити, що в межах механізму Ukraine Facility, зокрема його компонента “Зелений перехід та охорона довкілля”, передбачено забезпечення належного функціонування процедур ОВД і СЕО. Отже, їх обмеження або вибіркове застосування створює ризики невиконання умов міжнародної фінансової підтримки та ускладнює подальший євроінтеграційний процес України.

Практика “salami slicing” та уникнення комплексної оцінки.

Однією з поширених форм уникнення процедури ОВД є штучне подрібнення проєктів (так званий “salami slicing”), коли єдина діяльність розбивається на декілька менших компонентів, кожен з яких формально не підпадає під вимоги проведення оцінки. У контексті європейського екологічного права така практика розглядається як спосіб уникнення оцінки реального масштабу впливу, що суперечить підходу до визначення проєкту як єдиної функціонально пов'язаної діяльності.

На практиці це проявляється в різних секторах. Зокрема, у сфері відновлюваної енергетики вітроенергетичні проєкти (південь України, Карпати) реалізуються через поділ єдиної вітроелектростанції на окремі об'єкти. Наприклад, будівництво фундаментів під окремі турбіни подається як самостійні проєкти без оцінки їх сукупного впливу. Це обумовлює відсутність комплексної оцінки впливу всієї інфраструктури, включно з впливом на ландшафт, біорізноманіття та міграційні шляхи птахів.

Аналогічні підходи застосовуються в лісовому господарстві, де практикуються “суцільні рубки на площах менше 1 га”. У цьому випадку великі рубки фактично дробляться на менші ділянки, кожна з яких не досягає порогових значень для проведення ОВД. Це дозволяє формально уникнути процедури, водночас сукупний вплив на лісові екосистеми, зокрема втрату біорізноманіття та фрагментацію середовищ існування, не оцінюється.

Окремою формою незастосування процедури є практика у сфері надрокористування та геологічної розвідки, коли на етапі геологічної розвідки суб'єкт господарювання знімає верхній шар ґрунту і фактично знищує екосистему. У цьому випадку діяльність розпочинається ще до проведення ОВД, а частина найбільш значного впливу виноситься за межі процедури оцінки, що унеможливорює її належний аналіз.

Такий підхід суперечить принципу кумулятивної оцінки, закріпленому в праві ЄС (Директива 2011/92/ЄС), що передбачає врахування сукупного впливу діяльності, а також підходу до визначення “єдиного проєкту”. Унаслідок цього втрачається цілісне бачення екологічного навантаження на територію, що створює ризики поступової деградації екосистем навіть за умов формального дотримання вимог для окремих компонентів діяльності.

³⁹ Звіт Рахункової палати про результати аудиту відповідності від 25.11.2025 р. № 28-2, https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2025/28-2_2025/Zvit_28-2_2025.pdf

⁴⁰ Проєкт Закону № 9516 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо ефективного управління лісами на основі ведення лісового господарства на принципах наближеного до природи лісівництва, адаптованого до кліматичних змін, збереження біорізноманіття в лісах, <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/42333>

⁴¹ Проєкт Закону № 12117 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення функціонування індустріальних парків, <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/45012>

Порушення превентивного характеру оцінки.

У значній кількості випадків екологічна оцінка не впливає на зміст управлінських рішень, оскільки проводиться із запізненням або її результати не інтегруються в процес прийняття рішень. Процедури ОВД та СЕО зміщуються на пізні етапи реалізації проєктів і документів планування. На практиці рішення щодо використання територій, надання спеціальних дозволів на користування надрами або затвердження містобудівної документації нерідко ухвалюються не те що до завершення, а навіть до початку відповідних процедур оцінки. У таких умовах ОВД і СЕО виконують постфактум функцію, фактично легітимізуючи вже прийняті рішення.

Причиною цього є неузгодженість дозвільних процедур. ОВД, СЕО, затвердження детальних планів територій, видача спеціальних дозволів на користування надрами, будівельні дозволи й інші регуляторні процеси функціонують автономно, без чітко визначеної ієрархії та взаємозв'язку. Це призводить до ситуацій, коли окремі дозволи видаються без урахування результатів екологічної оцінки або до її проведення, що формує правову невизначеність і можливості для маніпуляцій.

Крім того, досить часто навіть у випадках формального проведення процедур ОВД та СЕО їхні результати не мають визначального впливу на подальші рішення. Зауваження громадськості, висновки уповноважених органів та рекомендації звітів не інтегруються у фінальні документи або проєктні рішення. Зокрема, містобудівна документація може затверджуватися без урахування результатів СЕО, а екологічні умови висновків ОВД залишаються невиконаними або неконтрольованими. Як наслідок, екологічна оцінка втрачає функцію управління ризиками та перетворюється на формальну адміністративну процедуру без реального впливу на зміст рішень.



© WWF-Ukraine

2.2. ВІДХИЛЕННЯ ВІД ПРАВИЛ ПРОВЕДЕННЯ ОВД В УМОВАХ ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПРАКТИКА ВИКОРИСТАННЯ “ЕКСПЕРИМЕНТАЛЬНИХ” І СПЕЦІАЛЬНИХ РЕЖИМІВ ДЛЯ УНИКНЕННЯ ОВД

В Україні сформувалася система спеціальних нормативних механізмів, що суттєво змінюють застосування процедури ОВД. Формально не змінюючи базової правової моделі, ці зміни на практиці призводять до розширення винятків, відступів або фактичного незастосування процедури для окремих категорій діяльності.

Ключовим елементом цієї трансформації є те, що відповідні відступи набувають масового та “інституціоналізованого” характеру. Це проявляється у розширенні критеріїв діяльності, що не підлягає ОВД (з 3 до 9 категорій), зокрема, внаслідок включення проєктів відновлення інфраструктури, енергетики та об’єктів оборонного призначення (*постанова КМУ № 1121* ⁴²).



© Bogomaz Conservation Photography/ WWF-Ukraine

На практиці це означає, що значна частина проєктів відбудови може реалізовуватися без проведення повноцінної екологічної оцінки за умови формального дотримання критеріїв “відновлення без зміни технічних параметрів”.

У зонах бойових дій або на тимчасово окупованих територіях процедура ОВД фактично призупиняється або відкладається, що дозволяє приймати рішення без попереднього аналізу екологічних ризиків.

Запровадження мораторію на перевірки (*постанова № 303* ⁴³) суттєво обмежує контроль за дотриманням екологічних вимог, створюючи практичні можливості для реалізації діяльності без належної оцінки та належного нагляду.

Окремим та дедалі більш поширеним проявом цих відступів є впровадження “експериментальних” і спеціальних режимів реалізації проєктів. Йдеться про застосування індивідуальних регуляторних умов поза загальними процедурами ОВД та СЕО, що фактично дозволяє реалізацію окремих проєктів без проходження повноцінної екологічної оцінки. Зокрема, це стосується проєктів відновлення, як-от Каховська ГЕС, а також інших об’єктів, для яких запроваджуються точкові виключення (наприклад, Національне військове меморіальне кладовище). Така практика формує прецеденти вибіркового застосування законодавства та розширює сферу дискреції* у прийнятті рішень.

У сукупності такі зміни призводять до переходу від універсального до селективного застосування процедури. Тимчасові антикризові рішення набувають ознак сталої практики, що знижує ефективність ОВД як інструменту раннього виявлення екологічних ризиків, ускладнює контроль і створює ризики невідповідності принципу індивідуальної оцінки, закріпленому в праві ЄС.

⁴² Постанова Кабінету Міністрів України № 1121 від 30 вересня 2022 р., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1121-2022-%D0%BF#Text>

⁴³ Постанова Кабінету Міністрів України № 303 від 13 березня 2022 р., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text>

* Дискреція — явище, яке забезпечує гнучкість правозастосування в умовах нормативної невизначеності і надає право та можливість вирішення посадовою особою або державним органом питання на власний розсуд у порядку та межах, встановлених законодавством.

2.3. НИЗЬКА ЯКІСТЬ ЗВІТІВ

Проблема низької якості звітів про ОВД та СЕО свідчить, що попри їх формальне існування та застосування, ці інструменти не виконують повною мірою своєї функції як засобу якісного аналізу екологічних ризиків. Процедури здійснюються, звіти готуються, однак їхнє змістовне наповнення часто не забезпечує належної глибини, обґрунтованості та достовірності оцінки. Унаслідок цього ОВД і СЕО втрачають роль інструментів аналітичної підтримки прийняття рішень і дедалі більше набувають ознак формальних процедур без реального впливу на оцінку й управління екологічними ризиками.

Якість звітів про ОВД та СЕО.

Звіти часто характеризуються неповнотою, відсутністю обґрунтованих висновків і формальним підходом до аналізу впливів. Поширеними є випадки запозичення матеріалів із інших звітів, поверхневого або відсутнього аналізу альтернатив, а також обмеження інформації лише фінальними результатами, без розкриття методології, вихідних даних і припущень. Як наслідок, складні технічні оцінки залишаються непрозорими та не підлягають незалежній верифікації.

Уповноважені органи здійснюють переважно формальну перевірку звітів, зосереджуючись на наявності структурних елементів, а не на достовірності даних чи обґрунтованості оцінок. Це значною мірою зумовлено відсутністю кваліфікаційних вимог до розробників звітів, механізмів перевірки інформації, а також несформованістю інституційної інфраструктури експертної оцінки. Станом на 2026 рік реєстр експертів не створено, а експертні комісії не функціонують, що унеможливорює незалежну оцінку та знижує якість прийнятих рішень. Це призводить до того, що ОВД часто сприймається суб'єктами господарювання як формальна дозвільна процедура, а не як інструмент управління екологічними ризиками.

Додатковим проявом низької якості аналітичного наповнення є неспроможність процедур враховувати кумулятивний вплив діяльності, зокрема у випадках так званого “salami slicing”. На практиці це проявляється у поданні єдиного проєкту у вигляді окремих компонентів, які оцінюються ізольовано. У таких випадках звіти не містять аналізу взаємопов'язаності об'єктів, не враховують їх просторову та функціональну цілісність і не забезпечують оцінки сукупного впливу.

У сфері СЕО проблема якості звітів має подібний характер, але додатково посилюється інституційними обмеженнями, особливо на місцевому рівні. Звіти часто готуються формально, за допомогою компіляції інформації з інших документів, без належного аналізу специфіки територій і потенційних впливів. Причинами є обмежений доступ до якісних вихідних даних, нестача кваліфікованих фахівців, а також недостатнє фінансування. У ряді випадків підготовка звітів здійснюється без залучення незалежних експертів, безпосередньо працівниками органів місцевого самоврядування. Це призводить до поверхневого характеру оцінки, що не забезпечує належного врахування екологічних факторів у процесі стратегічного планування. Унаслідок зазначеного відбувається зниження рівня довіри до процедур ОВД і СЕО та обмежується їх здатність виконувати функцію обґрунтованої екологічної оцінки, перетворюючи їх на формальний елемент регуляторного процесу.

Неврегульованість оцінки впливу на здоров'я населення.

Однією з системних прогалин у впровадженні процедур ОВД і СЕО є фактична відсутність повноцінного нормативного забезпечення оцінки впливу на здоров'я населення. Попри те що законодавство, зокрема у сфері СЕО, передбачає необхідність врахування медико-санітарних аспектів, відповідні методики оцінки ризиків для здоров'я населення на рівні Міністерства охорони здоров'я досі не затверджені.

На практиці це призводить до формального включення медичної складової до звітів про ОВД і СЕО або її повної відсутності. Аналіз впливу на здоров'я населення здебільшого обмежується загальними декларативними висновками без застосування кількісних показників, моделювання ризиків або оцінки довгострокових наслідків. Відсутність єдиних підходів і стандартів унеможливорює перевірку достовірності таких оцінок та їх використання при прийнятті рішень. Як наслідок, один із ключових компонентів екологічної оцінки (захист здоров'я населення) фактично не реалізується. Це знижує якість аналітики, обмежує можливість виявлення потенційно небезпечних впливів та не відповідає підходам ЄС, де оцінка впливу на здоров'я є інтегрованою частиною процедур ОВД і СЕО.

Обмежена інтеграція ОВД і СЕО з екологічними стандартами ЄС.

Запровадження процедур ОВД і СЕО в Україні стало результатом виконання зобов'язань за статтею 363 та Додатком XXX Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, які передбачають поступове наближення національного екологічного законодавства до *acquis* ЄС. Україна не є державою-членом ЄС і формально не зобов'язана дотримуватися положень екологічного *acquis*, зокрема принципу “не завдавати значної шкоди” (DNSH) чи вимог Оселищної та Пташиної директив. Водночас у контексті євроінтеграції та адаптації законодавства до права ЄС інтеграція цих підходів у національну систему екологічної оцінки набуває ключового значення.

У практиці Європейського Союзу екологічна оцінка функціонує як елемент комплексної системи, у межах якої навіть за відсутності обов'язку проведення ОВД проєкти можуть підлягати додатковій оцінці впливу на природоохоронні території, зокрема в межах мережі Natura 2000. В українській практиці такі підходи або імплементовані неповною мірою, або не застосовуються системно, що створює ризики недооцінки впливів на біорізноманіття.

В умовах повоєнного відновлення зростає значення принципу DNSH як вимоги для залучення фінансування з боку ЄС та міжнародних партнерів. Водночас відсутність чітких процедур оцінки відповідності цьому принципу, а також обмежений зв'язок між процедурами ОВД/СЕО та подальшим моніторингом реалізації проєктів знижують ефективність його практичного застосування.

Як наслідок, система екологічної оцінки в Україні залишається фрагментованою та неповністю узгодженою з підходами ЄС, що обмежує її спроможність забезпечувати належний рівень захисту довкілля та створює ризики для виконання євроінтеграційних зобов'язань.

2.4. ФРАГМЕНТАЦІЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТА СЛАБКА КООРДИНАЦІЯ ПРОЦЕДУР ОВД І СЕО

Наявна організаційна структура не забезпечує узгодженого застосування процедур, що знижує ефективність екологічної оцінки як інструменту державної політики. Існує розрив між центральним і регіональним рівнями управління. Територіальні органи, відповідальні за здійснення процедур ОВД, структурно підпорядковані обласним державним адміністраціям, які одночасно реалізують політику економічного розвитку регіонів. Така модель створює потенційний конфлікт інтересів між екологічними й економічними пріоритетами, що може впливати на об'єктивність і зміст прийнятих рішень.

Водночас Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України не має достатніх інструментів для забезпечення єдності практики застосування законодавства, координації діяльності територіальних органів і контролю якості прийнятих рішень. Відсутність ефективних механізмів вертикальної координації та методичного супроводу призводить до неоднакового трактування вимог законодавства, формування різної практики застосування процедур і виникнення суперечностей під час прийняття рішень.

Це спричиняє функціонування інструментів ОВД і СЕО як сукупності відносно автономних елементів, що не забезпечує цілісності підходів і підриває її спроможність виконувати функцію узгодженого екологічного регулювання.

2.5. ОБМЕЖЕНІ РЕСУРСИ Й ЕКСПЕРТНА СПРОМОЖНІСТЬ СИСТЕМИ ОВД І СЕО

Дефіцит кадрових ресурсів, відсутність незалежної експертизи та слабка інституційна спроможність на місцевому рівні суттєво знижують ефективність екологічної оцінки як інструменту управління екологічними ризиками.

Кадрова обмеженість і перевантаження уповноважених органів.

Однією з ключових проблем є критично обмежений кадровий ресурс органів, що здійснюють процедури ОВД. На центральному рівні відповідний підрозділ Мінекономіки налічує 8 штатних працівників, з яких 4 працюють у відділі оцінки впливу на довкілля, а ще 4 у відділі післяпроектного моніторингу та участі громадськості. У територіальних органах — в середньому 2–3 особи. За умов значної кількості справ і великого обсягу документації (звіти можуть сягати 500–700 сторінок) це об'єктивно обмежує можливості для їх повноцінного аналізу.

Унаслідок цього уповноважені органи зосереджуються переважно на формальній перевірці документів, що впливає на обґрунтованість висновків, якість встановлених екологічних умов і здатність відмовляти у випадках значного негативного впливу. Це суттєво знижує аналітичну спроможність системи ОВД.

Інституційні обмеження на місцевому рівні (СЕО).

У сфері СЕО проблема інституційної спроможності є ще більш вираженою, особливо на рівні органів місцевого самоврядування. Підготовка звітів із СЕО не віднесена до делегованих повноважень громад, що знижує рівень відповідальності за їх проведення.

На практиці це призводить до неповного або формального виконання процедур. За даними Рахункової палати України, значна частина документів державного планування не проходить СЕО або проходить її з порушеннями. Зокрема, в Дніпропетровській області 118 програм розвитку громад були затверджені без проведення СЕО; у ряді областей (Вінницькій, Харківській, Львівській, Київській) у 1/3–2/3 випадків відсутні рішення про затвердження ДДП у реєстрі СЕО⁴⁴. Це свідчить про системну неспроможність забезпечити повноцінну інтеграцію СЕО в процес стратегічного планування.

2.6. ОБМЕЖЕНИЙ ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА НЕПРОЗОРИСТІ ПРОЦЕДУР ОВД І СЕО

Технічні, процедурні та нормативні обмеження звужують можливості громадськості отримувати інформацію та брати участь у відповідних процедурах. У сфері ОВД до 2022 року Єдиний реєстр забезпечував відкритий і безперешкодний доступ до всієї документації. В умовах дії воєнного стану доступ було обмежено для захисту чутливої інформації, а з переходом на платформу ЕкоСистема запроваджено модель доступу через електронну ідентифікацію з використанням КЕП. Формально це не обмежує доступ, однак на практиці створює бар'єри для частини користувачів, зокрема мешканців сільських територій або осіб без достатніх цифрових навичок.

Функціональні можливості реєстру також обмежені. Відсутні зручні інструменти пошуку і фільтрації, пошук за ключовими словами є недостатньо ефективним, документи потребують завантаження без можливості попереднього перегляду, а значна частина матеріалів подана у форматах, непридатних для текстового аналізу. Це ускладнює підготовку зауважень, експертний аналіз і здійснення транскордонної оцінки.

Крім того, реєстр фактично не виконує функції активного інформування про початок процедур і громадські обговорення.

Аналогічні проблеми характерні для реєстру СЕО, однак вони додатково посилюються неповнотою його наповнення. У багатьох випадках відсутні ключові документи: повідомлення, довідки про громадські обговорення, рішення про затвердження документів державного планування або результати моніторингу. Відсутність стандартизованих підходів до внесення інформації та належного контролю за її повнотою призводить до фрагментарності даних і обмежує можливості їх системного аналізу.

У сукупності це підтверджує той факт, що існуючі реєстри не виконують повною мірою функцію інструментів прозорості. Обмежений доступ до інформації та її неповнота знижують рівень публічності процедур ОВД і СЕО, ускладнюють громадський контроль і підривають довіру до системи екологічної оцінки загалом.

⁴⁴ Звіт Рахункової палати про результати аудиту відповідності від 25.11.2025 р. № 28-2.
https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2025/28-2_2025/Zvit_28-2_2025.pdf

2.7. ФОРМАЛЬНА УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРОЦЕДУРАХ ОВД ТА СЕО

Громадськість формально залучена до процесу, однак її вплив на зміст рішень залишається обмеженим. Це зумовлено як звуженим визначенням кола учасників, так і недоліками організації громадських обговорень і консультацій.

Обмежене і непослідовне визначення громадськості та його вплив на участь.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про стратегічну екологічну оцінку” до участі допускаються лише особи, зареєстровані на території дії документа державного планування. Такий підхід не повною мірою відповідає міжнародним стандартам, зокрема Протоколу про СЕО та положенням Орхуської конвенції, які передбачають ширше тлумачення громадськості.

На практиці це призводить до виключення з процесу значної частини заінтересованих сторін, зокрема екологічних організацій та експертів, які не мають формальної територіальної прив’язки. Участь фактично концентрується на локальному рівні, де основними учасниками виступають місцеві громадські організації або мешканці відповідних громад, які в більшості випадків не мають достатнього експертного, аналітичного та ресурсного потенціалу для оцінки складної технічної документації. Це спричинило формування дисбалансу між складністю предмета оцінки та спроможністю учасників процесу.

Мінприроди (у 2018 р.) та Міндовкілля (у 2023 р.), до компетенції яких у відповідні періоди належало регулювання процедур ОВД і СЕО, намагалися частково врегулювати це питання через методичні рекомендації, що орієнтують на застосування ширшого підходу згідно з міжнародними зобов’язаннями України. Однак відсутність відповідних змін на рівні закону призводить до нормативної колізії та непослідовного застосування такого підходу на практиці.

У підсумку звужене визначення громадськості в поєднанні з непослідовністю його застосування формує ситуацію, за якої частина потенційно спроможних учасників виключається з процесу, тоді як участь інших має обмежений вплив. Це суттєво зменшує можливості для повноцінного врахування екологічних інтересів і посилює формальний характер участі громадськості в процедурах СЕО.

Низька ефективність громадських слухань.

Механізми громадського обговорення формально функціонують, однак їх фактична ефективність залишається обмеженою.

Формальна участь громадськості в процедурах ОВД залишається однією з ключових системних проблем практичного застосування механізму ОВД в Україні. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 989 від 13 грудня 2017 року⁴⁵ за результатами громадських слухань складається або протокол громадських слухань — у разі присутності представників громадськості, або акт про неявку представників громадськості. В обох випадках слухання вважаються такими, що відбулися. Така модель формально забезпечує виконання процедурних вимог, однак не гарантує реальної участі громадськості в процесі прийняття рішень.

⁴⁵ Постанова Кабінету Міністрів України № 989 від 13 грудня 2017 р., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989-2017-%D0%BF#Text>

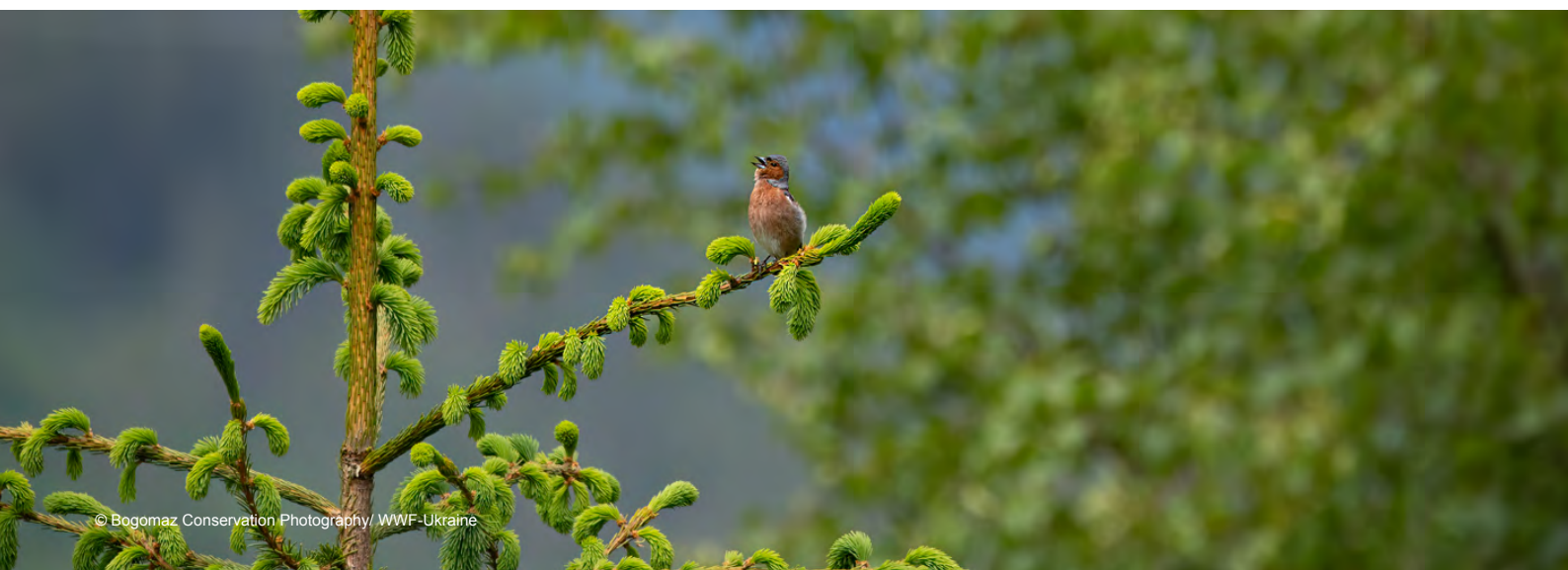
Аналіз практики проведення громадських слухань свідчить про низький рівень фактичної залученості громадян. За період із 22 січня 2024 року по 29 грудня 2025 року було проведено 1707 громадських слухань, з яких у 73 % складено акти про неявку представників громадськості. Просторовий аналіз демонструє суттєві регіональні диспропорції. Найвища частка слухань із фактичною участю громадськості зафіксована в Івано-Франківській області (87 %), а також у Дніпропетровській і Закарпатській областях (по 62 %). Водночас у місті Києві та Одеській області цей показник становив лише 7 %. Показовою є і ситуація у Львівській області, яка була лідером за кількістю проведених процедур, однак фактична участь громадськості була зафіксована лише у 13 % випадків.

Справи першої категорії демонструють помітно вищий рівень залучення громадськості та ширший розподіл слухань за чисельністю учасників. Частка слухань із нечисленною аудиторією, тобто менш ніж 5 учасниками, становила лише близько 10 %. Водночас 46 % слухань охопили понад 10 представників громадськості. Таким чином, майже половина слухань у справах першої категорії характеризувалася відносно високим рівнем громадської участі.

Натомість у справах другої категорії ситуація кардинально відрізняється. Майже половина слухань (47 %), відбулася за участі менш ніж 5 осіб, тоді як у сукупності 91 % слухань охопили не більше 10 представників громадськості. Слухання із чисельністю понад 10 учасників залишалися поодинокими. Такий розподіл свідчить про суттєво нижчий рівень фактичної участі громадськості в справах другої категорії, якщо порівняти зі справами, що розглядаються центральним уповноваженим органом ⁴⁶.

У процедурі СЕО додатково фіксуються порушення строків обговорення, відсутність підтверджуючих документів (протоколів, довідок), а також недолучення письмових зауважень до матеріалів консультацій.

Зазначені дані свідчать про наявність суттєвих обмежень у забезпеченні ефективної участі громадськості в процедурах ОВД та СЕО. Хоча громадські обговорення залишаються важливим інструментом інформування, публічного контролю та врахування екологічних інтересів, на практиці їхній вплив на прийняття рішень нерідко є обмеженим. У багатьох випадках громадські слухання виконують переважно процедурну функцію, що ускладнює забезпечення належного рівня прозорості, підзвітності та повноцінного врахування суспільних інтересів і, відповідно, негативно впливає на рівень довіри до механізмів екологічної оцінки загалом.



© Bogomaz Conservation Photography/ WWF-Ukraine

⁴⁶ Біла книга. Оцінка впливу на довкілля в Україні: між законодавством і практикою. Екоклуб, https://ecoclubrivne.org/white_book_eia_ukr/?fbclid=IwZXhobgN-hZWocMTAAAYnJpZBEExRzVmdEVjOHl2dDIKcmFTQnNydGMGYXBwX2lkEDlyMjAzOTkzODgyMDA4OTIAAR4uoXz790xi-YGAXyFWKbo6yZBwrI3WhQ2NKwJ3Zhu-4jLe3CStnS7Cpoz5Lfg_aem_imIZ7giJCVXyKnrFLV_hRg

2.8. НЕПОВНИЙ ЦИКЛ КОНТРОЛЮ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ОВД І СЕО

Суттєвим фактором зниження ефективності системи ОВД і СЕО є відсутність повноцінного циклу “оцінка → контроль → відповідальність”. Наявне нормативно-правове регулювання та практика його застосування не забезпечують належного функціонування контрольної функції та механізмів притягнення до відповідальності, що призводить до формалізації екологічної оцінки та зниження її превентивної ролі.

Обмежена ефективність контрольної функції.

Контроль у процедурах ОВД і СЕО характеризується системною неефективністю як на етапі реалізації діяльності, так і після її завершення. Одним із ключових чинників є запроваджений у період дії воєнного стану мораторій на перевірки, який суттєво обмежив здійснення державного нагляду. Зупинення планових перевірок і звуження підстав для позапланових заходів (які можливі лише за умови доведеної загрози довкіллю та погодження з Мінекономіки) ускладнюють оперативне реагування на порушення.

Статистичні дані свідчать про фактичну втрату системності контролю: у 2024 році проведено лише 243 перевірки, тоді як плановий показник становив 6 283, тобто фактичний показник становив лише 3,9 %. Упродовж 2024 року та першого півріччя 2025 року перевірено 333 суб'єкти, з яких лише 41 (12,3 %) у сфері ОВД. При цьому в 70,7 % випадків виявлено порушення, переважно у вигляді провадження діяльності без проходження ОВД⁴⁷. Це вказує як на високий рівень недотримання вимог законодавства, так і на відсутність ефективного превентивного контролю.

Додатковим обмеженням є слабкість механізмів примусу: 22 перевірки не відбулися через недопуск інспекторів, що демонструє обмежені можливості держави забезпечити реалізацію контрольних повноважень. У сфері СЕО ситуація є ще складнішою, оскільки відсутні повноцінно врегульовані процедури контролю, що в поєднанні з мораторієм фактично унеможлиблює його здійснення.

Післяпроектний контроль, який реалізується через механізми моніторингу, також не забезпечує належного нагляду. У сфері ОВД моніторинг здійснюється лише у випадку, якщо прямо передбачений у висновку, а його результати не підлягають обов'язковому оприлюдненню. Це обмежує доступ до даних і унеможлиблює їх системний аналіз. Формальний аналіз звітів зводиться до перевірки факту їх подання без оцінки змісту та достовірності.

У сфері СЕО хоча моніторинг є обов'язковим і підлягає оприлюдненню, контроль за якістю та достовірністю даних фактично відсутній. Це перетворює його на механізм самозвітності без незалежної верифікації. Вимоги до змісту моніторингу залишаються нечіткими, рівень звітування є низьким, а звіти часто мають декларативний характер і не містять ключових екологічних показників. Водночас відсутні ефективні механізми реагування у разі їх неподання або неналежного подання.

Таким чином, контрольна функція не виконується ані на етапі реалізації діяльності, ані після її завершення, що призводить до системного розриву між встановленими екологічними умовами та фактичними впливами.

⁴⁷ Державна екологічна інспекція України, https://dei.gov.ua/search_posts?term=%D0%A0%D0%B5%D0%B7%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8+%D0%B7%D0%B4%D1%96%D0%B9%D1%81%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D1%8F+%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE+%D0%BD%D0%B0%D0%B3%D0%BB%D1%8F%D0%B4%D1%83

Нормативні прогалини у сфері відповідальності.

Система притягнення до відповідальності за порушення в галузі ОВД і СЕО є неповною, неузгодженою та обмеженою щодо практичного застосування. Законодавство у сфері ОВД визначає ширший перелік правопорушень (9 видів), ніж передбачено Кодексом України про адміністративні правопорушення, який встановлює відповідальність лише за 5 із них. Це створює розрив між нормативним регулюванням і реальною практикою правозастосування.

На практиці контроль взагалі охоплює переважно два види порушень: провадження діяльності без проведення ОВД та невиконання умов висновку. Інші порушення, зокрема надання недостовірної інформації, порушення процедур громадського обговорення або неповне розкриття даних, залишаються поза ефективним реагуванням через відсутність чітких механізмів їх фіксації та доведення.

У сфері СЕО ситуація є ще більш критичною. Адміністративна відповідальність за порушення вимог законодавства фактично відсутня, що створює системну правову прогалину й унеможливує застосування санкцій навіть у випадках очевидного недотримання процедур.

Поєднання нормативних прогалин і слабкої реалізації контрольної функції підтверджується статистикою: низьке охоплення перевітками (3,9 %), високий рівень порушень (70,7 %) та низька ефективність моніторингу. Це свідчить про відсутність цілісного механізму, в якому контроль і відповідальність функціонують як взаємопов'язані елементи, що суттєво знижує ефективність ОВД та СЕО як інструментів екологічної політики.

2.9. ОБМЕЖЕНА РЕАЛІЗАЦІЯ ТРАНСКОРДОННОГО ВИМІРУ ОВД ТА СЕО

Незважаючи на формульну імплементацію вимог Конвенції Еспо та Протоколу про СЕО в національне законодавство, транскордонні процедури ОВД і СЕО в Україні застосовуються несистемно та вибірково.

На практиці це проявляється в низькій кількості ініційованих транскордонних процедур навіть у випадках потенційного впливу на сусідні держави. Досвід співпраці з Молдовою та Румунією свідчить, що механізми повідомлення та консультацій формально функціонують, однак їх реалізація часто має декларативний характер і не супроводжується повноцінним врахуванням зауважень або аналізом транскордонних впливів. У сфері СЕО транскордонний компонент застосовується поодиноким.

Додатковими обмеженнями є низька якість звітів, відсутність належної оцінки кумулятивних і транскордонних ефектів, а також ускладнений доступ до інформації, що обмежує участь іноземної громадськості та експертів. Відсутність чітких методичних підходів і належної міжвідомчої координації також знижує ефективність процедур.

За оцінками Європейської комісії (2024–2025), практична реалізація транскордонних процедур в Україні залишається обмеженою через недостатню системність механізмів повідомлення та консультацій. Саме тому транскордонний вимір ОВД і СЕО не виконує превентивної функції, що створює ризики порушення міжнародних зобов'язань і виникнення міждержавних екологічних спорів, а також негативно впливає на євроінтеграційний процес.



3. ГАЛУЗЕВИЙ АНАЛІЗ СИСТЕМНИХ РИЗИКІВ ТА ПРАКТИЧНИХ КЕЙСІВ ЗАСТОСУВАННЯ ОВД І СЕО

© Bogomaz Conservation Photography/ WWF-Ukraine

Практика застосування процедур ОВД та СЕО в різних секторах економіки виявляє системні проблеми їх реалізації, зокрема в ресурсомістких галузях. Аналіз конкретних прикладів свідчить про наявність структурних недоліків, неузгодженість процедур і ризиків формального застосування екологічної оцінки.

Лісове господарство. Лісова галузь в Україні залишається однією з найбільш закритих і вразливих до корупційних практик. Дослідження НАЗК (2025)⁴⁸ ідентифікувало 12 ключових корупційних ризиків, зокрема у сферах призначення санітарних рубок, зміни цільового призначення лісових ділянок і здійснення державного контролю. Хоча ці ризики не стосуються процедур ОВД і СЕО безпосередньо, проте вони формують середовище, в якому екологічна оцінка може обходитися або застосовуватися формально.

З огляду на ситуацію у 2023–2025 роках фіксувалися законодавчі ініціативи, спрямовані на звуження сфери застосування ОВД у лісовому секторі, зокрема щодо суцільних рубок. Обговорювалися підходи, які передбачали виключення або обмеження застосування процедури для рубок, зокрема на площах понад 1 га, що створює ризики недооцінки впливів на довкілля в чутливих екосистемах Карпат і Полісся. Такі ініціативи викликали суттєву критику з боку українських довкіллевих організацій та експертного середовища, а також застереження щодо відповідності європейським екологічним підходам. У межах обговорення законопроекту № 13227-д⁴⁹ у 2025–2026 роках відповідні положення зазнали перегляду, зокрема з урахуванням позицій громадянського суспільства та сигналів від європейських партнерів щодо неприпустимості звуження сфери ОВД.

Додатковою прогалиною в регулюванні залишається те, що окремі види діяльності в лісовому господарстві, серед яких будівництво лісових доріг, у більшості випадків не підпадають під процедуру ОВД. Загалом це обмежує можливість комплексної оцінки впливів на довкілля та сприяє фрагментації екологічного регулювання в галузі.

Надрокористування. У сфері надрокористування в Україні існує системна неузгодженість між процедурою оцінки впливу на довкілля та механізмами надання права користування надрами. На практиці продаж спеціальних дозволів на користування надрами через аукціони, що здійснюються Державною службою геології та надр України, відбувається до проведення ОВД. Це суперечить превентивній функції екологічної оцінки та створює ситуацію, за якої інвестор, вже здійснивши значні фінансові вкладення, зацікавлений у позитивному результаті ОВД.

Такий підхід формує ризики тиску на процес прийняття рішень і знижує об'єктивність оцінки, оскільки відмова у провадженні діяльності може мати значні економічні наслідки. Відсутність інтегрованої послідовності процедур призводить до того, що екологічні обмеження враховуються запізно, фактично вже після прийняття інвестиційних рішень. З огляду на це експертне середовище та громадськість неодноразово наголошували на доцільності проведення екологічної оцінки до моменту виставлення ділянок на аукціон, однак відповідні зміни залишаються нереалізованими.

Додатковою проблемою є практика обмеженого застосування ОВД лише до етапу видобутку корисних копалин. На практиці фіксуються випадки, коли на стадії геологічної розвідки здійснюються суттєві втручання у довкілля (зняття ґрунтового покриву, вирубка рослинності, осушення територій або будівництво допоміжної інфраструктури) без проведення ОВД. Тобто значна частина впливу відбувається фактично поза межами процедури екологічної оцінки, що підриває її ефективність як інструменту запобігання негативним наслідкам.

⁴⁸ Корупційні ризики у лісовому господарстві (станом на 01.01.2025 р.), <https://nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp-content/uploads/Pages/cb/69/cb695ed153d5cd51d71cecd4d58d1ebec9cc2a410cb272f91bc43424e9fb6494523643683.pdf>

⁴⁹ Проект Закону про ринок деревини (№ 13227-д), <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/57273>

Індустріальні парки. Аналогічні ризики звуження сфери застосування ОВД простежуються в положеннях законопроекту № 12117 щодо розвитку індустріальних парків (редакція до другого читання, 20.03.2026 р.)⁵⁰. Ініціативи, спрямовані на стимулювання промислового виробництва, супроводжуються пропозиціями щодо виключення або спрощення застосування процедури ОВД для таких об'єктів. Це створює ризик того, що в межах індустріальних парків може відбуватися розміщення потенційно небезпечних видів діяльності без належної оцінки їх впливу на довкілля та прилеглі території.

Водночас відповідно до Директиви 2011/92/ЄС проекти створення індустріальних парків віднесені до пункту 10(a) Додатка II (*industrial estate development projects*)⁵¹ і підлягають процедурі визначення необхідності проведення ОВД. Крім того, окремі види діяльності в їх межах, зокрема у сфері хімічної промисловості чи поводження з відходами, можуть підпадати під Додаток I Директиви, що передбачає обов'язкове проведення ОВД. Таким чином, звуження сфери застосування національного законодавства створює ризики невідповідності європейським вимогам і підриває превентивну функцію екологічної оцінки.



© Bogomaz Conservation Photography/ WWF-Ukraine

Сільське господарство. Відповідно до законодавства України процедурі ОВД підлягає сільськогосподарське та лісгосподарське освоєння, рекультивація та меліорація земель на територіях площею 20 гектарів і більше або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду чи в їх охоронних зонах на площі 5 гектарів і більше. Ці положення імплементують вимоги Директиви 2011/92/ЄС (Annex II, пункт 1(b)) щодо проектів використання необроблюваних земель або напівприродних територій для інтенсивного сільськогосподарського використання.

Водночас на практиці застосування цієї норми є вкрай обмеженим. Попри поширені випадки розорювання пасовищ, корчування самосійної рослинності та перетворення напівприродних територій на орні землі, такі види діяльності зазвичай не супроводжуються проведенням ОВД. Це свідчить про наявність прогалин у правозастосуванні та недостатній контроль за дотриманням законодавства.

Окремою проблемою є здійснення меліоративних заходів без проходження процедури ОВД. Так, у 2025 році державна підтримка надавалася сільськогосподарським виробникам, які реалізували проекти зрошення без наявності відповідного висновку ОВД. У межах окремих перевірок органами державного нагляду фіксувалися випадки здійснення зрошення без проходження процедури ОВД, щодо яких видавалися приписи та застосовувалися заходи реагування (зокрема щодо окремих фермерських господарств, серед яких ФГ “Аделаїда”⁵²). Водночас такі порушення не завжди впливали на подальші рішення щодо надання державної підтримки.

Така практика свідчить про відсутність належної інтеграції екологічних вимог у механізми державної аграрної політики, підриває ефективність екологічної оцінки та створює ризики неконтрольованого впливу на довкілля.

⁵⁰ Проект Закону № 12117 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення функціонування індустріальних парків, <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/45012>

⁵¹ Директива 2011/92/ЄС про оцінювання впливу деяких публічних і приватних проектів на довкілля, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2011/92/oj/eng>

⁵² Екоінспекція зобов'язала фермерське господарство “Аделаїда” на Звягельщині усунути виявлені під час перевірки порушення природоохоронного законодавства, <https://polissyareg.dei.gov.ua/post/2586>

Відновлювана енергетика. Прагнення України до енергетичної незалежності стимулює розвиток відновлюваних джерел енергії, однак у ряді випадків це відбувається за рахунок дорогоцінних природних територій. Законодавчі ініціативи щодо впровадження механізмів прискореного розвитку ВДЕ не завжди супроводжуються належною інтеграцією стратегічної екологічної оцінки, що створює ризики невідповідності підходам ЄС. Водночас Директива (ЄС) 2023/2413 (RED III) передбачає, що визначення зон для розвитку ВДЕ має базуватися на попередній оцінці впливу на довкілля та виключенні екологічно чутливих територій ⁵³.

На практиці в Україні спостерігаються випадки фрагментації проєктів (так зване “salami slicing”), коли окремі елементи інфраструктури (під’їзні дороги, лінії електропередач, інженерні споруди) розглядаються окремо, без оцінки їх сукупного впливу. Це ускладнює врахування кумулятивного ефекту, зокрема щодо впливу на оселища та міграційні шляхи птахів.

Показовим є випадок планованого будівництва вітрової електростанції на Полонині Руна, який став предметом суспільного й експертного обговорення. У межах цього проєкту порушувалися питання належності та повноти проведення ОВД, зокрема щодо врахування кумулятивного впливу супутньої інфраструктури. Екологічні організації та науковці звертали увагу на потенційні ризики для унікальних гірських екосистем і біорізноманіття ⁵⁴.

Загалом такі практики свідчать про те, що без належної інтеграції СЕО на рівні територіального планування розвиток ВДЕ в Україні супроводжується підвищеними екологічними ризиками та конфліктами. Така ситуація викликала суспільну реакцію на недотримання високих стандартів процедур ОВД, яка набула інституціоналізованих форм, що, зокрема, проявилось у створенні петиції до Президента України щодо невідкладних дій для збереження природи та культурної спадщини Українських Карпат ⁵⁵.

Відбудова Каховської ГЕС. Показовим прикладом відступу від процедур оцінки впливу на довкілля є експериментальний проєкт відбудови Каховського гідровузла, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 730 ⁵⁶. Рішення про його реалізацію було ухвалене без проведення оцінки впливу на довкілля, без отримання експертного висновку щодо проєктної документації та без стандартних дозвоільних процедур. Такий підхід може створювати передумови для обходу базових інструментів екологічної оцінки під виглядом “експериментальних” механізмів.

Водночас проєкт має значний масштаб і вартість. За попередніми оцінками, понад 2 млрд дол. США, що підсилює потребу в комплексному аналізі його екологічних наслідків та альтернатив. Відсутність ОВД в цьому випадку обмежує можливість оцінити не лише прямі впливи, але й стратегічні сценарії розвитку території.

Особливої уваги потребує той факт, що після руйнування Каховської ГЕС у 2023–2025 роках на території колишнього водосховища відбулися процеси природного відновлення, зокрема сформувалися нові екосистеми, як-от заплавні та вербові ліси. Ці процеси відповідають підходам ЄС до відновлення природних екосистем, закріпленим у Biodiversity Strategy 2030 ⁵⁷, яка передбачає пріоритетність відновлення деградованих природних територій.

З огляду на це реалізація проєкту без належної екологічної оцінки не дозволяє провести повноцінне порівняння альтернатив, зокрема між відбудовою гідротехнічної інфраструктури та сценаріями збереження або інтегрованого управління новосформованими екосистемами. Це також створює ризики невідповідності принципу “не завдавати значної шкоди” (DNSH) та підриває довіру до системи екологічного управління загалом.

Приклад відбудови Каховської ГЕС демонструє, що використання “експериментальних” підходів у сфері відбудови може призводити до фактичного виключення ОВД і СЕО з процесу прийняття рішень, а це суперечить як національному законодавству, так і міжнародним зобов’язанням України.

⁵³ Директива (ЄС) 2023/2413 (RED III), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj/eng>

⁵⁴ Будівництво ВЕС на Полонині Руна має отримати висновок з ОВД про недопустимість, https://ecoclubrivne.org/polonuna_ryna_wspp/

⁵⁵ Петиція Щодо невідкладних дій для збереження природи та культурної спадщини Українських Карпат від 23 квітня 2026 р., <https://petition.president.gov.ua/petition/262246>

⁵⁶ Постанова Кабінету Міністрів України №730 від 18 липня 2023 р., <https://zakon.rada.gov.ua/go/730-2023-%D0%BF>

⁵⁷ Biodiversity Strategy 2030, https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en

Ситуація навколо заводу ТОВ “Кроноспан Рівне”. Цей приклад показує проблему неузгодженості дозвільних процедур, коли окремі рішення щодо реалізації проєкту приймалися до завершення процедур оцінки впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки. Така послідовність обмежує можливість врахування екологічних ризиків на ранніх етапах планування.

Громадська організація “Екоclub” звертала увагу на недостатній рівень екологічних запобіжників у проєктній документації та звітах про ОВД, зокрема щодо відповідності принципам застосування найкращих доступних технологій і методів управління (НДТМ). За оцінками організації, передбачені рішення не забезпечували належного рівня очищення викидів, включно зі сполуками формальдегіду⁵⁸.

Українські суди не підтримали ці аргументи як підставу для скасування відповідних рішень. Водночас розгляд цього питання було винесено на міжнародний рівень: скаргу подано до Орхуського комітету з дотримання Конвенції (ACCC/C/2022/191), і вона прийнята до розгляду⁵⁹. Цей випадок демонструє як обмежену інтеграцію екологічних вимог у процес прийняття рішень, так і наявність прогалин у застосуванні принципів НДТМ у межах процедур ОВД.



© Bogomaz Conservation Photography/ WWF-Ukraine

Негребівський кар’єр (Житомирська область). Ситуація навколо розробки Негребівського родовища доломітів у Радомишльській громаді є показовим прикладом конфлікту між господарською діяльністю та вимогами екологічної оцінки. Проєкт супроводжується тривалим протистоянням між ініціатором видобутку та місцевою громадою, яка послідовно виступає проти його реалізації, зокрема через ризики для водних ресурсів і зміни екосистем на місці існуючої водойми. За повідомленнями місцевих медіа, до обговорення проєкту долучаються десятки мешканців громади, що свідчить про високий рівень суспільної чутливості до цього питання⁶⁰.

Ключовим предметом спору є якість проведеної оцінки впливу на довкілля. За даними громадськості, у звітних матеріалах недостатньо враховано вплив на водні ресурси, зокрема на водоносні горизонти, які є важливим джерелом питної води для регіону. Зазначалося, що оцінка не містить належного аналізу можливого зниження рівня ґрунтових вод і наслідків відкачування води під час видобутку. Саме ці зауваження стали однією з підстав для відмови Міністерства довкілля в погодженні попередньої процедури ОВД.

Попри це, ініціатор проєкту повторно розпочинав процедуру ОВД з оновленими матеріалами, що знову викликало суспільний резонанс. Таким чином, у межах одного проєкту процедура екологічної оцінки фактично проходить кілька ітерацій, що свідчить про можливість повторного подання документації без повного усунення раніше виявлених недоліків.

Додатково ситуація ускладнюється обмеженою ефективністю механізмів захисту: оскарження рішень і дій у межах цього випадку триває понад шість місяців, що вказує на тривалість судових процедур і обмежену оперативність реагування.

⁵⁸ Оцінка впливу на довкілля: умови та досвід реалізації в Україні, https://www.irf.ua/wp-content/uploads/2021/10/ecoclub_research_full.pdf

⁵⁹ ACCC/C/2022/191 Ukraine, https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2022.191_ukraine

⁶⁰ Екологи перевіряють ТОВ, що розробляє родовище доломітів у Житомирському районі і проти якого протестували місцеві, https://www.zhitomir.info/news_234358.html

Загалом такий приклад демонструє низку системних проблем щодо застосування ОВД:

- визначальний вплив замовника на зміст і глибину оцінки за умов обмеженої змістовної перевірки звітів з боку держави;

- можливість багаторазового проходження процедур без вирішення ключових зауважень;

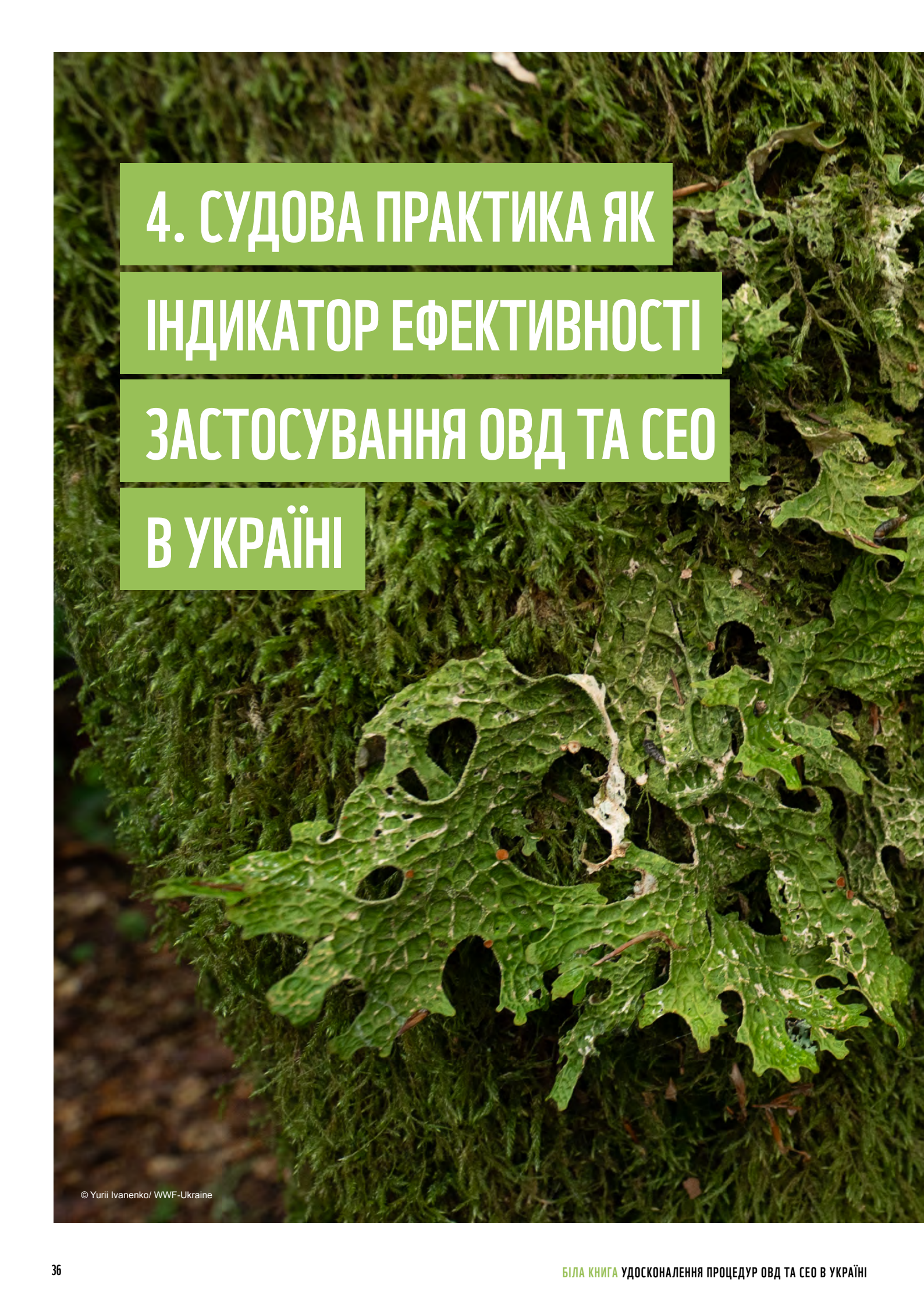
- обмежений вплив громадськості, навіть за умов активної участі;

- тривалість процедур оскарження та відсутність швидких механізмів реагування.

Таким чином, Негребівський кар'єр ілюструє ширшу проблему — формальне застосування ОВД, за якого оцінка не завжди виконує функцію повноцінного аналізу екологічних ризиків і запобігання негативному впливу на довкілля.

Галузеві ризики щодо застосування ОВД і СЕО та напрями їх усунення

Галузь/сфера	Ключовий ризик/проблема	Пропонований шлях запобігання/вирішення
Лісове господарство	Звуження сфери застосування ОВД та виключення окремих видів діяльності (зокрема рубок і лісових доріг)	Розширення сфери застосування ОВД та усунення виключень для видів діяльності з потенційно значним впливом
Надрокористування	Надання спеціальних дозволів до проведення ОВД, що нівелює її превентивний характер	Запровадження обов'язкового екологічного скринінгу до виставлення ділянок на аукціон
	Проведення діяльності (зокрема георозвідки) без застосування ОВД	Поширення вимог ОВД на підготовчі та розвідувальні етапи діяльності
	Недостатня якість оцінки впливу та можливість повторного подання матеріалів без усунення зауважень (Негребівський кар'єр, Житомирська область)	Посилення вимог до змістовної перевірки звітів з ОВД та запровадження механізмів верифікації даних
Індустріальні парки	Спроби спрощення або виключення ОВД для промислових територій	Забезпечення відповідності Директиві 2011/92/ЄС та обов'язковості оцінки для таких проєктів
Сільське господарство	Фактичне незастосування ОВД до освоєння земель і меліорації	Посилення контролю за дотриманням вимог ОВД та інтеграція екологічних критеріїв в аграрну політику
Відновлювана енергетика	Фрагментація проєктів ("salami slicing") та ігнорування кумулятивного впливу	Встановлення вимог щодо обов'язкової оцінки кумулятивного впливу та заборона штучного поділу проєктів
	Відсутність СЕО на рівні просторового планування розвитку ВДЕ	Запровадження СЕО для визначення зон розвитку ВДЕ відповідно до підходів ЄС (RED III)
Відбудова інфраструктури	Реалізація проєктів поза процедурами ОВД (експериментальні механізми)	Недопущення виключення ОВД/СЕО для проєктів з відбудови та відновлення стандартних процедур
Промисловість (приклад ТОВ "Кроноспан Рівне")	Прийняття рішень до завершення ОВД і СЕО	Встановлення чіткої послідовності дозвільних процедур із пріоритетом екологічної оцінки

The background of the page is a close-up photograph of a forest floor. It features a dense carpet of green moss. A large, green, lobed leaf is prominently displayed in the foreground, showing significant damage from insect feeding, with numerous irregular holes and eaten sections. The text is overlaid on the upper left portion of this image.

4. СУДОВА ПРАКТИКА ЯК ІНДИКАТОР ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ОВД ТА СЕО В УКРАЇНІ

© Yuri Ivanenko/ WWF-Ukraine

Судова практика в Україні відіграє важливу роль у формуванні *підходів до застосування процедур ОВД та СЕО на практиці*. В умовах обмеженої інституційної спроможності та наявності нормативних прогалин саме суди забезпечують тлумачення, конкретизацію і примусове дотримання екологічного законодавства.

Аналіз судових рішень свідчить про поступову еволюцію підходів: від сприйняття ОВД як формальної адміністративної процедури до розуміння її як ключового превентивного та інтегрованого інструменту екологічної політики. Водночас практика застосування СЕО залишається обмеженою, що відображає її недостатню інституціоналізацію та слабе практичне використання.

Превентивний характер ОВД і СЕО. Судова практика послідовно підтверджує превентивний характер процедур ОВД та СЕО, які мають здійснюватися до прийняття рішень і початку реалізації планованої діяльності. У постанові Верховного Суду у справі № 807/1314/17 (проект “Свидовець”) від 9 жовтня 2024 року⁶¹ встановлено, що відсутність стратегічної екологічної оцінки на етапі затвердження детального плану території є підставою для скасування відповідних рішень органів влади.

Подібний підхід відображений і в новішій судовій практиці. Зокрема, у справі № 160/9394/24 (02.09.2024 р.)⁶² Верховний Суд підтвердив, що застосування процедур ОВД є обов’язковою складовою екологічного регулювання. У справі № 400/3307/23 (11.03.2025 р.)⁶³ дотримання вимог ОВД розглядається як передумова правомірності рішень у сфері надрокористування. Водночас у справі № 480/2224/19 (30.06.2021 р.)⁶⁴ підкреслено, що ОВД є ключовим механізмом виконання Україною міжнародних зобов’язань щодо збереження територій Смарагдової мережі.

Таким чином, судова практика закріплює принцип необхідності інтеграції екологічної оцінки в процес прийняття рішень на ранніх стадіях, до їх формалізації.

Значення процедур громадської участі. Суди розглядають участь громадськості як невід’ємний елемент процедур ОВД і СЕО, який має юридичне значення для оцінки законності рішень. У справі № 807/1314/17 (09.10.2024 р.)⁶⁵ Верховний Суд встановив, що порушення процедур громадського обговорення, зокрема неналежне інформування, є істотним порушенням, яке впливає на можливість реалізації права громадськості на участь у прийнятті рішень.

У справі № 300/146/23 (17.01.2025 р.)⁶⁶ суд досліджував питання доступу до реєстру ОВД, врахування зауважень громадськості та повноти процедури обговорення. У справі № 640/21828/18 (04.12.2019 р.)⁶⁷ докази щодо порушення процедур громадської участі також розглядалися судами як юридично релевантні.

Судова практика свідчить про поступове закріплення підходу, згідно з яким участь громадськості розглядається як процесуальна гарантія законності екологічних рішень, а не як формальна стадія процедури.

⁶¹ Постанова Верховного Суду у справі № 807/1314/17, <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=122379452>

⁶² Постанова КАС ВП від 02.09.2024 року у справі № 160/9394/24, https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_02_09_2024_roku_u_spravi_160_9394_24/

⁶³ Постанова Верховного Суду у справі № 400/3307/23, <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=125825411>

⁶⁴ Постанова Верховного Суду у справі № 480/2224/19, <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=97976898&red=100003a67f20e03003dbddcad80b4ee2e6862&d=5>

⁶⁵ Постанова Верховного Суду у справі № 807/1314/17, <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=122379452>

⁶⁶ Постанова Верховного Суду у справі № 300/146/23, <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=124502396>

⁶⁷ Постанова Верховного Суду у справі № 640/21828/18, <https://zakononline.ua/court-decisions/show/86504168>



© Bogomaz Conservation Photography/ WWF-Ukraine

Відхід від формального підходу до ОВД.

Аналіз судової практики демонструє поступовий перехід від формального до змістовного підходу до здійснення процедури ОВД. У справі № 580/1078/19 (11.02.2021 р.)⁶⁸ Верховний Суд визначив, що необхідність проведення ОВД має встановлюватися з урахуванням реального характеру діяльності та її потенційного впливу на довкілля, а не формального визначення виду діяльності.

У подальшій практиці цей підхід поглиблюється. У справі № 640/24964/20 (11.03.2024 р.)⁶⁹ Верховний Суд підтвердив, що суди мають перевіряти законність процедур ОВД, не підміняючи органи влади, але оцінюючи повноту здійснення процедур. У справі № 300/146/23 (17.01.2025 р.) суд досліджував не лише дотримання процедур, але й обґрунтованість оцінок, повноту аналізу та врахування альтернатив.

Це свідчить про формування практики, в якій зміст екологічної оцінки поступово набуває пріоритету над формальним виконанням процедурних вимог.

Інтеграція ОВД в систему дозвільних рішень.

Судова практика 2024–2026 років демонструє посилення інтеграції ОВД в загальну систему дозвільних і господарських рішень. У справі № 400/3307/23 (11.03.2025 р.) дотримання вимог ОВД розглядається як складова правомірності рішень у сфері надрокористування. У господарських спорах (зокрема справа № 911/2096/23 (25.08.2025 р.)) екологічні аспекти також набувають значення при оцінці правомірності діяльності.

Судова практика свідчить про поступове закріплення підходу, відповідно до якого наявність висновку з ОВД є обов'язковою передумовою для отримання інших дозволів і реалізації проєктів.

⁶⁸ Постанова Верховного Суду у справі № 580/1078/19, <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=94802864>

⁶⁹ Постанова Верховного Суду у справі № 640/24964/20, <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=117729924>

⁷⁰ Постанова Верховного Суду у справі № 420/5235/18, <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=92482605>

Пропорційність заходів реагування.

Окремим напрямом розвитку судової практики є формування підходу до пропорційності заходів державного реагування. У справі № 420/5235/18 (27.10.2020 р.)⁷⁰ Верховний Суд визначив, що зупинення господарської діяльності до отримання висновку з ОВД є винятковим заходом, який потребує належного обґрунтування та врахування принципу пропорційності. Цей підхід відображає необхідність забезпечення балансу між екологічними вимогами й економічною діяльністю.

СЕО в судовій практиці.

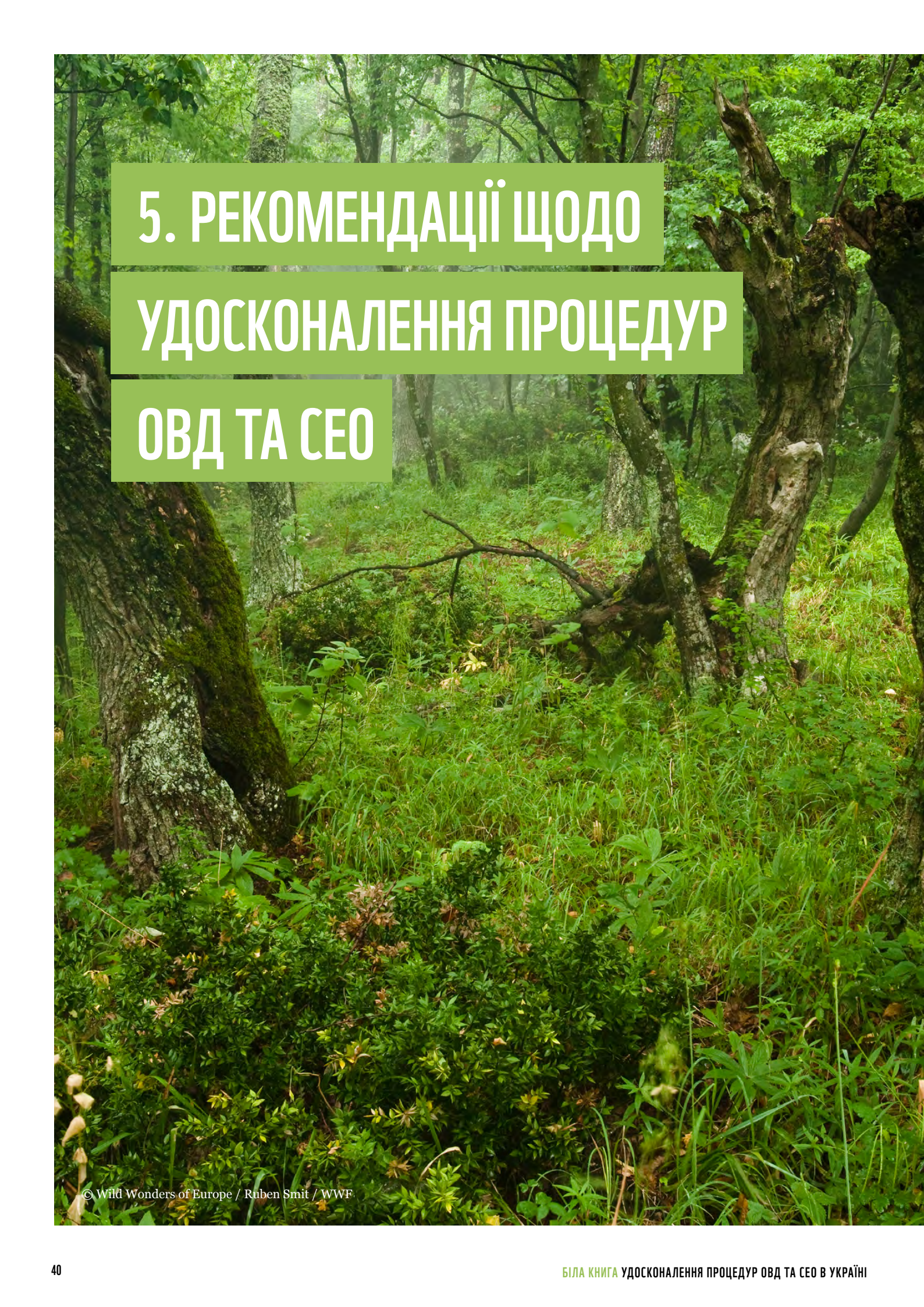
На відміну від ОВД, стратегічна екологічна оцінка залишається значно менш представленою в судовій практиці. Зареєстровані справи зазвичай пов'язані з містобудівними рішеннями (зокрема справа № 807/1314/17) (09.10.2024 р.)⁷¹, однак усталеної судової практики щодо СЕО не сформовано. Це може свідчити про низький рівень практичного застосування СЕО та обмежений рівень контролю за її дотриманням.

Таким чином, аналіз судової практики дозволяє зробити висновок, що ОВД і СЕО в Україні повинні мати чітко виражений превентивний характер і застосовуватися до прийняття рішень. Судова практика підтверджує обов'язковість проведення цих процедур, їх значення для виконання міжнародних зобов'язань України, а також визначає участь громадськості як суттєву процесуальну гарантію.

Суди поступово переходять до змістовного підходу до оцінки впливу, оцінюючи не лише формальне дотримання процедур, але й якість екологічної оцінки. Водночас судова практика демонструє інтеграцію ОВД у ширшу систему дозвільних рішень.

У сукупності це свідчить про те, що судова система відіграє компенсаторну роль у забезпеченні функціонування ОВД і СЕО. Водночас обмежена практика щодо СЕО підтверджує її слабку інституціоналізацію. Це вказує на необхідність посилення інституційної спроможності та вдосконалення нормативної бази для забезпечення повноцінного функціонування системи екологічної оцінки відповідно до стандартів ЄС.

⁷¹ Постанова Верховного Суду у справі № 807/1314/17, <https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=122379452>



5. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУР ОВД ТА СЕО

© Wild Wonders of Europe / Ruben Smit / WWF.

5.1. УСУНЕННЯ ПРАКТИКИ УНИКНЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ОВД

Виявлені випадки уникнення або формального невиконання процедури оцінки впливу на довкілля, а також тенденції до звуження сфери її застосування свідчать про наявність проблем із забезпеченням належної реалізації принципу обов'язковості ОВД як передумови провадження окремих видів планованої діяльності. Це формує ситуацію, за якої дотримання процедури стає опційним, а не імперативним елементом регулювання.

Для вирішення цієї проблеми доцільно зосередитися на трьох взаємопов'язаних напрямках:

необхідно *усунути практику провадження діяльності без проходження ОВД* за допомогою чіткого закріплення принципу, згідно з яким будь-яка діяльність, що підпадає під критерії оцінки, не може бути розпочата або продовжена без отримання відповідного висновку. Це має супроводжуватися встановленням дієвих механізмів реагування на порушення, які забезпечують не лише формальну фіксацію фактів невиконання вимог, але й реальне припинення такої діяльності до моменту проходження процедури;

необхідно *запобігти звуженню сфери застосування ОВД через точкові або секторальні законодавчі ініціативи*, які створюють винятки для окремих видів діяльності без належного обґрунтування їх екологічної безпечності. Доцільно запровадити підхід, відповідно до якого будь-які зміни до законодавства, що впливають на сферу застосування ОВД, підлягають обов'язковій оцінці їх відповідності міжнародним зобов'язанням України та принципам права ЄС, зокрема щодо недопущення невибіркового виключення діяльності з-під процедури;

необхідно *змінити сприйняття ОВД як суто регуляторного бар'єра, забезпечивши її позиціонування як інструменту управління екологічними ризиками*. Це може бути досягнуто через послідовне закріплення на нормативному та практичному рівнях того, що процедура ОВД є невід'ємною складовою планування діяльності, а не додатковою адміністративною вимогою.

Реалізація зазначених підходів дозволить мінімізувати практики ігнорування законодавства, забезпечити стабільність сфери застосування ОВД та підвищити її ефективність як превентивного інструменту екологічної політики, що відповідає міжнародним зобов'язанням України та вимогам *acquis* ЄС.

5.2. ЗАПОБІГАННЯ ПРАКТИЦІ “SALAMI SLICING” ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КУМУЛЯТИВНОЇ ОЦІНКИ ВПЛИВУ

Для усунення практики штучного подрібнення проєктів (“salami slicing”) та забезпечення комплексної оцінки їх впливу на довкілля, необхідно узгодити національне регулювання з підходами Європейського Союзу, які базуються на принципі оцінки реального, а не формально задекларованого проєкту.

Під практикою “salami slicing”, застосованою щодо ОВД, слід розуміти практику поділу єдиного проєкту або діяльності на окремі компоненти чи етапи для уникнення процедури оцінки або зменшення її обсягу. У праві ЄС така практика розглядається як порушення вимог Директиви 2011/92/ЄС, оскільки суперечить обов’язку оцінювати проєкти з урахуванням їх повного масштабу та сукупного впливу (cumulative effects).

З огляду на це доцільно забезпечити імплементацію таких ключових підходів:

закріплення принципу “єдиного проєкту”: визначення об’єкта ОВД має здійснюватися з урахуванням фактичної сутності діяльності, включно з усіма її етапами, компонентами та пов’язаними інфраструктурними елементами, незалежно від їх формального поділу або поетапної реалізації;

обов’язковість оцінки кумулятивного впливу: звіти про ОВД повинні містити аналіз сукупного впливу діяльності разом з іншими існуючими, затвердженими або запланованими проєктами, що відповідає підходу ЄС до врахування cumulative effects;

застосування screening з урахуванням взаємопов’язаності проєктів: при визначенні необхідності проведення ОВД уповноважені органи мають оцінювати не лише окремий заявлений компонент діяльності, але й його зв’язок із ширшим проєктом або іншими пов’язаними видами діяльності;

унеможливити поетапне винесення значного впливу за межі процедури: діяльність, що є підготовчим або невід’ємним етапом реалізації проєкту (зокрема підготовка території, інфраструктурні роботи, геологічна розвідка), повинна розглядатися як частина єдиного впливу і враховуватися в межах ОВД;

проводити оцінку функціональної та просторової пов’язаності діяльності: при розгляді документації має враховуватися, чи є окремі компоненти діяльності взаємозалежними за метою, місцем реалізації або інфраструктурою, що відповідає практиці ЄС і судовим підходам до визначення єдиного проєкту.

Реалізація зазначених підходів дозволить усунути можливості щодо уникнення процедури ОВД через штучне подрібнення діяльності, забезпечить врахування реального екологічного навантаження та забезпечить узгодження національної практики з принципами права ЄС, зокрема щодо кумулятивної оцінки впливу та недопущення уникнення екологічної оцінки через формальні механізми.

5.3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРЕВЕНТИВНОГО ХАРАКТЕРУ ОВД ТА СЕО

Зміщення процедур ОВД і СЕО на пізні стадії прийняття рішень та їх формальна інтеграція у вже визначені проекти свідчать про відсутність системного зв'язку між екологічною оцінкою та дозвільними процесами. У цих умовах ключовим завданням є відновлення функції ОВД і СЕО як інструментів, що визначають можливість і умови реалізації діяльності, а не легітимізують вже прийняті рішення.

Реалізація завдання передбачає *нормативне закріплення обов'язкової послідовності процедур, за якої екологічна оцінка інтегрується на ранніх етапах планування*. Прийняття будь-яких рішень, що створюють правові або фактичні передумови для реалізації діяльності (зокрема щодо використання територій, видачі спеціальних дозволів або затвердження містобудівної документації), має бути прямо пов'язане із завершенням відповідних процедур ОВД

або СЕО. Такий підхід унеможлиблює їх проведення постфактум і відновлює їх превентивний характер.

Важливим елементом є забезпечення *обов'язковості врахування результатів ОВД і СЕО*. Висновки екологічної оцінки мають бути інтегровані у зміст фінальних рішень, а їх неврахування повинно підлягати обґрунтуванню. Це передбачає, що екологічні умови, визначені в межах ОВД, стають обов'язковими для виконання, а документи державного планування або дозвільні рішення не можуть бути затверджені без підтвердження врахування результатів СЕО чи ОВД.

Такі зміни дозволять перейти від формального проведення процедур до їх реальної інтеграції у процес планування, забезпечити послідовність прийняття рішень і відновити превентивну функцію екологічної оцінки як інструменту управління ризиками.

5.4. РЕГУЛЮВАННЯ ВІДСТУПІВ ВІД ПРОЦЕДУР ОВД ТА СПЕЦІАЛЬНИХ РЕЖИМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТІВ

Сформована практика відхилення від процедур ОВД в умовах дії воєнного стану та одночасне застосування “експериментальних” або спеціальних режимів реалізації проєктів свідчать про трансформацію виняткових механізмів у системний інструмент вибіркового регулювання. У цих умовах ключовим завданням є повернення від моделі селективного застосування до моделі контрольованих і чітко обмежених відступів.

У такому разі виникає потреба в *нормативному закріпленні єдиних правил застосування будь-яких відступів від ОВД*, незалежно від їх форми (воєнні винятки, спеціальні режими чи “експериментальні” проєкти). Такі відступи мають розглядатися виключно як винятковий інструмент і відповідати однаковим базовим вимогам: *бути тимчасовими, застосовуватися індивідуально до конкретного проєкту, допускатися лише за наявності об'єктивної*

неможливості проведення повної процедури та підлягати обов'язковому обґрунтуванню і документуванню.

Важливо, щоб будь-які відступи від процедури ОВД мали виключно тимчасовий характер, тобто *застосовувались лише в період дії воєнного стану*. Після скасування дії воєнного стану всі спеціальні режими та відступи мають бути відмінені, а застосування процедур ОВД відновлено в повному обсязі.

Також потрібно відмовитись від практики розширення загальних переліків діяльності, що не підлягають ОВД, та повернення до індивідуального підходу (*screening*), який дозволяє оцінювати необхідність проведення процедури з урахуванням характеристик конкретного проєкту. Такий підхід унеможлиблює автоматичне виключення широких категорій діяльності та відповідає принципу індивідуальної оцінки впливу.

Водночас застосування спеціальних режимів реалізації проєктів потребує чіткого обмеження їх правової природи. Практика реалізації проєктів поза процедурами ОВД на підставі підзаконних актів або індивідуальних рішень має бути виключена. *Будь-які відступи повинні визначатися виключно на рівні закону, мати прозорі критерії застосування та не створювати прецедентів вибіркового виключення окремих проєктів із загальної системи екологічної оцінки.*

У випадках, коли застосування відступів є об'єктивно необхідним (зокрема для проєктів відновлення або критичної інфраструктури), має забезпечуватися збереження мінімальних гарантій екологічної оцінки. Це передбачає проведення спрощеної оцінки або екологічного скринінгу, фіксацію потенційних ризиків і визначення базових умов провадження діяльності. Такий підхід дозволяє уникнути ситуацій з повною відсутністю оцінки навіть за

умов спрощення процедур.

Додатково необхідно *забезпечити прозорість і підзвітність застосування відступів*. Це включає обов'язкову публічність рішень, їх системний облік (зокрема через відкритий реєстр) із зазначенням підстав, строків дії і характеристик проєктів, що створює передумови для громадського та інституційного контролю.

З урахуванням того, що значна частина проєктів реалізується без повноцінної оцінки, доцільним є *запровадження механізму подальшої (ex post) екологічної оцінки* для таких випадків, особливо коли йдеться про потенційно значний або довгостроковий вплив.

Такі зміни дозволять обмежити інституціоналізацію винятків, уніфікувати підходи до застосування відступів і спеціальних режимів, а також зберегти ОВД як обов'язковий елемент регулювання навіть в умовах дії воєнного стану та відбудови.

5.5. ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ЗВІТІВ ПРО ОВД ТА СЕО

Низька якість звітів про ОВД та СЕО є наслідком поєднання слабких вимог до змісту, відсутності незалежної експертизи та формального підходу до їх перевірки. У цих умовах ключовим завданням є перехід від формальної відповідності структури звітів до забезпечення їх аналітичної спроможності та достовірності.

Пріоритетним є встановлення єдиних вимог до змісту звітів, які забезпечують наявність повноцінного аналізу впливів, обґрунтованість висновків і прозорість використаних даних. Це передбачає обов'язкове розкриття методології оцінки, вихідних даних і припущень, що створює можливість для незалежної верифікації результатів і унеможливорює використання комп'ютивних або формальних матеріалів. Водночас необхідно визначити критерії розмежування технічних помилок і порушень, пов'язаних із поданням недостовірної або неповної інформації.

Для підвищення якості потрібно також запровадити інструменти незалежної експертної оцінки. Реалізація передбачених законодавством механізмів, зокрема *формування реєстру експертів та функціонування експертних комісій*, має забезпечити фахову перевірку

складних технічних оцінок і зменшити залежність якості звітів від внутрішніх ресурсів уповноважених органів.

Також необхідним є *зміщення акценту в діяльності уповноважених органів із формальної перевірки на змістовну оцінку звітів*. Це охоплює перевірку достовірності даних, логіки висновків і повноти аналізу, що дозволяє підвищити обґрунтованість прийнятих рішень.

У процесі оцінки доцільним є посилення міжсекторальної взаємодії, зокрема через залучення представників у сфері культури та охорони культурної спадщини до підготовки й оцінки звітів з боку уповноважених органів. Так, зокрема в Карпатському регіоні, наявні непоодинокі випадки проведення процедур ОВД без належного врахування аспектів охорони культурної спадщини, передбачених Рамковою конвенцією про охорону та сталий розвиток Карпат і відповідними протоколами. Звіти часто лише формально зазначають відсутність впливу, тоді як природні особливості територій нерідко є тісно пов'язаними з історико-культурною спадщиною, що потребує врахування їхнього взаємозв'язку в процесі оцінки.

Окрему увагу слід приділити забезпеченню здатності звітів *відображати реальний масштаб впливів*. Це передбачає обов'язкове врахування взаємопов'язаності діяльності та її сукупного впливу, що дає змогу уникнути фрагментарного аналізу і підвищує якість оцінки.

5.6. ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ В ПРОЦЕДУРАХ ОВД ТА СЕО

Відсутність системної інтеграції компонента здоров'я населення у процедури ОВД та СЕО зумовлена прогалинами в нормативному, методичному та матеріально-технічному забезпеченні, що обмежує їх здатність враховувати повний спектр екологічних ризиків. У підходах ЄС оцінка впливу на здоров'я є невід'ємною складовою екологічної оцінки, тому ключовим завданням є її інституціоналізація як обов'язкового елемента процедур.

Реалізація цього завдання передбачає *нормативне закріплення єдиних методичних підходів до оцінки ризиків для здоров'я населення*, зокрема визначення показників, критеріїв та інструментів аналізу. Це дозволить уніфікувати практику оцінки та забезпечити її порівнюваність і обґрунтованість.

Також необхідно забезпечити *інтеграцію оцінки впливу на здоров'я як обов'язкового аналітичного компонента звітів з ОВД та СЕО*. Така оцінка має базуватися на кількісних або якісно обґрунтованих методах, включати аналіз ризиків для різних груп населення, враховувати довгострокові та кумулятивні ефекти, а також специфіку територій.

Важливим елементом є *забезпечення прозорості та перевірюваності відповідних оцінок*. Це передбачає обов'язкове розкриття вихідних даних, методології та припущень, що дозволяє здійснювати незалежну верифікацію результатів і підвищує довіру до звітів.

Крім того, *фахівців у сфері громадського здоров'я потрібно залучати до підготовки та оцінки звітів*, що дасть змогу підвищити якість аналітики та забезпечити міждисциплінарний підхід до оцінки впливів.

У сфері СЕО додатковим напрямом є *підвищення спроможності на місцевому рівні*, зокрема через забезпечення доступу до якісних даних і належних ресурсів для підготовки звітів.

Також необхідно забезпечити *змістовну оцінку впливу на здоров'я населення з боку уповноважених органів*, що передбачає перехід від формальної перевірки наявності відповідного розділу до аналізу його якості, обґрунтованості та впливу на прийняття рішень.

Реалізація зазначених підходів дозволить інтегрувати компонент здоров'я населення в процедури ОВД та СЕО як повноцінний інструмент оцінки ризиків, підвищити якість прийняття рішень і забезпечити відповідність національної практики європейським підходам.



5.7. ІНТЕГРАЦІЯ ОВД ТА СЕО З ЕКОЛОГІЧНИМИ СТАНДАРТАМИ ЄС (ТАКСОНОМІЯ ЄС, ЗОКРЕМА ПРИНЦИП DNSH)

Обмежена інтеграція процедур ОВД та СЕО з іншими інструментами екологічної політики ЄС зумовлює фрагментарність екологічної оцінки та знижує її здатність забезпечувати комплексне врахування впливів. В умовах євроінтеграції ключовим завданням є узгодження цих процедур із принципом “Do No Significant Harm” (DNSH).

Реалізація цього завдання передбачає *інтеграцію принципу DNSH у процедури ОВД та СЕО як одного з базових критеріїв оцінки*. Це означає, що вплив проєктів і документів планування має системно оцінюватися з погляду їх відповідності ключовим екологічним цілям та недопущення завдання значної шкоди довкіллю.

Потрібно *сформувати чіткі методичні підходи до оцінки відповідності принципу DNSH*, включно з визначенням критеріїв, показників і процедур перевірки. Така оцінка має бути пов'язана з процесом прийняття рішень, зокрема щодо доступу до фінансування, що відповідає практиці ЄС.

Для посилення оцінки впливу на біорізноманіття в межах ОВД та СЕО необхідно *застосовувати підходи, аналогічні до “appropriate assessment” у праві ЄС*, що дозволить забезпечити обов'язкову оцінку впливу на природоохоронні території, незалежно від формальної необхідності проведення ОВД.

Важливим елементом є *забезпечення узгодженості між процедурами екологічної оцінки та подальшим моніторингом реалізації проєктів*. Це дає змогу оцінювати фактичне дотримання екологічних умов і відповідність принципу DNSH на етапі реалізації, а не лише на стадії планування.

Крім того, необхідно *інтегрувати принцип DNSH у документи державного планування, що підлягають СЕО*, забезпечивши його врахування на стратегічному рівні.

Реалізація зазначених підходів дозволить підвищити узгодженість національної системи ОВД і СЕО з *acquis* ЄС, а також створити передумови для ефективного застосування принципу “не завдавати значної шкоди” в процесах відновлення та розвитку.

5.8. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ УЗГОДЖЕНОСТІ ТА КООРДИНАЦІЇ ПРОЦЕДУР ОВД І СЕО

Аналіз практики застосування правових норм свідчить про інституційну неузгодженість системи ОВД та СЕО, що призводить до різноманітності в реалізації процедур і знижує їх ефективність як інструменту екологічної політики. У цих умовах пріоритетом є забезпечення цілісності системи управління та узгодженості підходів на всіх рівнях.

Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України повинно посилити свою координаційну роль, зокрема через *формування єдиної практики застосування законодавства, забезпечення методичного супроводу процедур і контролю якості рішень*. Це сприятиме зменшенню розбіжностей у трактуванні вимог і забезпеченню узгоджених підходів на центральному та регіональному рівнях.

Системна взаємодія між центральними та територіальними органами має базуватися на *регулярному обміні практиками, розвитку методичної підтримки й ефективних комунікативних механізмів*. Це сприятиме узгодженості прийняття рішень і знизить ризики формування суперечливої практики.

Підвищення інституційної спроможності органів, що здійснюють ОВД та СЕО, залишається критичним з огляду на складність процедур і обсяг завдань. Йдеться про *розвиток кадрового потенціалу, підвищення кваліфікації фахівців і забезпечення доступу до експертної підтримки*, що безпосередньо впливає на якість аналізу й обґрунтованість рішень.

Запровадження єдиних підходів до проведення процедур ОВД та СЕО сформує передбачуване регуляторне середовище та обмежить можливості для вибіркового застосування законодавства. Сукупний ефект цих змін

полягає у відновленні узгодженості системи, зменшенні фрагментації та підвищенні ефективності екологічної оцінки як інструменту державної політики.

5.9. ПОСИЛЕННЯ КАДРОВОЇ ТА АНАЛІТИЧНОЇ СПРОМОЖНОСТІ УПОВНОВАЖЕНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ОВД

Критична нестача кадрових ресурсів і перевантаження уповноважених органів впливають безпосередньо на їх здатність здійснювати змістовний аналіз матеріалів з ОВД і забезпечувати обґрунтованість прийнятих рішень. За таких умов пріоритетом є узгодження інституційної спроможності з фактичним навантаженням та складністю процедур.

Міністерство економіки, довіділля та сільського господарства України і його територіальні органи повинні забезпечити збільшення кадрового ресурсу з урахуванням обсягу документації та кількості справ, що розглядаються. Одночасно доцільним є впровадження функціональної спеціалізації працівників за ключовими напрямками впливу, що дозволяє підвищити якість аналізу складних технічних звітів.

Підвищення аналітичної спроможності потребує також системного розвитку

професійних компетенцій, зокрема щодо оцінки ризиків, аналізу кумулятивного впливу та роботи з великими обсягами даних. Крім того, необхідно впровадити системні програми підвищення кваліфікації та професійної сертифікації для державних службовців, зокрема з питань ГІС, оселищного підходу, просторового планування та найкращих доступних технологій.

З огляду на обмежені внутрішні ресурси, варто розширити можливості залучення зовнішніх фахівців для аналізу технічно складних або масштабних проєктів із забезпеченням прозорості таких процедур.

Створення належного ресурсного підґрунтя, зокрема фінансування, доступу до аналітичних інструментів і баз даних, є необхідною умовою функціонування системи, здатної забезпечувати якісний аналіз і прийняття обґрунтованих рішень.

5.10. ПОСИЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ У СФЕРІ СЕО

Обмежена спроможність органів місцевого самоврядування зумовлює формальне проведення СЕО та її слабку інтеграцію в стратегічне планування. Пріоритетом є закріплення відповідальності за проведення СЕО та створення базових умов для її належної реалізації. Необхідно визначити підготовку та проведення СЕО як складову повноважень органів місцевого самоврядування з відповідним ресурсним забезпеченням. Міністерство економіки, довіділля та сільського господарства України має забезпечити методичну підтримку та

уніфікацію підходів до проведення процедур.

Також доцільно посилити кадрову спроможність на місцевому рівні та забезпечити доступ до необхідних даних. Важливим теж є встановлення зв'язку між проходженням СЕО та затвердженням документів планування, що дозволить зменшити випадки її невиконання.

Такі дії сприятимуть переходу від формального до змістовного застосування СЕО в процесі стратегічного планування.

5.11. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВНОЦІННОГО ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА ПІДВИЩЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ПРОЦЕДУР ОВД І СЕО

Обмежений доступ до інформації та недостатня функціональність електронних реєстрів знижують рівень прозорості процедур ОВД і СЕО та ускладнюють реалізацію права громадськості на участь у прийнятті рішень. З урахуванням вимог Орхуської конвенції та підходів ЄС, де відкритий і своєчасний доступ до екологічної інформації є базовим принципом, пріоритетом є трансформація реєстрів у повноцінні інструменти публічності та залучення.

Необхідно забезпечити *більш широкий і спрощений доступ до матеріалів Єдиного державного реєстру з ОВД* без обов'язкової реєстрації та періодичної авторизації з використанням КЕП, мінімізувавши технічні бар'єри для ознайомлення з документацією.

Відповідно до підходу, закріпленого у ч. 8 ст. 4 Закону України “Про оцінку впливу на довкілля”, інформація може поділятися на конфіденційну та загальнодоступну. Відповідно, відкритою (без додаткової авторизації) може залишатися інформація про вплив на довкілля, наприклад, щодо викидів, скидів, використання природних ресурсів, управління відходами та інших екологічних показників, тоді як доступ може обмежуватися щодо інформації, яка відповідно до цього закону визначена

конфіденційною з міркувань безпеки.

Важливим завданням є *гарантування повноти та своєчасності наповнення реєстрів*, включно з усіма етапами процедур, основними документами, результатами громадських обговорень і фінальними рішеннями. Запровадження єдиних стандартів структурування інформації забезпечує її системність, порівнюваність і можливість аналітичного використання.

Підвищення ефективності реєстрів передбачає також *покращення зручності користування, зокрема розвиток інструментів пошуку, фільтрації та перегляду матеріалів, а також використання форматів, придатних для аналізу.*

Доцільним є *впровадження механізмів активного інформування громадськості про початок процедур, проведення обговорень і прийняті рішення, що сприятиме своєчасному залученню заінтересованих сторін.*

Водночас необхідно забезпечити *контроль за якістю та повнотою внесених даних, а також розвиток реєстрів як інструментів моніторингу й аналізу практики застосування ОВД і СЕО.*

5.12. РОЗШИРЕННЯ ТА УНІФІКАЦІЯ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРОЦЕДУРАХ СЕО

Звужене та непослідовне визначення громадськості обмежує участь заінтересованих сторін і знижує якість екологічної оцінки. Пріоритетом є усунення нормативної колізії та погодження підходів до участі із міжнародними стандартами.

Необхідно забезпечити *перегляд законодавчого визначення громадськості у сфері СЕО* для його розширення відповідно до положень Орхуської конвенції та Протоколу про СЕО. Це дозволить залучати до процедур ширше коло учасників, включно з експертними та екологічними організаціями, незалежно від їх територіальної належності.

Важливим є *усунення розриву між законодавством і практикою застосування*, зокрема через забезпечення обов'язковості використання узгодженого підходу до визначення громадськості у всіх процедурах. Це зменшить ризики вибіркового залучення учасників і забезпечить передбачуваність процесу.

Доцільним є *створення умов для участі експертно спроможних учасників*, зокрема, через відкриті механізми залучення та інформування, що дасть змогу збалансувати рівень складності документації та аналітичний потенціал учасників.

5.13. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ СЛУХАНЬ І МОДЕРНІЗАЦІЯ ЇХ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ

Низька участь громадськості та невідповідність організаційної моделі сучасним умовам зумовлюють формальний характер громадських слухань і обмежують їхній вплив на прийняття рішень. Пріоритетом є підвищення фактичної залученості учасників та адаптація процедур до поточних практик.

Необхідно забезпечити перехід від формального проведення слухань до їх орієнтації на реальне залучення, зокрема, через спрощення умов участі та створення стимулів для активності громадськості. Це передбачає *підвищення доступності інформації про обговорення та забезпечення можливості своєчасного подання зауважень*.

Важливим елементом модернізації має стати *системне застосування гібридного (онлайн/офлайн) формату громадських слухань як стандартної моделі їх проведення*. Такий підхід дозволяє забезпечити участь ширшого кола заінтересованих сторін, зокрема експертів, громадських організацій та осіб, які не можуть бути фізично присутніми через безпекові, територіальні або часові обмеження, що є особливо актуальним в умовах дії воєнного

стану та відбудови. Гібридний формат також сприяє підвищенню прозорості процедур, розширенню географії участі та зменшенню бар'єрів доступу до обговорень.

Для забезпечення процедурної цілісності необхідно *гарантувати дотримання встановлених строків, повноту документування результатів обговорень та обов'язковий розгляд поданих зауважень*, що сприятиме зменшенню формального підходу та підвищенню підзвітності процедур.

Також потрібно забезпечити *обов'язкове документування та оприлюднення результатів громадських обговорень і передбачити обов'язкове врахування або лише вмотивоване відхилення зауважень громадськості*.

Реалізація цих підходів дозволить підвищити рівень участі громадськості, забезпечити змістовний характер обговорень і посилити вплив громадських слухань на прийняття рішень у межах ОВД та СЕО.

5.14. ПОСИЛЕННЯ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ В СИСТЕМІ ОВД І СЕО

Системна неефективність контролю, обмеження на проведення перевірок і слабкість післяпроектного нагляду призводять до розриву між встановленими екологічними умовами та фактичними впливами. Пріоритетом є відновлення системності контролю та забезпечення його безперервності на всіх етапах реалізації діяльності.

Необхідно переглянути підходи до здійснення державного нагляду в умовах воєнного стану, зокрема внести зміни до Постанови КМУ № 303 та скасувати обмеження на проведення екологічних перевірок у сфері ОВД і СЕО. Водночас необхідно *забезпечити можливість проведення перевірок у сфері*

ОВД і СЕО на підставі ризик-орієнтованого підходу. Разом із відновленням проведення планових і позапланових перевірок потрібно скасувати вимоги щодо попереднього погодження проведення позапланових заходів контролю. Такі дії дозволить відновити превентивну функцію контролю без надмірного регуляторного тиску.

Доцільним є *розширення інструментів реагування на порушення*, включно з усуненням практики недопуску до перевірок і забезпеченням реальної можливості застосування примусових заходів. Це підвищує невідворотність контролю та зменшує стимули до ігнорування вимог.

Важливим напрямом є формування повноцінної системи контролю у сфері СЕО, яка наразі залишається недостатньо врегульованою. Це передбачає визначення чітких процедур нагляду та відповідальних суб'єктів.

Післяпроектний контроль має бути посилений через обов'язковість моніторингу для діяльності з потенційно значним впливом, встановлення вимог до змісту звітності та забезпечення її публічності. Перевірка результатів моніторингу повинна охоплювати оцінку їх достовірності, а не обмежуватися формальною фіксацією подання.

Доцільним є також запровадження механізмів реагування на результати моніторингу, зокрема у випадках виявлення відхилень від встановлених екологічних умов. Це забезпечує зв'язок між оцінкою впливу та фактичними наслідками діяльності.

Окремою проблемою є обмеженість предмета позапланових перевірок, що здійснюються за зверненнями громадян: орган державного екологічного контролю фактично обмежений виключно питаннями, прямо зазначеними у зверненні. Водночас заявники часто не володіють інформацією про наявність чи відсутність процедур ОВД щодо відповідного суб'єкта господарювання та формують звернення, ґрунтуючись на фактичних питаннях, що їх турбують. Як наслідок, під час перевірок може не здійснюватися оцінка дотримання вимог ОВД, якщо це прямо не зазначено у зверненні, що створює прогалини в здійсненні контролю. З огляду на це, доцільно розглянути можливості удосконалення підходів до визначення предмета перевірок, зокрема, для забезпечення комплексної оцінки дотримання природоохоронного законодавства.



5.15. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОВД І СЕО

Пріоритетом є формування цілісної та узгодженої системи відповідальності, що охоплює всі ключові порушення.

Необхідно забезпечити узгодження законодавства, зокрема *узгодження положень Кодексу України про адміністративні правопорушення з переліком порушень, визначених у законодавстві про ОВД*. Це дозволить усунути розрив між нормативним регулюванням і практикою правозастосування.

Доцільним є розширення переліку правопорушень, за які передбачена відповідальність, включно з наданням недостовірної інформації, порушенням процедур громадського обговорення та неповним розкриттям даних. Водночас мають бути визначені чіткі механізми фіксації та доведення таких порушень.

У сфері СЕО необхідно *запровадити повноцінний інститут відповідальності за порушення вимог законодавства*, що дозволить забезпечити застосування санкцій у випадках недотримання процедур.

Важливим є встановлення зв'язку між результатами контролю та притягненням до відповідальності, що забезпечує невідворотність реагування на порушення. Це передбачає як удосконалення процедур притягнення до відповідальності, так і підвищення їх практичної застосовності.

Реалізація цих підходів дозволить сформувати дієвий механізм відповідальності, підвищити рівень дотримання законодавства та посилити роль ОВД і СЕО як інструментів екологічної політики.

5.16. ПОСИЛЕННЯ ТРАНСКОРДОННОГО ВИМІРУ У ПРОЦЕДУР ОВД І СЕО

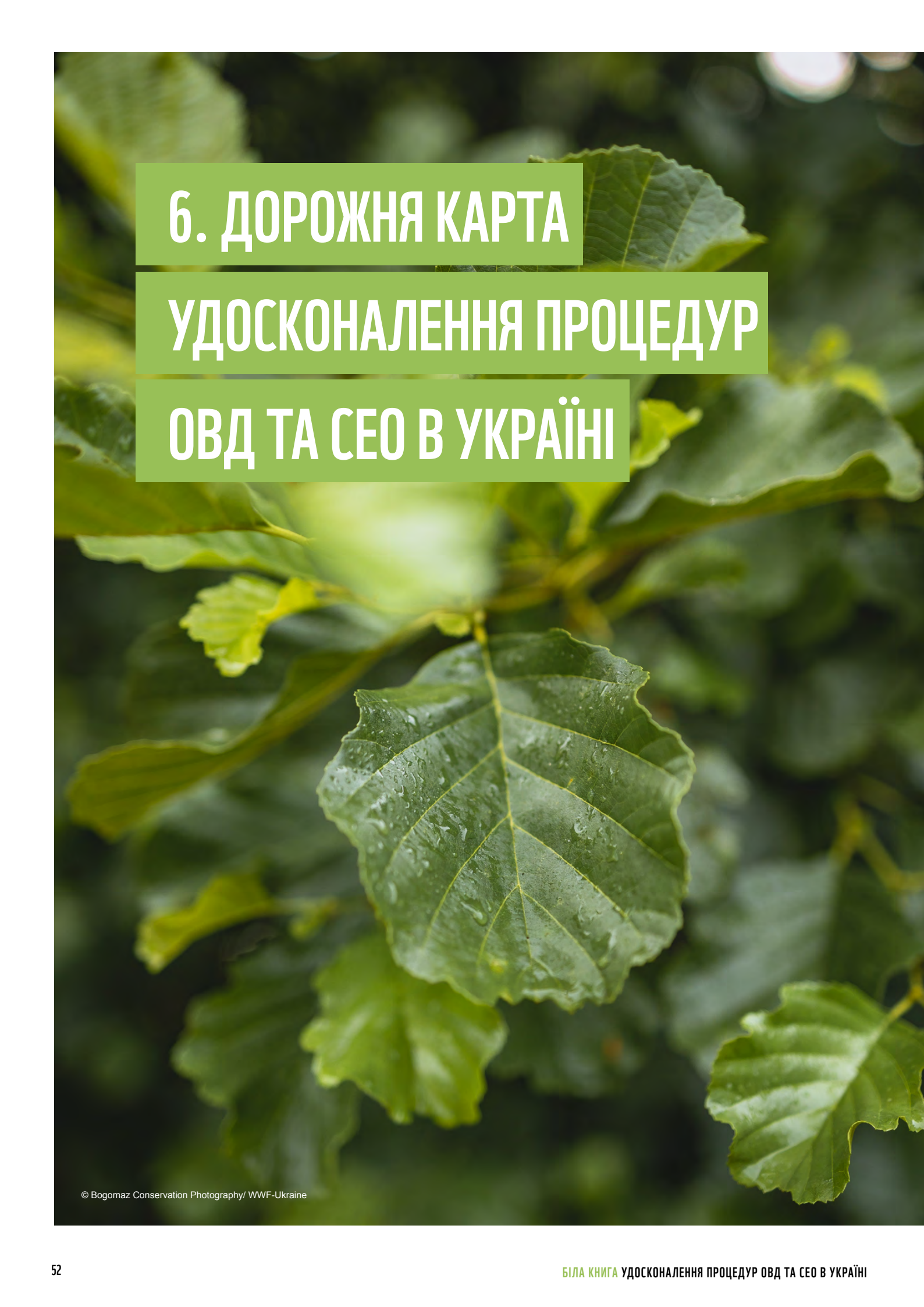
Пріоритетом є забезпечення обов'язкового та послідовного застосування процедур ОВД і СЕО у випадках потенційного впливу на інші держави. Необхідно *закріпити практику раннього виявлення транскордонного впливу як обов'язкового етапу процедур ОВД і СЕО*. Це передбачає своєчасне ініціювання процедур повідомлення та консультацій відповідно до вимог Конвенції Еспо та Протоколу про СЕО, що дозволяє інтегрувати транскордонний аспект у процес прийняття рішень, а не після їх фактичного ухвалення.

Важливим є *підвищення якості оцінки транскордонних і кумулятивних впливів у звітах*, зокрема через використання узгоджених методичних підходів і врахування взаємопов'язаних ефектів. Це забезпечує реальний зміст консультацій і можливість обґрунтованого врахування зауважень інших держав.

Доцільним є *налагодження системної міжвідомчої координації та визначення чітких процедур взаємодії між органами, відповідальними за міжнародну комунікацію*. Це підвищує узгодженість дій та ефективність реалізації процедур.

Забезпечення *доступу до інформації для іноземної громадськості та експертів*, включно зі своєчасним оприлюдненням матеріалів і перекладом ключових документів, створює умови для повноцінної участі в консультаціях.

Реалізація цих підходів дозволить перейти від формального до змістовного застосування транскордонних процедур, зменшити ризики міждержавних спорів і забезпечити виконання міжнародних зобов'язань у сфері екологічної оцінки.



6. ДОРОЖНЯ КАРТА

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУР

ОВД ТА СЕО В УКРАЇНІ

На основі комплексного аналізу нормативно-правового регулювання, інституційної архітектури та практики застосування процедур ОВД і СЕО було ідентифіковано головні проблеми їх функціонування та сформульовано рекомендації щодо їх усунення. Узагальнення цих проблем і відповідних рекомендацій лягло в основу дорожньої карти, яка виступає інструментом узгодження аналітичних висновків із практичними кроками реформування системи.

Структура дорожньої карти побудована таким чином, щоб забезпечити прямий зв'язок між виявленими проблемами, запропонованими рішеннями та конкретними заходами з їх реалізації. Кожен рядок дорожньої карти відображає окремий блок проблеми, розкритий у розділі “Ключові проблеми”, та відповідає логіці сформульованих рекомендацій. Це дозволяє забезпечити не формальне співставлення, а змістовну відповідність між причинами дисфункцій системи та інструментами їх усунення.

Проведений аналіз показує, що ключовою особливістю функціонування системи ОВД і СЕО в Україні є розрив між формальною нормативною моделлю та практикою її застосування. Основні проблеми пов'язані не лише з якістю процедур, а насамперед, із їх неповним, вибіркоvim або відкладеним застосуванням, що проявляється у звуженні сфери ОВД, використанні винятків, спеціальних режимів, несинхронізованості дозвільних процесів і слабкості контролю. Відповідно, рекомендації та заходи дорожньої карти спрямовані передусім на відновлення обов'язковості та цілісності застосування процедур як базової передумови їх ефективності.

З урахуванням цього дорожня карта структурована за функціональною логікою трансформації системи, яка поєднує три взаємопов'язані блоки змін.

Перший блок охоплює проблеми, пов'язані із незастосуванням або вибіркоvim застосуванням процедур ОВД і СЕО. Відповідні заходи спрямовані на усунення практик уникнення, звуження сфери застосування,

подрібнення проєктів, а також на врегулювання відступів у період дії воєнного стану та обмеження спеціальних режимів. Саме цей рівень є базовим, оскільки без відновлення обов'язковості процедур подальші зміни не забезпечують системного ефекту.

Другий блок відображає проблеми інституційної спроможності системи, включно з низькою якістю аналітики, фрагментацією повноважень, обмеженими ресурсами, слабкістю експертного забезпечення та контрольних механізмів. Рекомендації цього рівня спрямовані на формування умов для реального виконання процедур: посилення координації між органами, розвиток кадрового й експертного потенціалу, підвищення якості звітів, забезпечення повного циклу контролю та відповідальності. Цей блок забезпечує перехід від формального існування процедур до їх змістовного застосування.

Третій блок передбачає інтеграцію системи ОВД і СЕО у ширший контекст екологічної політики ЄС і міжнародних зобов'язань. Він охоплює впровадження принципу DNSH, розвиток оцінки впливу на біорізноманіття та здоров'я населення, а також посилення транскордонного виміру. Ці заходи відповідають стратегічним цілям євроінтеграції та забезпечують підвищення якості екологічної оцінки, але їх ефективність залежить від належного функціонування базових елементів системи.

Водночас запропонована структура дорожньої карти не передбачає жорсткої послідовності реалізації заходів. Окремі кроки можуть впроваджуватися одночасно, однак їх логіка відображає пріоритетність: від усунення базових викривлень у застосуванні процедур до посилення інституційної спроможності та подальшої інтеграції з європейськими стандартами.

Таким чином, дорожня карта виконує функцію системного мосту між аналітичною частиною документа (проблеми) та практичною (рекомендації), забезпечуючи їх узгодженість, послідовність і орієнтацію на досягнення вимірюваних результатів у реформуванні системи ОВД і СЕО.

ВИСНОВКИ

Реалізація цієї Дорожньої карти має забезпечити поступову трансформацію процедур оцінки впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки в повноцінні й ефективні інструменти підтримки “зеленого переходу”. Передбачається, що її впровадження супроводжуватиметься системним моніторингом, зокрема, через підготовку щорічних звітів Кабінету Міністрів України для інституцій Європейського Союзу, а також через механізми громадського контролю, що базуються на відкритості та доступності відповідних реєстрів. Водночас існують ризики, пов’язані із затримками реалізації окремих заходів в умовах дії воєнного стану, однак їхній вплив може бути зменшений завдяки чіткому визначенню пріоритетів і послідовності впровадження. Очікується, що результатом стане підвищення рівня довіри з боку суспільства, зміцнення екологічної безпеки та створення передумов для прискорення інтеграційних процесів України до Європейського Союзу.

Реалізація Дорожньої карти дозволить Україні сформувати прозору, підзвітну та доказову систему екологічної оцінки, внаслідок чого Україна матиме:

повну гармонізацію із Директивами ЄС щодо ОВД та СЕО й іншими міжнародними угодами, ратифікованими Україною, що усуне будь-які перешкоди в переговорному процесі про вступ;

дієву систему запобігання значній шкоді довкіллю (DNSH), що гарантуватиме безперерйне надходження коштів від міжнародних донорів;

високий рівень довіри суспільства до рішень про будівництво нових об’єктів завдяки відкритості даних і реальній участі в обговореннях;

ефективний моніторинг, що дозволить не лише прогнозувати впливи, а й реально контролювати їх на стадії експлуатації, забезпечуючи високу якість повітря, води та безпеку екосистем.

БІЛА КНИГА. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУР ОВД ТА СЕО В УКРАЇНІ

Містить звіт з оцінкою поточного стану системи та
рекомендації щодо вдосконалення процедур ОВД та СЕО



Working to sustain the natural
world for the benefit of people
and wildlife.

together possible™ panda.org

© 2026
Paper 100% recycled

WWF® and ©1986 Panda Symbol are owned by WWF. All rights reserved.

WWF, 28 rue Mauverney, 1196 Gland, Switzerland. Tel. +41 22 364 9111
CH-550.0.128.920-7

For contact details and further information, please visit our international website
at wwf.panda.org