



**Економіка європейських країн**

Петер МІХОК

**ЗАХОДИ «НА БЕЗПЕЧНІЙ ТЕРИТОРІЇ»,  
ЩО ПЕРЕДУЮТЬ ПРОЦЕДУРІ ОЦІНКИ  
ТРАНСКОРДОННОГО ВПЛИВУ  
В ЯДЕРНІЙ ГАЛУЗІ:  
ПОТЕНЦІЙНІ НАСЛІДКИ ДЛЯ КРАЇН  
ВИШЕГРАДСЬКОЇ ЧЕТВІРКИ ТА УКРАЇНИ**

**Резюме**

Зазначено, що після того, як їм було надано статус учасника у процедурах оцінки транскордонного впливу, очікувалося, що неурядові організації та певною мірою відповідні органи самоврядування відіграватимуть більш інтенсивну роль в управлінні інформацією щодо транскордонних екологічних ризиків. Вказано, що дослідження, виконані в рамках Проекту «ІРРА», показали, що в Європі в ядерному секторі такі очікування не виправдалися. Наведено результати досліджень Проекту «ІРРА» та обґрунтовано їх відповідність результатам ряду інших науково-дослідницьких заходів з метою підтвердження необхідності спільного управління ядерними знаннями і суспільною довірою. Концепцію напівофіційних заходів «на безпечній території» до початку процедур ТІА представлено як один з варіантів спільної роботи з управління ядерними знаннями та суспільною довірою. Коротко проаналізовано можливості цієї концепції. Викладено можливі наслідки для країн Вишеградської четвірки та України.

---

© Петер Міхок, 2018.

Міхок Петер, Ing, Ph. D, Банська Бистриця, Словаччина.

### Ключові слова

Оцінка транскордонного впливу (ТІА), управління ядерними знаннями (НКМ), управління суспільною довірою, неурядові організації, заходи «на безпечній території».

Класифікація за JEL: P48, K32, O19, Q32, O44.

### Вступ

Ядерний сектор створює особливі проблеми у вирішенні суперечок щодо потенційного транскордонного впливу передбачуваної промислової діяльності, оскільки: а) транскордонні впливи ядерних установок, як правило, незначні при їхній регулярній роботі, але можуть стати руйнівними у випадках аварій та стихійних лих; б) чіткі й переконливі докази значущості транскордонного ядерного збитку можуть, як правило, оцінюватися лише після закінчення терміну дії, тобто лише після того, як несподівані події відбудуться через їх низьку ймовірність.

Через їх зацікавленість забезпечити запобігання негативному впливу на навколишнє середовище та суспільне здоров'я неурядові організації й органи місцевого самоврядування виявили бажання брати участь у процедурах оцінки транскордонного впливу ядерної енергії, особливо після того, як проявилися руйнівні транскордонні впливи Чорнобильської катастрофи наприкінці 1980-х рр. і протягом 1990-х рр. В Європейському Союзі (ЄС) статус учасника процедур оцінки транскордонного впливу на навколишнє середовище було надано неурядовим організаціям, органам місцевого самоврядування та окремим особам, на яких впливає промислова діяльність, передбачена Директивою № 2003/35/ES (яка замінила Директиву № 85/337/ЕЕС). Такий статус неурядових організацій і органів самоврядування також стосується процедур транскордонної стратегічної екологічної оцінки (англ. Transboundary Strategic Environmental Assessment – TSEA), що розглядають потенційний вплив застосування різних стратегічних документів на практиці ще до подання їх на схвалення уряду (-ів).

Статус учасника процесу надавав НУО й органам місцевого самоврядування не тільки законне право вимагати та отримувати належні відповіді на їх коментарі, питання і пропозиції, подані в рамках процедур ТІА, але також кілька способів оскарження та виправлення процесуальних недоліків щодо впровадження процедур ТІА відповідно до національного і міжнародного законодавства [12, с. 122]. Тим не менш, існують певні правові невідповідності щодо тлумачення міжнародних конвенцій, які застосовуються щодо виконання процедур ТІА [1, с. 43–44].

### **Дослідження досвіду НУО та органів місцевого самоврядування з останніми процедурами ТІА в ядерному секторі**

Досвід неурядових організацій та представників органів місцевого самоврядування з недавніми процедурами ТІА в ядерній галузі було досліджено в рамках Проекту «ІРРА». Ця аббревіатура означає «впровадження підходів до участі громадськості (у процесі утилізації радіоактивних відходів)» і походить від англійського «Implementing Public Participation Approaches (in Radioactive Waste Disposal)». «ІРРА» – дослідницький проект 7-ої Рамкової програми європейського співтовариства з атомної енергії (Євратом) для проведення досліджень та підготовки ядерних випробувань, реалізованих у період 2011–2013 рр.

Дослідження транскордонних питань, що проводились у рамках Проекту «ІРРА», містять два різних способи збору даних від представників органів місцевого самоврядування і неурядових організацій, які брали участь у нещодавніх процедурах ТІА в ядерному секторі, – опитування та двосторонні інтерв'ю. Анкета опитування складалася з двадцяти п'яти пунктів, кожен з яких представляв особливий аспект типової процедури ТІА ядерного сектору. Респонденти оцінювали свій досвід з кожним аспектом процедури ТІА за шкалою від –3 (критичні проблеми або сильне невдоволення) до +3 (впровадження найкращої практики та сильне задоволення). З 15 листопада 2012 р. до травня 2013 р. було опубліковано п'ятнадцять досліджень про досвід семи природоохоронних НУО й одного уряду обласного рівня з десятьма процедурами ТІА (вісім процедур МАГАТЕ і дві процедури ТСЕА) у формі опитування. Три респонденти були з Австрії, два – з Німеччини, ще два – з інших країн-членів ЄС, а останній респондент представляв міжнародну неурядову організацію. Всі подробиці, що стосуються цього опитування, разом із повними результатами є загальнодоступними в додатку 3.2 Проекту «ІРРА» [13].

Крім цього, можливість надати інформацію для Проекту «ІРРА» шляхом двостороннього інтерв'ю була дана всім органам самоврядування та НУО, які працюють у нещодавніх процедурах ТІА в ядерному секторі, незалежно від бажання зацікавлених сторін брати участь в опитуванні. Три представники органів місцевого самоврядування земель Австрії вирішили поділитися своїм досвідом з недавніми процедурами ТІА в ядерному секторі саме таким чином. На противагу цьому три інших інтерв'ю були проведені з тими представниками НУО, що надали свої матеріали для дослідження також за допомогою опитування. Інтерв'ю проводилися у період з листопада 2012 р. по листопад 2013 р.

Причини доволі низької участі у дослідженнях Проекту «ІРРА» пов'язані переважно з комбінацією: а) низької спроможності НУО й органів місцевого самоврядування брати добровільну участь у таких дослідницьких заходах; б) відсутності довіри до досліджень, викликаної переважно тим, що проект частково фінансувався Євратомом, головним інтересом якого є просування ядерної енергії [13, с. 14–16, 54–56].

### **Досвід щодо прозорості інформації**

Десять з двадцяти п'яти пунктів опитування «ІРРА» безпосередньо або опосередковано стосуються прозорості. На сім з цих запитань респонденти дали більш позитивні відповіді, ніж на всі інші пункти, але в середньому ці відповіді були не позитивними, а трохи негативними. Зокрема, найкраще оціненими аспектами нещодавніх процедур ТІА в ядерному секторі були такі:

- інформування респондента про дату, час та місце проведення громадських слухань (середня відповідь «–0,2», розрахована з 11 відповідей 5 зацікавлених сторін щодо 7 різних процедур ТІА);
- виконання запитів респондентів або національних урядів щодо більшої кількості перекладів (середня відповідь «–0,2», розрахована з 10 відповідей 5 зацікавлених сторін щодо 6 різних процедур ТІА);
- повідомлення респондентів про процедуру ТІА відповідним органом (середня відповідь «–1,02», розрахована з 15 відповідей 8 зацікавлених сторін щодо 10 процедур ТІА);
- кількість інформації (документації), яка була активно перекладена мовою потенційно постраждалої країни (середня відповідь «–1,2», розрахована з 13 відповідей 8 зацікавлених сторін щодо 8 процедур ТІА);

- звіти, підготовлені відповідно до конвенцій МАГАТЕ в документації ТІА (середня відповідь «-1,3», розрахована з 4 відповідей 4 зацікавлених сторін щодо трьох процедур ТІА);
- якість (тобто структура, зрозумілість тощо) документації, яка була активно перекладена (середня відповідь «-1,3», розрахована з 12 відповідей 7 зацікавлених сторін щодо 7 процедур ТІА);
- вчасне надання інформації про процедуру ТІА на веб-сторінці відповідного органу (середня відповідь «-1,5», розрахована з 14 відповідей 7 зацікавлених сторін щодо 10 процедур ТІА) [13, с. 98].

На відміну від перелічених вище семи запитань, респонденти повідомили про критичні проблеми щодо таких трьох аспектів прозорості нещодавніх процедур ТІА в ядерному секторі:

- проактивне інформування респондентів на етапах після ТІА (середня відповідь «-2,7», розрахована з 12 відповідей 6 зацікавлених сторін щодо 8 процедур ТІА);
- наявність інформації про право на юридичне оскарження рішень, прийнятих у процедурі ТІА (середня відповідь «-2,5», розрахована з 12 відповідей 6 зацікавлених сторін щодо 8 процедур ТІА);
- обробка запитань організацій-респондентів або запитів на інформацію після офіційного закінчення ТІА (середня відповідь «-2,5», розрахована з 6 відповідей 3 зацікавлених сторін щодо 5 процедур ТІА) [13].

### **Досвід щодо належного врахування результатів участі громадськості**

З двадцяти п'яти пунктів опитування «IPPA» два пункти стосувалися відкритих для розгляду варіантів змін, тобто альтернатив стандартних видів діяльності. Пункт анкети «Розгляд альтернатив (крім нульової альтернативи)» був другим найбільш критично оціненим аспектом нещодавніх процедур ТІА в ядерному секторі, середня оцінка «-2,9» надана 6 респондентами про 13 різних застосувань ними 9 різних процедур ТІА. Пункт «Розгляд нульової альтернативи» став четвертим найбільш критично оціненим аспектом із середнім відгуком «-2,8», наданим шістьма респондентами про чотирнадцять різних дослідів, які вони провели з дев'ятьма різними процедурами ТІА. Для обох цих пунктів опитування всі відповіді, крім однієї, вказували на глибоку критичність ситуації з обраною оцінкою «-3», що є найгіршою з можливих [13, с. 92–93].

Деякі представники органів місцевого самоврядування та неурядових організацій, опитані у ході дослідження Проекту «IPPA», наголошували, що в декількох процедурах TEAI реальних альтернатив не було відкрито для обговорення. Респонденти часто згадували, що у них склалося враження, що як промоутери проекту, так і відповідальні політичні органи з країн-джерел вже попередньо обрали допустимі види діяльності без розгляду двох або більше альтернатив, у тому числі нульової альтернативи.

Запитання про належне врахування результатів участі громадськості було представлено у п'яти пунктах анкети Проекту «IPPA». У чотирьох з цих пунктів більшість респондентів повідомила про проблеми та невдоволення:

- відгук щодо запитань на громадських слуханнях: зрозумілість відповідей і можливості перевірки правильності (середня відповідь «-2,2», розрахована з 10 відповідей 6 зацікавлених сторін щодо 6 процедур ТІА);
- відгук щодо запитань на громадських слуханнях: доповнюваність та гармонія «текстових відповідей» і відповідей на слуханнях (середня відповідь «-2,1», розрахована з 8 відповідей 4 зацікавлених сторін щодо 5 процедур ТІА);
- відгук на запитання / коментарі: правильне фокусування на поставлених запитаннях (середня відповідь «-2,1», розрахована з 11 відповідей 7 зацікавлених сторін щодо 7 процедур ТІА);
- повнота й точність включення коментарів / пропозицій у документацію ТІА (середня відповідь «-1,9», розрахована з 12 відповідей 6 зацікавлених сторін щодо 6 процедур ТІА) [13, с. 98].

П'яте запитання анкети, що стосувалося належного врахування результатів участі громадськості, звучало як «Готовність ініціаторів прийняти ваші ключові пропозиції, тобто внести зміни у проект / план». На це запитання відповіли шість з восьми опитуваних у всіх випадках з найгіршою відповіддю «-3» щодо дев'яти з десяти останніх процедур ТІА в ядерному секторі (див. більше: [13, с. 17]).

### **НУО та процедури ТІА в ядерному секторі: судові справи замість залучення до управління знаннями?**

Результати дослідження Проекту «IPPA» показали, що негативний досвід представників НУО та органів самоврядування з нещодавніми ТІА у сфері ядерного сектору стосується не лише процедурних питань, а й біль-

шою мірою питань, пов'язаних зі змістом ядерних знань, таких як визначення сфер потенційного впливу, розгляд альтернатив, врахування повної довжини ядерного циклу та ін. Крім цього, критичні оцінки були надані не лише щодо готовності влади брати до уваги подання НУО, а й щодо розгляду питань або запитів на інформацію після завершення процедур ТІА [13, с. 98]. Один з найбільш досвідчених представників НУО прокоментував свої критичні оцінки, сказавши, що останні процедури ТІА «...в більшості випадків навіть не давали реальних консультацій (що означало б рівноправний обмін аргументами та думками), не кажучи вже про участь у прийнятті рішень» [13, с. 42]. Інший представник при поясненні свого негативного досвіду використання нещодавніх процедур ТІА в ядерній галузі зазначив, що з часом він змінив своє ставлення до таких процедур і тепер розглядає їх як «щось вторинне, з можливим використанням для відкладання поганих проектів» [13].

У рамках чотирнадцяти відгуків про досвід участі НУО у недавніх процедурах ТІА в ядерному секторі респонденти повідомили про чотири різних судових звернення, поданих двома НУО щодо чотирьох різних процедур ТІА [13, с. 89]. Оскільки в межах Проекту «ІРРА» розглядали лише вісім процедур ТЕІА, а всі чотири судові звернення НУО стосувалися цього типу процедур, висновки проекту підтвердили, що судові апеляції були подані принаймні однією НУО у зв'язку зі щонайменше половиною процедур ТЕІА ядерного сектору. «Щонайменше», оскільки, можливо, існує більше позовів до суду щодо процедур ТЕІА, поданих однією чи кількома антиядерними НУО, які відмовилися брати участь у дослідженні «ІРРА», бо проект співфінансується Євратомом.

У США також було зареєстровано дуже багато судових позовів з боку НУО щодо процедур оцінки транскордонного впливу. Так, К. М. Керстен ще більше наголошує на зростанні їх кількості, заявляючи, що НУО переважно використовували «Закон про національну екологічну політику США», щоб «надокучати федеральним агентствам сумнівними судовими позовами» [9, с. 205]. У цьому значенні К. М. Керстен використовує термін «партизанські тактики у суді» та зауважує, що «...хоча така партизанська тактика сприяє збереженню навколишнього середовища, вони роблять це ціною судових та адміністративних ресурсів» [9]. Однією з непрямих цілей Проекту «ІРРА» було вивчення того, як можна уникнути цих високих судових і адміністративних витрат, тобто яким позиціям НУО можна й треба приділити увагу ще до процедур ТІА так, щоб НУО могли брати участь в управлінні знаннями замість «партизанських тактик у суді».

## **Значення управління суспільною довірою в управлінні ядерними знаннями**

Більшість авторів, що вивчають управління знаннями загалом (тобто без будь-якого зв'язку з ядерним сектором), стверджує, що довіра є фундаментальним посередником в обміні знаннями [5, с. 1]. Важливість довіри до влади та, відповідно, до джерела інформації про ризик часто вказується щодо ядерного сектору [10, с. 44]. У зв'язку з цим важливо зазначити, що довіра до ядерних регуляторів часто є недостатньою, навіть у найбільш демократичних країнах, таких як Сполучені Штати Америки (США) чи Великобританія [8, с. 290–291]. За словами Вандера Бекена, Дорна і Ван Дале, «...публічні опитування, схоже, свідчать про те, що більшість населення в деяких європейських країнах не довіряє експертам та урядам щодо ядерної проблеми» [21, с. 20]. Висока довіра до державного й ядерного секторів була зафіксована опитуваннями громадської думки лише у Фінляндії та Швеції [6, с. 75].

Питання зменшення довіри до уряду і позиція науковців як постачальників інформації з безпеки були нещодавно обговорені переважно у зв'язку з наслідками аварії на японській Фукусімі. Наприклад, результати опитування, опублікованого в 2012 р. Центром досліджень П'ю у США, показали, що «...76% японців вважають, що їжа з Фукусіми не є безпечною, незважаючи на державні та наукові гарантії протилежного» [4, с. 293]. Завершальна частина цитованого звіту про спадщину аварії на Фукусімі, опублікована у відомому журналі «Природа», під назвою «Фактор страху» – це важливий поштовх для управління знаннями, де доцільно розрізнити фактор страху і фактор довіри та вивчати взаємозалежність між ними.

Для цілей цієї статті важливо зазначити, що розміщення НУО на межі діяльності з управління знаннями, що виконується в рамках процедур ТІА, іноді може призвести до зменшення довіри до офіційних постачальників інформації про ядерний сектор. Причина полягає у тому, що екологічні чи місцеві НУО часто працюють з фактором страху в постраждалих громадах успішніше, якщо вони можуть подати докази того, що ці НУО не мали доступу до документації з обміну повідомленнями і знаннями офіційних органів, незважаючи на їх інтерес до цих заходів УЯЗ. Подання таких доказів може посилити побоювання потерпілих громадян через те, що передбачувана діяльність ядерного сектору може мати гірший вплив на навколишнє середовище та здоров'я, ніж офіційні органи стверджують у відповідних офіційних документах чи новинах. НУО можуть використовувати фактор страху, особливо якщо виключення НУО з управління знаннями може бути подане у зв'язку з офіційними процедурами ТІА, в яких НУО мають сильні права брати участь і бути поінформованими через те, що вони були юридично забезпечені статусом учасника процесу.



У крайніх випадках НУО можуть скористатися фактором страху та стати найбільш надійними постачальниками інформації у певному регіоні або для певної групи людей. Зокрема, К. Бікерстафф згадує один з таких прикладів, цитуючи результати опитування понад 300 респондентів з Великобританії (UEA / MORI Risk Survey 2002) [2, с. 155]. Це опитування показало, що найвищий ступінь довіри до постачальників інформації про ядерні відходи в неурядових організаціях (75%) і науковців, які працюють на НУО (69%). Варто зауважити, що довіра до місцевої влади (50%), як повідомляється, була вищою, ніж довіра до науковців, які працюють на уряд (48%), та значно вищою, ніж довіра до вчених, які працюють на ядерну / енергетичну промисловість (36%), довіра до національного уряду (35%) і довіра до Європейського Союзу (35%). Цей приклад дає підстави припустити, що навіть у найбільш демократичних країнах управління суспільною довірою є необхідним в ядерному секторі з метою досягнення довіри потенційно постраждалих людей до того, що офіційні органи – це надійне джерело інформації про ядерний сектор.

Фактори страху та довіри щодо надання інформації про ядерні ризики особливо важливі щодо процедур розміщення кінцевих сховищ відпрацьованого ядерного палива. Причиною цього є те, що остаточні сховища відпрацьованого ядерного палива часто пропонували розміщувати якнайдалі від функціонуючих АЕС, тобто у регіонах, де громадяни ніколи не були активно задіяні в дискусіях про ядерні ризики. Таким чином, громади у таких регіонах іноді називаються «незайманими громадами», на відміну від «ядерних громад», які іноді називають також «ядерними оазисами» (див. [6, с. 58]).

### **Доцільність проведення міжнародних напівофіційних заходів «на безпечній території» щодо поводження з ядерними відходами**

Бачення команди Проекту «ІРРА» з кінця 2013 р. полягало в тому, що довіру НУО та органів місцевого самоврядування до найближчих процедур ТІА в ядерному секторі можна було би посилити, беручи до уваги позиції НУО і місцевого самоврядування, представлені під час напівформальних дискусій щодо процедур ТІА, що передували би формальним дискусіям. Вони би розглядали декілька аспектів. По-перше, дані та методи, які слід додатково застосувати, щоб більш точно визначити ділянки потенційного транскордонного впливу в процедурах скринінгу й обстеження, які є початковими частинами ТІА (тобто для визначення сфер потенційного впливу, для випадків потенційних аварій та ін.). По-друге, оптимальні структура і формат доку-

ментації ТІА. По-третє, оптимальні терміни та розклад процедур ТІА, що дасть змогу залучити такі зацікавлені сторони, які мають обмежені можливості брати участь. По-четверте, оптимальний спосіб надання інформації про те, коли та як механізми апеляції можуть бути використані після завершення офіційних процедур ТІА. Припущення тут полягає у тому, що якщо представники НУО вже на ранніх стадіях майбутніх процедур ТІА отримуватимуть належну увагу до своїх позицій під час напівофіційних заходів «на безпечній території», то вони будуть підходити до формальних процедур ТІА конструктивно, а не вести «партизанську війну».

Проект «ІРРА» визначив три «актуальні групи» щодо транскордонних впливів як найдоступнішу програму для найближчих напівофіційних заходів «на безпечній території», які мають відбутися до процедури ТІА або прийняття остаточних рішень щодо відпрацьованого ядерного палива або інших небезпечних радіоактивних відходів:

1. Належні часові рамки і способи передачі даних та методів, які будуть використовуватися в рамках процедур ТІА для визначення території потенційного транскордонного впливу кінцевих сховищ ОЯП.

2. Проблеми у зв'язку з відсутністю «належного врахування» зауважень / пропозицій, поданих у процедурах ТІА.

3. Здійснення роботи над складними і взаємозалежними питаннями щодо поводження з ядерними відходами та іншими питаннями ядерного сектору (наприклад, проблеми, пов'язані з впливом на здоров'я людей від запланованих видів діяльності, наслідками рідкісних аварій, а також питаннями, що стосуються стандартів демократії щодо прийняття рішень і процедур надання дозволів на проекти щодо передбачуваної діяльності в ядерному секторі).

Всі три «актуальні групи» більш детально описано в «ІРРА Deliverable 3.2» [13, с. 49–51].

Незважаючи на те, що тематика, запропонована для міжнародних напівофіційних заходів «на безпечній території», видається зосередженою лише на процедурних питаннях ТІА, всі вони мають прямий зв'язок з управлінням знаннями транскордонних ядерних ризиків. Наприклад, пропозиція обговорити дані й методи, які будуть використовуватися для визначення сфер потенційного транскордонного впливу в процедурах скринінгу та обстеження, також створена як відповідь на вже існуючу критику процедур ТЕАІ, що дають змогу заявникам і головним оцінювачам впливу обмежити обсяг оцінок у процедурах ТЕАІ лише до прямого та негайного впливу на місцевості при звичайній роботі запропонованих заходів [11, с. 264]. Інакше кажучи, напівофіційні заходи «на безпечній території» також є відповіддю на критичне твердження, що «...методологія ТІА не здатна адекватно передбачити важкість наслідків» [3, с. 250], яке в ядерному секторі найбільш актуальне щодо

потенційних впливів у випадках рідкісних аварій або поєднань стихійних лих. У зв'язку з цим 27 березня 2014 р. апеляційний суд Лондона прийняв дуже важливе рішення щодо права ірландської НУО «An Taisce – the National Trust for Ireland» вимагати судового контролю за тим, чи їх подання в процедуру ТІА для атомної станції «Хінклі-Пойнт С» у Великобританії було прийняте належним чином з боку влади. У цьому разі апеляційний суд Лондона скасував попереднє рішення першої інстанції – Вищого суду в Лондоні, який постановив, що судовий перегляд є правомірним лише для подання, що стосується «реальних ризиків» або ризиків, спричинених «високо ймовірними» нещасними випадками [7]. З огляду на цей реальний випадок напівофіційні заходи «на безпечній території», що проводяться до процедур ТІА, призначені для того, щоб уникнути судочинства щодо того, чи слід застосовувати оцінки впливу на сценарії рідкісних аварій і комбінацій стихійних лих у процедурах ТІА. Ця важлива судова справа з Великобританії може бути однією з тем, обговорюваних на таких заходах, що передують процедурам ТІА в ядерному секторі, для того, щоб прояснити цю важливу й делікатну проблему, для якої бажано застосовувати однакові стандарти по всій території ЄС.

У рамках Проекту «ІРРА» напівофіційні заходи «на безпечній території», що передували процедурам прийняття рішень щодо остаточного зберігання відпрацьованого ядерного палива, проводилися найбільш систематично в «незайманих місцевостях» у Чехії. На пізніх етапах цієї діяльності виявлено все більш складні проблеми у реалізації результатів напівофіційних заходів офіційними органами [22, с. 8–9, 12, 22]. Головним завданням у цьому контексті є пошук оптимального способу інституціалізації «напівофіційної платформи безпечної території», що передує процедурам ТІА, для того, щоб її результати були обов'язковими для відповідних органів у відповідних майбутніх ТSEA / TEIA або інших офіційних процедурах. Досвід від реалізації напівофіційних заходів на національному рівні у Чехії призвів до початкової пропозиції про інституціалізацію напівформальної платформи «Робоча група для діалогу», яка була підсумована у відповідному звіті Проекту «ІРРА» [22, с. 25–26]. Інституціалізація напівформальної платформи, що передує процедурам ТІА, швидше за все буде набагато складнішим процесом на транскордонному рівні через те, що різні країни-члени ЄС мають різні особливості процедури ТІА, але це не слід вважати причиною не починати діалог з цього питання.

У рамках Проекту «ІРРА» була тільки одна спроба застосувати напівформальний формат «безпечної території» на транскордонному рівні – організація заходу щодо Словаччини й Австрії. Проте ця спроба виявилася дуже складною та проблематичною з двох причин. Першою причиною було дуже нечітке ставлення словацької влади до досліджень і впровадження проектів ІРРА, особливо з боку державної компанії «JAVYS» («JAVYS, PLC» виступає як національне агентство з питань поводження з ядерними відходами). Друга причина полягала в тому, що кілька попередньо підтверджених учасників з Австрії скасували їх участь в останній момент [13, с. 10]. У контексті зазначе-

ного вище виявилось, що багато НУО та органів самоврядування можуть бути представлені на заходах, орієнтованих на питання ядерного сектору, лише однією конкретною особою, чії пріоритети дуже часто відрізняються від питань управління ядерними відходами [13, с. 53]. З цього досвіду створення напівформальної платформи «безпечної території» видається можливим лише в тому разі, якщо ця платформа охоплюватиме всі три основні типи діяльності ядерного сектору з потенційно значним транскордонним впливом: а) нові атомні станції; б) поширення існуючих ядерних енергоблоків; в) остаточне захоронення відпрацьованого ядерного палива. Також більш важливо, щоб транскордонна платформа «безпечної території» була визнана можливою (з точки зору впевненості учасників у тому, що їхніми матеріалами не будуть зловживати), лише якщо джерело її фінансування буде нейтральним, а не з Євратома [13, с. 6, 10–13, 56].

### **Потенційні наслідки для країн Вишеградської четвірки та України**

У документі під назвою «Практичні приклади застосування Конвенції щодо діяльності, пов'язаної з ядерною енергетикою» від 26 квітня 2017 р. секретаріат Європейської економічної комісії Організації Об'єднаних Націй (ЄЕК ООН) підготував огляд прикладів передової практики в застосуванні Конвенції Еспо у сфері ядерної енергетики, метою якої було обговорення на шостій сесії наради сторін цієї Конвенції. Такі приклади стосуються двох країн Вишеградської групи – Угорщини і Словаччини, а також Білорусії, Болгарії, Фінляндії та Румунії (як сторін походження).

«У 2015 році Угорщина як сторона походження запропонувала провести відкрите слухання в Австрії в рамках транскордонного ОВНС щодо планованого будівництва АЕС «Пакс II» [19, с. 3]. Незважаючи на те, що «на слуханні були присутні всі необхідні угорські експерти і вся делегація погодилася залишатися на стільки довго, як потрібно, щоб правильно відповісти на всі питання, поставлені від громадськості» [19], транскордонні питання у цій справі не були адресовані до повного задоволення австрійських учасників та зацікавлених сторін. У січні 2018 р. Австрія повідомила, що планує подати судовий позов про дозвіл на реалізацію Проекту «Пакс II» [15]. Тому Проект розширення атомної електростанції «Пакс II» може вважатися найбільш прийнятним випадком, щодо якого транскордонні консультації «на безпечній території» можуть вважатися обґрунтованими державними витратами, незважаючи на те, що ці консультації відбудуться після відповідної процедури ТЕАІ, тобто не так, як це передбачали вищезгадані автори і дослідники, які запропонували та дослідили концепцію консультування «безпечної території» в ядерному секторі.

Словацька справа, згадана в доповіді ЄЕК ООН, стосується розширення сховища радіоактивних відходів у Моховце. Процедура ТЕІА відбулася в 2011–2013 рр., і ЄЕК ООН повідомила про «належну практику» обговорення з Австрією як постраждалою країною, наприклад, використання англійської (тобто нейтральної мови) у двосторонньому спілкуванні й відкладання початкових термінів [19, с. 3]. Дозвіл на будівництво був виданий у 2016 р., і автор цієї статті не знає про будь-які дії Австрії з цього приводу. Однак існує ще одна справа, ще не зазначена в наукових дослідженнях, щодо якої існують потенційні наслідки для розробки консультацій «на безпечній території» щодо процедур ТЕІА. Цей транскордонний випадок стосується планів Словаччини на постійне використання ВЯП, оскільки одне з потенційних місць глибокого геологічного сховища ОЯП – басейн Рімавської котліни – знаходиться поруч із кордоном з Угорщиною. У доволі непрозорий спосіб це потенційне місце було обране серед двох найбільш перспективних [18, с. 20].

У Чехії найбільш актуальною темою на найближчу перспективу транскордонного консультування «на безпечній території» в ядерному секторі буде план будівництва нових ядерних енергоблоків. Чеський уряд відклав рішення щодо цього плану, кажучи, що «...потрібно більше часу для оцінки його впливу на бюджет та з'ясування думок ЄС щодо державної допомоги для такого проекту» [16]. Однак ведуться також інтенсивні транскордонні переговори щодо існуючих та запропонованих нових атомних станцій на локації Темелін, оскільки вони розташовані поруч з німецькими й австрійськими кордонами.

Польща поки не володіє ядерними об'єктами, але вона запропонувала свою першу програму ядерної енергетики у 2011 р., яка була об'єктом процедури ТСЕА. У 2018 р. ЗМІ повідомили, що польська державна компанія «...відмовилася від своєї провідної ролі у планах побудувати першу атомну електростанцію Польщі, оскільки вона орієнтується на нові вітрові електростанції Балтійського моря» [17]. Тим не менш, це не означає закінчення цієї Програми, але, з іншого боку, потенційна нова роль інвесторів, наприклад з Росії або Китаю, може стати поштовхом для розгляду консультацій «на безпечній території», присвячених цій проблемі. Деякі елементи підготовки для консультацій «на безпечній території» виявилися у Польщі на національному рівні в рамках Проекту «ІРРА» в 2011–2013 рр.

В Україні релевантність транскордонної оцінки впливу на навколишнє середовище ядерного сектору та пов'язані з цим консультації зросли у відповідь на доповідь Комітету з впровадження Конвенції Еспо від його тридцять шостої сесії [19]. Згідно з цим звітом, Україна буде здійснювати процедуру ТЕІА для планованого продовження терміну експлуатації енергоблоків 1 і 2 Рівненської АЕС, відповідно до статей 3 та 6 Конвенції [20]. «Однак Комітет зазначив, що у своєму листі від 7 квітня 2016 року Комітет спеціально запропонував Україні вступити в дискусії з Білоруссю, Угорщиною, Польщею, Мол-

довою, Румунією та Словаччиною» у зв'язку з цим, а згодом Австрія висловила бажання долучитися до консультацій [20, с. 6]. У 2017 р. Україна ухвалила Закон «Про ОВНС» (Закон № 2059-VIII від 18 червня 2017 р.).

## Висновки

Результати дослідницької діяльності, виконаної в межах Проекту під абревіатурою «ІРРА», коротко підсумовані у цій статті, привели до декількох висновків, що відповідають таким попереднім результатам дослідження:

- довіра є фундаментальним посередником в обміні знаннями [5, с. 1];
- документація знань залежить не лише від здатності сформулювати знання, але більшою мірою від бажання залучених сторін документувати знання [14, с. 216];
- довіра до влади, а отже, до джерела інформації про ризик має бути наголошена в управлінні ядерними знаннями [10, с. 44].

Найважливіші висновки дослідницької діяльності «ІРРА» у цих питаннях є результатами, які пояснюють, чому довіру багатьох представників НУО і представників органів місцевого самоврядування до бажання влади взяти до уваги їх подання у процедурах ТІА має бути підтверджено, перш ніж вони будуть готові продовжувати присвятити свій повний потенціал найближчим майбутнім процедурам ТІА в ядерній галузі [13, с. 42–43, 54–55].

З огляду на Проект «ІРРА» та інші результати досліджень, згадані у цій статті, існує потреба в майбутніх діях, спрямованих на: а) відновлення довіри НУО й органів місцевого самоврядування до процедур ТІА як інструменту управління знаннями, що використовується у прийнятті рішень; б) зміцнення довіри національних органів влади до осмисленого документування знань, у тому числі шляхом належного врахування подань НУО та органів місцевого самоврядування в рамках процедур ТІА. Команда Проекту «ІРРА» запропонувала формат «напівофіційної безпечної території», який було би застосовано до подій, організованих до початку процедур ТІА, для виконання двох вищезазначених цілей. Було запропоновано три актуальні групи питань як найбільш доцільних тем для обговорення під час цих подій (вони детально описані раніше у цій статті). Пропозиція, яка надійшла з Проекту «ІРРА» наприкінці 2013 р., пізніше була визнана відповідною рішенням апеляційного суду Лондона від кінця березня 2014 р. щодо права ірландської НУО «An Taisce – the National Trust for Ireland» просити судовий контроль розгляду владою їх подання до процедури ТІА щодо атомної станції «Хінклі-Пойнт С».

Дослідження Проекту «IPPA» також довели деякі висновки щодо доцільності попередніх результатів досліджень з приводу критики, пов'язаної з точністю процедур ТІА при прогнозуванні важкості потенційних впливів [3, с. 250]. Ця критика стверджувала, що процедури ТІА дали змогу заявникам і головним зацікавленим сторонам обмежити обсяг оцінки лише до безпосереднього та негайного впливу на навколишнє середовище під час звичайної експлуатації [11, с. 264]. Паралельно з пропозицією Проекту «IPPA» щодо збільшення поширення й управління знаннями в галузі ядерного ризику, що перевищує поточний обсяг процедур ТІА щодо остаточного захоронення відпрацьованого ядерного палива, таку ж проблему розглядав вищезазначений судовий позов у Великобританії щодо експлуатації ядерної електростанції – в обох випадках було запропоновано обговорити можливі наслідки також для сценаріїв маловірогідних аварій за участю НУО. Проект «IPPA» дав також важливий досвід щодо обговорення ядерних ризиків з представниками так званих «незайманих громад», тобто з людьми, які ніколи раніше не були задіяні в управлінні ядерними знаннями. Формат напівофіційних заходів «на безпечній території» був застосований у діяльності Проекту «IPPA» через необхідність залучення вразливих місцевих НУО з нових місцевостей до обговорень, що стосуються чутливих питань ядерної безпеки.

Виконавці Проекту «IPPA» виявили, що застосування формату напівофіційних заходів «на безпечній території» до початку процедур ТІА і прийняття рішень були ефективними лише за умови, що така платформа офіційно інституційована та фінансується з нейтрального джерела (тобто не з боку Євратома). Інституціоналізація необхідна для досягнення двох різних цілей. По-перше, щоб мотивувати різних зацікавлених осіб, які мають знання про ядерні ризики, отримані в рамках попередніх процедур ТІА, а також екологічні й антиядерні НУО брати участь у заходах управління знаннями, а не віддавати перевагу «партизанській війні». По-друге, щоб забезпечити, що офіційні політичні та ядерні регулюючі органи готові не лише документувати знання, отримані під час як офіційних процедур ТІА, так і попередніх напівформальних подій, але також готові застосовувати ці знання у своїх діях та політичних рішеннях. Незважаючи на те, що заходи Проекту «IPPA», за винятком тих, які були впроваджені у Польщі, успішно залучили ключові екологічні НУО, стало зрозуміло, що інституціоналізація «напівофіційної платформи» є необхідною для забезпечення надійної участі НУО у довгостроковій перспективі. Це питання було залишене на обговорення командою Проекту «IPPA» в кінці 2013 р., особливо щодо платформи національного рівня у Чехії [22, с. 25–26].

Наведений вище досвід окремих зацікавлених сторін із недавніми процедурами ТІА в галузі ядерного сектору не може бути узагальнений через низьку кількість респондентів, які взяли участь у Проекті «IPPA» щодо дослідження транскордонних питань. У цьому контексті важливо враховувати те, що декілька респондентів відмовилися брати участь у дослідженні, тому що Проект «IPPA» фінансується спільно з Євратомом. У контексті даних, отри-

маних від представників тих НУО, які відмовилися брати участь у дослідженні Проекту «ІРРА» щодо транскордонних питань офіційно, можна припустити, що їхні відповіді на опитування «ІРРА» були би такими ж критичними, як відповіді зацікавлених сторін, дані яких були наведені вище у цій статті. Беручи до уваги таке припущення, в майбутній дослідницькій діяльності варто приділяти подальшу увагу зростаючому скептицизму багатьох респондентів «ІРРА» щодо значущості їх участі в майбутніх процедурах ТІА. Необхідно, щоб це питання було вирішене у широкому міждисциплінарному середовищі за участі не тільки експертів з управління знаннями та суспільною довірою, а й експертів з міжнародного права, політичних наук, європейських досліджень тощо. У цій статті ми також визначили інвестиційні проекти, які можуть вважатися найбільш актуальними у цьому значенні у країнах Вишеградської четвірки (Чехія, Угорщина, Польща і Словаччина), а також в Україні.

### Подяка

Дослідження Проекту «ІРРА», що привело до формування декількох ключових висновків, опублікованих у цій статті, отримали фінансування із Сьомої рамкової програми європейського співтовариства з атомної енергії за контрактом № 269849.

### Список використаної літератури

1. Bastmeijer, K., Koivurova, T., eds. (2008). Theory and practice of transboundary environmental impact assessment. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden (Netherlands) and Boston (USA). ISBN: 978-90-04-16479-6.
2. Bickerstaff, K., Lorenzoni, I., Pidgeon, N. F., Poortinga, W., Simmons, P. (2008). Reframing nuclear power in the UK energy debate: nuclear power, climate change mitigation and radioactive waste. *Public Understanding of Science*, 17(2), 145–169. E-ISSN: 1361-6609.
3. Bruch, C., Nakayama, M., Troell, J., Goldman, L., Maruma Mrema, E. (2007). Assessing the assessments: improving methodologies for impact assessment in transboundary watercourses. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 26 (4), 239–251. E-ISSN: 1471-5465.
4. Brumfield, J. (2013). Fallout of fear. *Nature*, 493 (7432), 290–293. ISSN: 0028-0836.
5. Castelfranchi, C. (2004). Trust Mediation in Knowledge Management and Sharing. In: Jensen, C., Poslad, S., Dimitrakos, T., eds. (2004). *Trust*



- Management. Second International Conference, iTrust 2004*, Oxford, UK, March 29 – April 1, 2004. Proceedings Series: Lecture Notes in Computer Science, Vol. 2995. ISBN 3-540-21312-0.
6. Darst, R. G., Dawson, J. I. (2010). Waiting for a Nuclear Renaissance: Exploring the Nexus of Expansion & Disposal in Europe. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 1 (4), 49 – 82. E-ISSN: 1944-4079.
  7. Gent, E. (2014). Hinkley Point faces challenge from Irish National Trust. *Engineering and Technology Magazine*, 27 March 2014. Available at: <http://eandt.theiet.org/news/2014/mar/hinkley-ireland.cfm> (accessed 2014-03-28).
  8. Holland, I. (2002). Waste not wants not? Australia and the politics of high-level nuclear waste. *Australian Journal of Political Science*, 37 (2), 283–301. E-ISSN: 1363-030X.
  9. Kersten, C. M. (2009). Rethinking Transboundary Environmental Impact Assessment. *The Yale Journal of International Law*, 34 (1), 173–206. ISSN: 0889-7743.
  10. Leiter, A. C. (2008). The Perils of a Half-Built Bridge: Risk Perception, Shifting Majorities, and the Nuclear Power Debate. *Ecology Law Quarterly*, 35 (31), 31–72. ISSN: 0046-1121.
  11. Lenzen, M., Murray, S., Korte, B., Dey, C. (2003). Environmental impact assessment including indirect effects – a case study using input-output analysis. *Environmental Impact Assessment Review*, 23 (3), 263–282. ISSN: 0195-9255.
  12. Marsden, S., Koivurova, T., eds. (2011). *Transboundary Environmental Impact Assessment: The Espoo Convention and its Kiev Protocol on Strategic Environmental Assessment*. Earthscan, London (United Kingdom). ISBN: 978-1-84971-348-1.
  13. Mihók, P. (2013). How novel approaches can improve public participation in transboundary TIA procedures. IPPA Project Deliverable 3.1. Available at: <http://www.ippaproject.eu/> (accessed 2014-03-10).
  14. Renzl, B. (2006). Trust in management and knowledge sharing: The mediating effects of fear and knowledge documentation. *Omega*, 36 (2), 206–220. ISSN: 0305-0483.
  15. Reuters. (2018a). Austria to sue EU over allowing expansion of Hungary nuclear plant [press release dated 22 January 2018]. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-austria-hungary-eu-nuclearpower/austria-to-sue-eu-over-allowing-expansion-of-hungary-nuclear-plant-idUSKBN1FB1FJ> (accessed 2018-05-24).
  16. Reuters. (2018b). Czechs put off decision on building new nuclear plants [press release dated 17 May 2018]. Available at: <https://uk.reuters.com/>

article/uk-czech-nuclearpower/czechs-put-off-decision-on-building-new-nuclear-plants-idUKKCN1I12SD (accessed 2018-05-24).

17. Reuters. (2018c). Exclusive: PGE picks Baltic wind over nuclear as Poland embraces green power [press release dated 10 May 2018]. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-poland-energy/exclusive-pge-picks-baltic-wind-over-nuclear-as-poland-embraces-green-power-idUSKBN1IB0LE> (accessed 2018-05-24).
18. UJP Praha [for JAVYS] (2016). Hlbinné úložisko – výber lokality, 1.etapa. Súhrnná ročná správa o stave riešenia vývojových prác HÚ za rok 2015. Document no. IPR I00T UND20007 prepared by UJP Praha for JAVYS, p. l. c. (Slovakia) under the contract no. 212073, resp. no. ZM-35-11-1-00408-04210, dated 6 June 2016. Available at: [https://evo.gov.sk/evo/tender/9542\\_7105\\_20170125.nsf/stdDocs/ABB386BF3F04B448C12580F10034B3F0/\\$file/Suhr%20RS%202015\\_20160606\\_u.pdf](https://evo.gov.sk/evo/tender/9542_7105_20170125.nsf/stdDocs/ABB386BF3F04B448C12580F10034B3F0/$file/Suhr%20RS%202015_20160606_u.pdf) (accessed 2018-05-24).
19. United Nations Economic Commission for Europe [UNECE] (2017). Practical examples on the application of the Convention to nuclear energy-related activities [document no. ECE/MP.EIA/2017/INF.6 dated 26 April 2017]. Available at: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/EIA/MOP7/27\\_04\\_14\\_ECE.MP.EIA.2017.INF.6\\_Practical\\_examples.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2017/EIA/MOP7/27_04_14_ECE.MP.EIA.2017.INF.6_Practical_examples.pdf) (accessed 2018-05-24).
20. United Nations Economic Commission for Europe [UNECE] (2016). Report of the Implementation Committee on its thirty-sixth session [document no. ECE/MP.EIA/IC/2016/4 dated 13 October 2016]. Available at: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2016/EIA/IC/14\\_oct.\\_ec\\_e.mp.eia.ic.2016.4\\_advance\\_copy.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2016/EIA/IC/14_oct._ec_e.mp.eia.ic.2016.4_advance_copy.pdf) (accessed 2018-05-24).
21. Vander Beken, T., Dorn, N., Van Daele, S. (2010). Security risks in nuclear waste management: Exceptionalism, opaqueness and vulnerability. *Journal of Environmental Management*, 91 (4), 940–948. ISSN: 0301-4797.
22. Vojtechová, H., Steinerová, L. (2013). Critical Evaluation of Knowledge and Experience from RISCOM Implementation and Proposal Changes in the Communication Strategy in the Czech Republic. IPPA Project Deliverable 2.1 + 2.2. Available at: <http://www.ippaproject.eu/> (accessed 2014-03-26).
23. Vojtechová, H. (2009). Evaluation, testing and application of participatory approaches in the Czech Republic. Application of the RISCOM model in the Czech Republic. ARGONA project Deliverable D14. Available at: <http://www.argonaproject.eu/> (accessed 2014-03-26).