ГІДРОЕНЕРГЕТИКА УКРАЇНИ

2018 р.

АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА

щодо розробки алгоритму дій з метою внесення зміни/змін до Програми розвитку гідроенергетики на період до 2026 року

Автор: Олена Вусик

Цей документ розроблено на замовлення та за фінансової підтримки Всесвітнього фонду природи WWF в Україні.

Думки авторів, викладені у цьому документі, можуть не співпадати з позицією Всесвітнього фонду природи WWF в Україні.

Інформаційні матеріали, які використані для складання цього документу та представлені в ньому з посиланнями на джерела інформації, обиралися на власний розсуд авторів та не погоджувалися з Всесвітнім фондом природи WWF в Україні.

АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА щодо розробки алгоритму дій з метою внесення зміни/змін до Програми розвитку гідроенергетики на період до 2026 року

Зміст

1. Вступ 3

1. Варіанти (шляхи) вирішення питання усунення порушень, що передбачаються до реалізації Програмою розвитку гідроенергетики до 2026 р. 5

ВАРІАНТ 1. Визнати таким, що втратило чинність розпорядження Уряду, у зв'язку з порушенням процедури розробки і прийняття Програми, порушенням міжнародних угод 5

ВАРІАНТ 2. Внести зміни до розпорядження Уряду 6

2. Пропозиції щодо вирішення питання 8

1. Вступ

Програма розвитку гідроенергетики на період до 2026 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 р. № 552-р. (надалі - Програма).

Варто зазначити, що прийняття цього нормативного акту відбувалось з системними порушеннями норм чинного законодавства на стадіях його підготовки, погодження, що спричинило обурення громадськості та несприйняття документу заінтересованими міністерствами, які надали суттєві зауваження та пропозиції до проекту Програми головному розробнику - Міненерговугілля.

Подальша реалізація Програми розвитку гідроенергетики до 2026 року, в тій редакції, що була затверджена Урядом, призведе до невідворотніх процесів знищення (затоплення) національних природних парків, природно-заповідних рекреацій, негативно вплине на екологічну ситуацію окремих територій та об'єктів, та відповідно на погіршення стану здоров'я населення.

Разом з тим, невиконання міжнародних зобов'язань з боку України в рамках міжнародних домовленостей з країнами Європейського Союзу може негативно вплинути на імідж України і показати її як ненадійного партнера.

Відповідно до підпункту 4 частини першої статті 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», до основних завдань Кабінету Міністрів України належить розроблення і виконання загальнодержавних **програм** економічного, науково-технічного, соціального, культурного **розвитку,** охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм.

Повноваження Кабінету Міністрів України щодо розроблення та забезпечення виконання загальнодержавних програм передбачено:

- статтею 30 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»;
- статтею 17 Закону України «Про державні цільові програми».

Відповідно до частини другої статті 12 Закону України «Про державну цільові програми» рішення про внесення змін до державної цільової програми приймається органом державної влади, який її затвердив.

Статтею 14 цього Закону передбачено випадки та можливість припинення виконання державної цільової програми.

Оскільки Програму розвитку гідроенергетики, було прийнято (схвалено) на підставі акту Уряду (розпорядження), то і зміни до Програми або припинення Програми розвитку гідроенергетики також має прийматись рішенням Кабінету Міністрів України шляхом прийняття відповідного Розпорядження.

Основу законодавства у сфері розробки загальнодержавних програм складають:

- Закон України «Про державні цільові програми»;
- Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. N 106 «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» зі змінами та доповненнями.

Окремо слід зазначити, що 20.03.2018 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «По стратегічну екологічну оцінку» (№ 2354-VIII).

Згідно частини першої статті 2 вказаного закону, цей закон *регулює відносини у сфері оцінки наслідків для довкілля,* у тому числі для здоров'я населення, *виконання документів державного планування та поширюється на документи державного планування, які стосуються* сільського господарства, лісового господарства, рибного господарства, *енергетики,* промисловості, транспорту, поводження з відходами, використання водних ресурсів, охорони довкілля, телекомунікацій, туризму, містобудування або землеустрою (схеми) та виконання яких передбачатиме реалізацію видів діяльності (або які містять види діяльності та об'єкти), щодо яких законодавством передбачено здійснення процедури оцінки впливу на довкілля, або які вимагають оцінки, зважаючи на ймовірні наслідки для територій та об'єктів природно-заповідного фонду та екологічної мережі (далі - території з природоохоронним статусом), крім тих, що стосуються створення або розширення територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Метою стратегічної екологічної оцінки є сприяння сталому розвитку шляхом забезпечення охорони довкілля, безпеки життєдіяльності населення та охорони його здоров'я, інтегрування екологічних вимог *під час розроблення та затвердження документів державного планування* (ст. 3 вказаного Закону).

Замовником здійснення стратегічної екологічної оцінки має бути розробник документу державного планування, який подає заяву про визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки проекту документа державного планування загальнодержавного рівня, проводить консультації, здійснює моніторинг наслідків та готує звіт про стратегічну екологічну оцінку (ст. 5 Закону).

Інші суб'єкти екологічної оцінки (Мінприроди, МОЗ, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадськість) долучаються до обговорення, надають зауваження та пропозиції до заяви про визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки проекту документа державного планування загальнодержавного рівня.

Згідно статті 11 вказаного Закону, Замовник забезпечує складання звіту про стратегічну екологічну оцінку після врахування зауважень і пропозицій, отриманих у процесі громадського обговорення заяви про визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки та наданих органами, зазначеними у статтях 6-8 цього Закону (Мінприроди, МОЗ, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадськість).

Вказаний закон набрав чинності 12.04.2018 року (офіційне опублікування в газеті Голос України 11.04.018). Відповідно до частини 1 Розділу VI Закону Прикінцеві та перехідні положення «Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через шість місяців з дня набрання ним чинності.», **тобто 12 жовтня 2018 року.**

Таким чином, беручи до уваги вимоги вказаного вище Закону, будь-які зміни до Програми розвитку гідроенергетики на період до 2026 року (проект розпорядження КМУ про внесення змін або проект розпорядження про схвалення нового документу) мають **після 12 жовтня 2018 року обов'язково** пройти процедуру передбачену Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку».

1. Варіанти (шляхи) вирішення питання усунення порушень, що передбачаються до реалізації Програмою розвитку гідроенергетики до 2026 р.

ВАРІАНТ 1. Визнати таким, що втратило чинність розпорядження Уряду, у зв'язку з порушенням процедури розробки і прийняття Програми, порушенням міжнародних угод

Відповідно до вимог статті 5 Закону України «Про державні цільові програми», розроблення державної цільової програми має пройти такі стадії:

- ініціювання розроблення державної цільової програми,
- розроблення та громадське обговорення концепції програми;
- схвалення концепції програми та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника та строків її розроблення;
- розроблення проекту програми - визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї, а також обсягів і джерел фінансування;
- державна експертиза проекту програми;
- погодження та затвердження програми

Під час розроблення проекту **Програми**, розробником було порушено:

- ✓ вимоги сказаної статті 5 щодо дотримання процедури (стадій розробки програми),
- ✓ процедуру громадського обговорення, гарантованої ст. 7 Орхуської конвенції, ст. 8 Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті;
- ✓ процедуру погодження вказаної **Програми** заінтересованими центральними органами виконавчої влади відповідно до регламентних вимог

Так під час розробки проектів нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України (постанова або розпорядження), розробники мають керуватися вимогами:

- Закону України «Про Кабінет Міністрів України»;
- Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (щодо дотримання процедури погодження регуляторних актів[1]);
- Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18.07.2007 № 950 (Розділ IV Підготовка проектів актів Кабінету Міністрів, параграфи 29-51) (зі змінами та доповненнями)
- Правилами підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870

Під час погодження проекту розпорядження КМУ відповідно до регламентних вимог, розробником (Міненерговугілля) не було враховано зауважень та пропозицій Мінприроди, що були надані листом від 06.07.2016 №5\1-8\6360-16, а фактично непогодження Мінприроди у

[1] Регуляторний акт - прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; (ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»)

поданій редакції поданої на погодження Програми розвитку гідроенергетики на період до 2026 року.

Мінприроди **наполягало на зміні редакції проекту Програми**, оскільки поданий на розгляд проект не відповідав вимогам чинного законодавства щодо екологічної експертизи, а також щодо порушення міжнародних зобов'язань України передбачених:

* Угодою про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, в частині будівництва каскаду Верхньодністровських ГЕС (передбачається знищення прируслових та руслових природних комплексів національного природного парку «Хотинський» та Галицького національного природного парку, ряду об'єктів ПЗФ, ці парки передбачається включити до Смарагдової мережі Європи, що забезпечить виконання Україною Угоди про асоціацію);

*та Конвенцією про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті та з урахуванням Договором між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про співробітництво у сфері охорони і сталого розвитку басейну річки Дністер, в частині забудови 1-3 черги Дністровської ГАЕС та каскаду Верхньодністровських ГЕС.

Відповідно до статті 14 Закону України «Про екологічну експертизу» (станом на 2016 рік закон був чинним, до прийняття 23.05.2017 Закону України «По оцінку впливу на довкілля»), державній екологічній експертизі підлягають зокрема, проекти розвитку окремих галузей економіки. Проте відповідно до архіву висновків державної екологічної експертизи за 2016 рік, які можна знайти за посиланням http://old.menr.gov.ua/index.php/expertyza/vysnovky, щодо проекту Програми розвитку гідроенергетики до 2026 року державна експертиза не проводилась, про що свідчить відсутність у вказаному вище переліку відповідний висновок.

Слід також зазначити, що наразі триває судова тяганина саме щодо порушення процедури прийняття **Програми** та неможливості громадського обговорення вказаної програми. Так, наприклад, 31.07.2018 в Касаційному адміністративному суді відкрито провадження К9901/55415/18 по Касаційній скарзі МБО «Екологія Право Людина» до Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України, Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, 3-тя особа Приватне акціонерне товариство «Укргідроенерго» про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити дії.

ВАРІАНТ 2. Внести зміни до розпорядження Уряду

Енергетична стратегія України на період до 2030 року, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 1071, щодо якої є посилання у Програмі, **втратила чинність** на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України № 605-р від 18.08.2017.

Натомість Кабінетом Міністрів України 18.08.2017 розпорядженням № 605-р **було схвалено нову** «Енергетичну стратегію України на період до 2035 року "Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» (надалі Енергетична стратегія). Згідно цієї Енергетичної стратегії «Важливу роль у виконанні цього завдання (декарбонізації енергетики) будуть відігравати ядерна енергетика, гідроенергетика, вітрова енергетика та інші ВДЕ з найменшим рівнем викидів парникових газів.

Проте в Програму не було внесено зміну у зв'язку з прийняттям нової Енергетичної стратегії на період до 2035 року.

Також, слід зазначити що **Планом розвитку генеруючих потужностей гідроенергетики на період до 2026 року**, який є **Додатком 1 до Програми**, передбачено здійснення таких заходів:

1. Модернізація існуючих потужностей (друга черга реконструкції гідроелектростанції). Джерело інформації - розпорядження КМУ від 22 грудня 2010 р. N 2358-р «Про затвердження проекту та титулу будови другої черги реконструкції гідроелектростанцій ВАТ "Укргідроенерго" **втратило чинність** на підставі розпорядження КМУ від 21 грудня 2016 р. № 996-р «Про затвердження проекту "ГЕС Укргідроенерго. Реконструкція. II черга. Коригування"»;
2. Будівництво першої черги Дністровської ГАЕС. Джерело інформації - розпорядження КМУ від **25 грудня 2013 р. № 1032-р** «Про затвердження проекту та титулу будови "Уточнення проекту першої черги ГАЕС у складі трьох агрегатів, включаючи заходи по підвищенню надійності та безпеки гідротехнічних споруд, основного гідросилового обладнання та гідромеханічного обладнання Дністровської ГАЕС. Коригування"» **втратило чинність** на підставі розпорядження КМУ **від 24 червня 2016 р. № 439-р** «Про затвердження проекту "Уточнення проекту першої черги ГАЕС у складі трьох агрегатів, включаючи заходи по підвищенню надійності та безпеки гідротехнічних споруд, основного гідросилового обладнання та гідромеханічного обладнання Дністровської ГАЕС. Коригування"».
3. Будівництво другої черги Дністровської ГАЕС у складі гідроагрегату № 4. попередні розрахунки ПАТ "Укргідропроект"
4. Будівництво Канівської ГАЕС. Джерело інформації - розпорядження КМУ від **11 грудня 2013 р. № 1050-р** «Про затвердження проекту та титулу будови «Будівництво Канівської ГАЕС» чинне;
5. Будівництво Каховської ГЕС-2. попередні оцінки ПАТ "Укргідропроект" та компанії Fichtner (Німеччина).
6. Будівництво каскаду верхньодністровських гідроелектростанцій. Джерело інформації - попередні розрахунки ПАТ "Укргідропроект".
7. Будівництво Ташлицької ГАЕС - пускові комплекси № 3-5 (гідроагрегати № 3-6). Джерело інформації - розпорядження КМУ від **21 листопада 2007 р. № 1036-р** «Про затвердження проекту завершення будівництва Ташлицької ГАЕС» чинне.

Таким чином, з 4 нормативно-правових актів, на які посилається розробник у **Додатку 1 до Програми**, в 2 з них було внесено зміни шляхом втрати чинності документів та прийняття інших НПА. **Проте в Програму не було внесено зміни щодо цих нормативних документів та не було приведено її у відповідність до чинного законодавства.**

Окрім зазначеного, Програма містить ряд норм, реалізація яких суперечить чинному законодавству. Тому є необхідність внести зміни до розпорядження шляхом **вилучення норм з Програми, які прийняті з порушенням чинного законодавства.**

2. Пропозиції щодо вирішення питання

ВАРІАНТ 1. Прийняти проект розпорядження Кабінету Міністрів України «По визнання таким, що втратило чинність розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 р. № 552», та одночасно розробити новий проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Програми розвитку гідроенергетики на період до XXXX року».

Розробнику (Міненерговугілля) забезпечити здійснення **таких етапів:**

1. Внести проект розпорядження в План діяльності Міненерговугілля України з підготовки проектів регуляторних актів на 2018 рік, затвердженого наказом Міненерговугілля від 15.2.2017 № 751 (*підстава* Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", та Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308).
2. Провести оцінку впливу на довкілля по всім об'єктам та проектним діяльностям, що плануються врегулювати проектом розпорядження (*підстава* Закон України «Про оцінку впливу на довкілля»).
3. Провести стратегічну екологічну оцінку проекту розпорядження, зокрема для енергетики, які вірогідно можуть викликати суттєві екологічні наслідки, зокрема пов'язані зі здоров'ям населення (*підстава* ч. 2 ст. 4 Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку»).
4. Провести громадське обговорення проекту розпорядження (*підстава* ст. 7 Орхуської конвенції, Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку»).
5. Погодити проект розпорядження між заінтересованими структурними підрозділами Міненерговугілля та направити проект розпорядження на погодження в Державну регуляторну службу, Мінфін, МЕРТ, Мінприроди та інші заінтересовані міністерства та ЦОВВ (*підстава* параграфи 32, 33, 37 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою КМУ від 18.07.2007 № 950);
6. Після отримання листів-погоджень та завізованих керівниками аркушів проекту розпорядження від заінтересованих міністерств та ЦОВВ (відповідно до п. 2.1.3.) проект розпорядження має бути направлено на отримання висновку від Міністерства юстиції (підстава параграфи 44-46 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою КМУ від 18.07.2007 № 950).
7. Після отримання позитивного висновку Мінюсту, направити проект розпорядження на розгляд та схвалення Кабінету Міністрів України (підстава параграф 48-50 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою КМУ від 18.07.2007 № 950).

<u>Приклад прийнятих подібних актів:</u>

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 березня 2018 р. № 180-р «Про визнання таким, що втратило чинність, розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 111» (щодо схвалення Концепції державної політики щодо розвитку національної видавничої справи та популяризації читання на період до 2020 року"<u>);</u>
- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2016 р. № 871-р «Про визнання таким, що втратило чинність, розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2012 р. № 867 (щодо схвалення Стратегії реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012-2017 роки).

ВАРІАНТ 2. Прийняти проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 р. № 552-р».

Процедура розробки, погодження та внесення на розгляд Уряду проекту розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 р. № 552-р» має відбуватись згідно етапності визначеної пунктами 1-7 вище вказаних Пропозицій.

Приклад прийнятих подібних актів:

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2018 р. №102-р «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1437»;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2013 р. № 1046-р «Про внесення змін до Концепції розвитку Державної інформаційної системи реєстраційного обліку фізичних осіб та їх документування»