

ДОТРИМАННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ

УКРАЇНА

2006

ЕГО “ЗЕЛЕНИЙ СВІТ”
ЧОРТКІВ
ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ ОБЛАСТІ

ВИДАВНИЦТВО “ПРАВА ЛЮДИНИ”
ХАРКІВ

2007

ЗМІСТ.

Передмова редактора.

1. Вступний розділ.

- 1.1. Екологічні права як явище у процесі еволюції уявлень про права людини.
- 1.2. Екологічні права у Конституції та законах України.
- 1.3. Екологічні права у міжнародних правових актах.
- 1.4. Проблематика прав власності на природні об'єкти та ресурси.
- 1.5. Поняття про права майбутніх поколінь людей.
- 1.6. Екоетика та відповідальність за збереження довкілля, як основи дотримання екологічних прав.

2. Право на безпечне довкілля.

- 2.1 Стан дотримання конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля.
- 2.2. Біотичне, ландшафтне різноманіття та природно-заповідний фонд в контексті права громадян на безпечне для життя та здоров'я природне довкілля.

3. Процесуальні права громадян та громадських природоохоронних організацій.

- 3.1. Право на доступ до інформації з питань, що стосуються довкілля.
- 3.2. Право участі у прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля.
- 3.3. Право на доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.

4. Громадська оцінка державної політики у сфері екологічних прав.

- 4.1. Аналіз державної екополітики у контексті збереження природного довкілля та дотримання екологічних прав громадян.
- 4.2. Проблематика охорони довкілля та реалізації екологічних прав у програмах та діяльності основних політичних сил України.

5. Реалізація найбільш резонансних проектів, що зачіпають екологічні права громадян.

- 5.1. Будівництво судноплавного каналу через Дунайський біосферний заповідник: правові аспекти та участь громадськості.
- 5.2. До аналізу дотримання законодавства при спорудженні Ташлицької ГАЕС.
- 5.3. Проект добудови Дністровської ГАЕС: правові аспекти та участь громадськості у прийнятті рішень.

5.4. Права людини в контрольованій зоні Запорізької АЕС.

5.5. Правові проблеми у становленні Національного природного парку “Гуцульщина”.

6. Екологічні та гуманітарні наслідки Чорнобильської катастрофи.

7. Довідкові матеріали

7.1. Міжнародні правові документи в сфері довкілля та їхній статус для України

Передмова редактора.

Моніторингова доповідь “Дотримання екологічних прав. Україна - 2006 рік” написана людьми, які у більшості не є фахівцями у сфері правничих наук. Написана без остраху перед юридичними канонами та канонотворцями. У ній можна віднайти різні точки зору, контраверсійні ідеї та досить вільні формулювання. Гадаю, це нормально, адже ця спроба громадського моніторингу дотримання в Україні екологічних прав адресована не стільки експертам-правникам, як небайдужим громадянам.

За побудовою цей текст також виглядає незвично, виходячи за межі традиційної моніторингової доповіді. Це також зрозуміло, адже концепція екологічних прав людини досі перебуває у стані формування і продовжує викликати дискусії – у тому числі з точки зору ліберальних поглядів на людські права. Відтак у вступному розділі автори намагалися відобразити власне розуміння цього поняття, наголосивши на тому, що між традиційними поглядами на права людини і поняттям екологічних прав існують відмінності, але не існує непереборних протиріч. Це важливо, адже лідери “зеленого” громадянського руху нині потребують налагодження сталих комунікаційних зв'язків, взаєморозуміння та партнерської взаємодії з іншими організаціями громадянського суспільства, у першу чергу правозахисними.

Окрім власне моніторингу фактів порушень екологічних прав, автори доповіді зробили чергову спробу системного аналізу державної політики у цьому контексті. Його спрямовано на виявлення головних проблем та механізмів для запобігання виникненню таких порушень.

Нарешті, оскільки 2006 рік позначений 20-ми роковинами Чорнобильської катастрофи – події глобального масштабу, наслідки якої все ще достатньою мірою не осмислено, учасниками проекту “Моніторинг дотримання екологічних прав” вирішено виділити проблематику екологічних та гуманітарних наслідків Чорнобильської катастрофи у окремий розділ.

Отже, мета цієї роботи – не лише надати громадську оцінку стану дотримання екологічних прав в Україні. Ми прагнули зробити крок до усвідомлення важливості екологічних прав, до підвищення екологічної культури, як у владному, так і широкому суспільному середовищі. Не лише - надати інформацію про екологічні права та стан довкілля, але сприяти тому, щоб ця інформація формувала новий рівень екологічної свідомості. Врешті-решт, ми сподівалися підтримати в людях рішучість не бути мовчазними свідками того свавілля, що твориться по відношенню до Землі, часткою якої усі ми є, по відношенню до майбутнього наших дітей та до права кожного з нас жити у безпечному світі.

Перш за все – кожен громадянин є “сувереном права знати”, гарантованого йому Конституцією. Знання необхідні громадянинові, аби контролювати дії влади та самому діяти свідомо та ефективно. У країнах, на які ми орієнтуємось з огляду на їхні успіхи у сфері охорони довкілля, нині успішно діють нові форми взаємовідносин між громадянином і державою. Їх творили, виходячи з переконання, що відповідальність влади перед суспільством не можна забезпечити одними лише демократичними виборами. Ми також переконані в тому, що влада є справді відповідальною перед суспільством лише за умови постійного та ефективного громадянського контролю її дій. Поза сумнівом, такий громадський моніторинг повинен бути постійним та представницьким, аби вреїти-реїт робити громадянську дію свідомою та впливовою. Лише за таких умов владна надбудова дбатиме про суспільні інтереси, а не перейматиметься обслуговуванням самої себе.

У демократичних країнах головним інструментом, за допомогою якого захищаються права людини, є суд. Ми також вважаємо, що одним із засобів, який дозволить покращити стан дотримання екологічних прав, є застосування судових процедур. Хтось зауважить, що національне законодавство у сфері охорони довкілля часто видається неповним та суперечливим, суди корумповані, у практиці правозастосування безліч нерозв'язаних проблем. Це справді так. Але ж, поза сумнівом, правові інструменти можна вдосконалити, лише застосовуючи їх у роботі. Прецеденти їхнього успішного застосування у 2006 році є – про них також згадано у цій моніторинговій доповіді. Не варто також забувати, що ми володіємо правовим документом, який відповідає найвищим стандартам міжнародного права. Це – Конвенція "Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля" (Оргуська конвенція). Вже вісім років – від моменту ратифікації Верховною Радою – вона є невід'ємною частиною національного законодавства, тож повинна працювати.

Громадянське суспільство в Україні нині переживає непрості часи. Це повною мірою стосується і екологічних організацій, які часто не встигають реагувати на зростаючу кількість викликів, породжених техногенним впливом на природне довкілля та владною безвідповідальністю. Організувати масову протидію усім тим, хто своїми діями та бездіяльністю порушує природоохоронне законодавство, справді - не просто. На нашу думку, одним з перспективних шляхів виходу з кризового становища може бути саме цілеспрямоване застосування правових методів громадянського впливу.

Завершуючи перший крок у моніторинговій діяльності та сподіваючись на її продовження у майбутньому, хочеться щиро подякувати усім колегам, без партнерської допомоги та дружніх порад яких виявилось б неможливим і написання цієї доповіді, і загалом виконання проекту "Моніторинг дотримання екологічних прав в Україні у 2006 році".

Зокрема: Юрію Бабініну (Спілка "Громадянський дозор"), Володимирі Березіну (Екологічно-культурний центр "Бахмат"), Антоніні Галкіній (МК "Спільні дії"), Ганні Голубовській-Онісімовій, Юрію Онісімову та Ганні Іващенко ВЕГО ("МАМА-86"), Миколі Коробку (УЕА "Зелений світ"), Ользі Лящук та Андрію Мартинюку (ММГО "Екоклуб"), Ярославу Мовчану, Геннадію Марушевському, Віктору Мельничуку, Ігорю Сіренку та Сергію Таращуку (Національний екоцентр України), Ользі Мелень (МБО "Екологія.Право.Людина"), Андрію Оленюку (Гельсінська ініціатива-XXI), В'ячеславу Сандулу (Міжнародний фонд Дніпра), Дмитру Скрильнікову ("Бюро екологічних розслідувань"), Сергію Федоринчику (Інформаційний центр УЕА "Зелений світ"), Сергію

Шапаренку (Екологічна група “Печеніги”). Особлива подяка - Євгенові Захарову (Харківська правозахисна група).

*Олександр Степаненко, голова ЕГО “Зелений Світ”,
Керівник проекту “Моніторинг дотримання екологічних прав в Україні у 2006 році”.*

1. Вступний розділ

Геннадій Марушевський (Національний екологічний центр України)

Олександр Степаненко (ЕГО “Зелений Світ”)

1.1. Екологічні права як явище у процесі еволюції уявлень про права людини

Становлення ідеї прав людини.

Витоки ідеї, яку згодом почали називати правами людини, можна простежити від античних часів. Вона базується на двох головних цінностях: людській гідності та рівності. Поняття громадянства, яке передбачало рівність політичних прав окремих вільних громадян, вперше зародилося у містах-державках Давньої Греції. У працях давньогрецьких філософів, правників доби Давнього Риму та Відродження віднаходимо витoki ідеї природного права, яка виходить з того, що суспільне та державне життя значною мірою диктується законами природи.

Одним з перших правових актів, що законодавчо обмежував королівські повноваження, стала англійська **“Велика хартія вольностей”** 1215 року. Хартія закріплювала принципи неухильного дотримання усіма королівськими підданими норм закону, визнання вини у вчиненні злочину лише за рішенням суду, право вільного в’їзду та виїзду з країни та ін. Еволюція конституційного ладу у Англії супроводжувалася переважно утвердженням громадянських прав, закріплених 1689 року **“Біллем про права”**.

Подальше становлення концепції прав людини пов’язано з поширенням у XVII-XVIII століттях ідейно-політичного **вчення лібералізму**, що має на меті пом’якшення різних форм державного і суспільного тиску на індивідів. Засновником західноєвропейського лібералізму є англійський мислитель Джон Локк (1631-1704). Його уявлення про права людини орієнтовані на такі пріоритети, як автономія особистості, приватна власність, раціональне осмислення, матеріальне збагачення та технологічне опанування природи. Ідею природних (природжених) прав Локк використовував для критики нерівності, привілеїв і гноблення. За Локком всі люди мають природне право захищати свої права – індивідуально чи колективно. Це вимагає, щоб кожен індивід спільно зі своїми ближніми уклав договір і передав державній владі своє індивідуальне право виконувати природний закон, створивши таким чином на землі спільного суддю, що розв’язуватиме суперечки.

У складеній Т. Джеферсоном **“Декларації незалежності”** США 1776 року, було проголошено: “Всі люди створені рівними і наділені Творцем певними невід’ємними правами, до яких належать життя, свобода, прагнення до щастя”. Положення “Декларації незалежності”, яку К. Маркс згодом назвав “першою декларацією прав людини”, було закладено в основу Конституції США 1787 року та американського “Білля про права” 1789 року.

Виразом ліберальних ідей Великої Французької революції 1789 року стала **“Декларація прав людини та громадянина”**, яка законодавчо закріпила універсальний принцип рівності всіх громадян перед законом, свободу совісті, слова, презумпцію невинуватості, недоторканність особи та її майна, право громадян на опір тиранії. Поняття свободи вперше було стлумачено, як можливість робити все, що не заборонено законом та не шкодить іншій людині. На державу покладался обов’язок забезпечувати та гарантувати права і свободи людини.

Це було початком формування **правової держави**, у якій відносини між людиною та владою регулюються правовими, а не силовими методами.

Групу громадянських та політичних прав, проголошених у добу буржуазних революцій, прийнято називати **“правами першого покоління”**. Вони базуються на двох головних ліберальних ідеях – особистості свободи та захисту особистості від державної сваволі. Ці права умовно називають негативними, оскільки вони вимагають від урядів утримання від певних дій по відношенню до особи, хоча реалізація будь-якого з цих прав в принципі немислима і без системної позитивної діяльності урядів.

Громадянські права забезпечують гарантії фізичної та духовної недоторканності людини, наприклад: право на життя, на захист від рабства, від катувань, від безпідставного арешту, на рівність перед законом, справедливий суд, приватність. Політичні права є необхідними для участі у політичному житті: право на участь в управлінні, право обирати владу і бути обраним. Права першого покоління вирізняє акцент на принципі індивідуальної свободи та недоторканності. Поняття свободи тут розуміється, як можливість робити все, що не заборонено законом та не шкодить іншій людині. До основних громадянських та політичних свобод відносять: свободу пересування, свободу думки, совісті, релігії, свободу вираження поглядів, мирних зібрань і асоціацій

Ліберальна концепція прав людини. Концептуально сформульована Локком та іншими ідеологами західного лібералізму (Ж.Ж. Руссо, Т.Гоббс, А. Токвіль, Дж. С. Міль, Є. Бентам, Дж. Медісон), ліберальна теорія прав людини залишається доволі популярною і сьогодні, її визнають класичною та універсальною більшість правозахисників, що зосереджуються у своїй діяльності саме на захисті т. зв. негативних прав.

За висловом Ф.Гайека, права людини – це зони свободи, які мають бути вільні від регулювання державою. Ліберальна концепція прав людини в якості своєї центральної ідеї визначає обмеження державної влади і мінімізацію насильства влади щодо особистості. Відтак наслідком сприйняття громадянських, політичних прав та основних свобод є необхідність певного суспільного договору, що визначає чіткі межі повноважень державної влади, які вона не має права переступати. Влада не повинна зазіхати на невід’ємні права людини та її основні свободи.

В основу сучасної ліберальної концепції прав людини покладено три положення (за Є. Ю. Захаровим): 1) будь-яка влада в державі має бути обмеженою; 2) кожна людина має свою сферу свободи, на яку держава зазіхати не вправі; 3) якщо держава порушила межі цієї сфери свободи, людина повинна мати можливість оскаржити це порушення в суді, який примусить державу перервати порушення і компенсувати збитки, які були нанесені порушенням.

Лібералізм, як ідеологія суспільного розвитку. Якщо правозахисники використовували і використовують ліберальні ідеї прав людини для боротьби проти поневолення, державної деспотії та несправедливості, то ліберали-політики є прихильниками ліберальних доктрин у економіці та політиці. Еволюція більшості національних правових систем країн Європи та Північної Америки впродовж XVIII-XIX століть відбувалася головним чином під впливом ідей лібералізму.

Утилітаристський “принцип зростання”, що як центральний організаційний принцип ліберального суспільства передбачає “якомога більше щастя для якомога більшого числа людей”, був обґрунтований англійськими філософами Є. Бентамом та Дж. С. Міллем ще у 1830 році. Відтоді він ідеологічно живить вільну ринкову економіку та суспільство максимального матеріального споживання.

Проте, знаючи про обмеженість ресурсів планетарної екосистеми, сьогодні ми змушені запитати: як багато щастя ми можемо досягти, для якої кількості людей і як надовго? У цьому сенсі один з ідеологів теорії сталого розвитку (“розвитку без зростання”), економіст Г. Дейлі стверджує, що ми можемо мати “якомога більше щастя для достатньої кількості людей” або “достатню кількість щастя для якомога більшого числа людей”, але аж ніяк не “якомога більше щастя для якомога більшого числа людей”. Сталий розвиток орієнтується на те, щоб найбільша кількість людей використовувала обмежену кількість ресурсів.

Права другого покоління. Розпад колоніальної системи, зростання популярності ідей гуманізму та соціальної справедливості, пов’язане з діяльністю А. Швейцера, Р. Тагора, М. Ганді, М.К. Реріха, у середині XX століття позначилися і на еволюції уявлень про права людини. Так окреслюється група “прав другого покоління”: соціальні та культурні права. Вони базуються на ідеях соціальної рівності та гарантованого доступу до головних соціальних, культурних та економічних благ і можливостей. Теорія соціокультурних прав живиться усвідомленням того, що сучасне розуміння людської гідності та гармонійного життя часто потребує більшого, ніж просто невтручання держави у життя людини, як то передбачено громадянськими і політичними правами. Соціокультурні права вимагають від урядів позитивної діяльності, а тому їх ще називають „позитивними правами”.

Права другого покоління прийнято вважати не настільки пріоритетними, як права першого покоління. Одна з причин полягає в тому, що їхнє забезпечення для кожної людини світу потребувало б тривалого часу, політичної волі та грандіозного перерозподілу ресурсів у національних та глобальних масштабах. Тому до такого ідеального стану треба рухатися поступово. Такий підхід був прийнятий згодом в Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права: уряди повинні лише продемонструвати, що вони вживають заходи для досягнення цих цілей у майбутньому.

Після Першої світової війни, створення Ліги націй та Міжнародної організації праці, принципи прав людини почали втілюватись у дух та букву міжнародних правових документів. Трагедії мільйонів людей у часи Другої світової війни спонукали людство до вироблення фундаментальних міжнародних стандартів та ідеалів у царині прав людини, яких мали б дотримуватися усі держави-члени міжнародного співтовариства. Так у 1948 році Організацією Об’єднаних Націй було прийнято Загальну декларацію прав людини. У 1950 році ухвалено європейську Конвенцію про захист прав людини та основних свобод, а згодом – групу Протоколів до неї, що конкретизують процедуру захисту прав людини у Європейському суді.

У 1966 році було прийнято Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. Пакт визнає право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров’я, а також закріплює заходи, які повинні вжити держави-учасниці для повного здійснення цього права. До таких заходів Пакт відносить серед іншого “поліпшення всіх аспектів гігієни зовнішнього середовища”. У 1966 р у Лімбурзькому університеті (Нідерланди) обговорювалось питання про природу і ступінь юридичних зобов’язань, які взяли держави-учасниці Пакту. Вони дійшли таких основних висновків:

- усі права і свободи людини, у тому числі соціальні права, неподільні й взаємозв’язані і утворюють невід’ємну систему міжнародного права
- Пакт накладає юридичні обов’язки на держави-учасниці. Вони повинні якомога швидше вжити необхідних заходів, як законодавчі, так і адміністративних, для

здійснення закріплених у ньому прав і забезпечення кожного правом на судовий захист соціально–економічних прав;

- держави-учасниці Пакту, незалежно від рівня їхнього економічного розвитку, зобов'язані забезпечити соціально–економічні й культурні права для всіх, хоча б у мінімальному розмірі.

1966 рік ознаменувався також тим, що Генеральною Асамблеєю ООН було прийнято Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Міжнародного пакту про екологічні права поки що не існує.

Права третього покоління. Друга половина XX століття позначилася розвитком прав третього покоління, так званих колективних прав, або прав народів. Це стало наслідком більш глибокого розуміння різного роду перепон, які можуть бути на шляху реалізації прав першого і другого покоління. Надмірна майнова нерівність між країнами та суспільними групами, голод, гонка озброєнь та “холодна війна”, численні збройні конфлікти, міжетнічне та міжконфесійне протистояння, тероризм приводять до висновку, що реальний прогрес у галузі дотримання прав людини виявився дуже обмеженим. Тому необхідно було визнати нову категорію прав людини, які б гарантували – особливо країнам, що розвиваються – необхідні умови для забезпечення прав першого і другого покоління. Права третього покоління охоплюють колективні права суспільств чи народів: право на розвиток, мир, самовизначення, справедливе використання природної та історико-культурної спадщини людства, визнання традиційних прав корінних народів та ін. Головна ідея, на якій вони ґрунтуються, – ідея солідарності.

Права другого та третього поколінь називають позитивними, оскільки вони покладають на державу позитивний обов'язок їх забезпечити. Деякі з цих прав увійшли до Африканської Хартії прав людини 1971 року. Була спроба запропонувати новий пакт ООН, який би юридично закріпив ці права. Найбільш повно права третього покоління та зобов'язання урядів щодо їхнього дотримання сформульовані у документах ОБСЄ та ООН: Заключному Гельсінському акті про безпеку та співробітництво у Європі (1975), Паризькій хартії для нової Європи (1990), Декларації соціального прогресу та розвитку та ін.

Питання сучасної концепції прав людини.

Найбільш повним та загальновизнаним втіленням сучасної доктрини прав та свобод людини є вищезгадана Загальна декларація прав людини, ухвалена 10 грудня 1948 року Генеральною Асамблеєю ООН. Вона являє собою найважливіший міжнародний документ універсального характеру, який на міжнародному рівні закріпив сучасний правовий статус особистості та проголосив фундаментальні громадянські, політичні, економічні, соціальні та культурні права.

Декларація виходить з того, що всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності і правах (ст. 1) і що “кожна людина повинна мати всі права і всі свободи, проголошені цією Декларацією, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища” (ст. 2). У Декларації проголошуються громадянські і політичні права і основні свободи, у тому числі права на життя, свободу, особисту недоторканність і безпеку, на рівність перед законом, на свободу пересування, на свободу думки, совісті і релігії, мирних зібрань і асоціацій, на участь в управлінні своєю країною та ін. Декларація закріплює також економічні, соціальні і культурні права, серед яких права на власність і підприємництво, працю, соціальне забезпечення і відпочинок, участь у

культурному житті, гідний життєвий рівень. Очевидно, що творці Загальної декларації прав людини намагалися знайти гармонійний баланс між правами та обов'язками людини, між інтересами особистості та суспільства. Приміром, ст. 29 Декларації проголошує: “Кожна людина має обов'язки перед суспільством, у якому тільки й можливий вільний і повний розвиток її особи”.

Разом з тим слід визнати, що теорія прав людини не є статичною у своїй уявній досконалості догмою. Як зазначає Євген Захаров, лідер Української Гельсінської спілки з прав людини, ще й зараз “чіткої несуперечливої концепції прав людини не існує” – кожна з категорій цих прав викликає певні дискусії. Більш того, існує поняття колізії прав, коли реалізація одного права людини є порушенням іншого права. Така колізія природна, як природна протилежність інтересів різних людей, чи протилежність різних інтересів однієї людини.

Прихильникам ліберальної концепції властива критична точка зору щодо колективних прав людини. Вважається, що вони не є правами людини у “класичному” розумінні цього поняття, оскільки останні за означенням належать індивідам і визначають ту сферу, де особисті інтереси повинні мати пріоритет над інтересами суспільства і соціальних груп.

Є чимало критиків положення про універсальність західної ліберальної концепції прав людини. Вони виходять з того, що у кожному конкретному соціумі існують місцеві етичні, релігійні, політичні умови та практика правозастосування, визначені конкретним історичним досвідом, традиціями та світоглядом. Саме ці чинники цілком природно визначають рівень усвідомлення та дотримання прав людини у окремих країнах та суспільних групах. Отже, у одному випадку наголос вибірково робиться на сталих та принципових характеристиках людської природи, у іншому – на постійно змінних та обумовлених конкретно-історичними суспільними умовами. Існують і інші колізії у ліберальній концепції прав людини, яка може видаватися позбавленою протиріч лише в силу своєї хрестоматійності. Слід, зокрема зауважити, що ліберальна ідея прав людини базується на визнанні пріоритетності права на приватну власність, практична реалізація якого призводить до нерівності, у тому числі, до нерівних можливостей у захисті прав.

Ліберальну ідею свободи можна сприймати в якості обґрунтування індивідуалізму, який розглядає індивіда не як моральне ціле і не як частину великого соціального цілого, а як власника самого себе. Так, В. Липинський вважав егоїзм кінцевою інстанцією усіх людських справ, а найкращим суспільним ладом – той, де людські права охороняються з мотивів егоїзму, а не любові, справедливості або обов'язку. Егоїзм призводить до орієнтації лише на свої власні інтереси та ігнорування інтересів інших людей, до відчуття всездозволеності по відношенню до них та до природи. Агресивний власницький індивідуалізм є відмінним від персоналізму з його орієнтацією на нематеріальні цінності, прагненням до самореалізації та намаганням розкрити свою неповторну індивідуальність. В умовах домінування у суспільстві індивідуалізму кожен прагне тільки свого власного добробуту. Добробут усіх досягається руйнацією умов життя, а отже й за рахунок усіх. Французький соціолог Жан Бодрійяр зазначає: „Право неминуче набуває згубної кривизни, відповідно до якої, якщо щось є саме собою зрозумілим, то будь-яке право стає надлишковим, але якщо по відношенню до тієї чи іншої речі виникає потреба встановлення права, то це означає, що сама ця річ наближається до своєї загибелі. Так право на воду, повітря, простір, „закріплює” швидке зникнення цих елементів”.

Припустимо, що для ліберального суспільного ладу було б найприйнятнішим жити без будь-якої форми державної організації. Проте, цього можна було б досягти, згідно з Дж. Локком, тільки у природному стані, в якому кожний мірою своїх сил і здібностей може привласнити собі природні ресурси, не віднімаючи чогось у іншого. Але таке становище давно минуло через зростання густоти населення, виснаження та забруднення природних ресурсів у глобальних масштабах. У постіндустріальному суспільстві під тиском усе складнішого розподілу праці та обміну змінюється роль грошей. Із засобу забезпечення еквівалентного обміну товарами, вони перетворюється на засіб накопичення та глобального перерозподілу ресурсів у вигляді багатства. Завдяки грошам люди почали володіти незрівнянно більшою часткою ресурсів, ніж могли самі виробити чи спожити. Розірвалися органічні природні зв'язки у сфері трудових відносин, праці, розподілу власності та її використання. Надмірна централізація власності, фінансових потоків, засобів тотального виробництва та споживання, тотального контролю та знищення формує нову тоталітарну владу – глобальну владу грошей (“фетишизм грошей” за Г. Дейлі). А відтак – нові прояви порушень прав людини та нову несвободу.

Економіка і державний апарат, сформовані в ліберальних поняттях, можуть розвивати системну автономію, відокремлюючись від інтересів громад та природного середовища і підпорядковуючись лише імперативам грошей і влади. Автономність індивідів призводить до автономності економіки і державних структур, яких не цікавить спільне благо. Якщо раніше мова йшла про владу суспільства над індивідом, то зараз вже сфера приватного захоплює дедалі ширший простір суспільних відносин. Відбувається редукція соціальних макроскопічних явищ до характеристик індивідів на тій підставі, що, „врешті-решт, дії індивідів створюють суспільство”.

Але чи може окрема людина індивідуальними діями покращити стан довкілля, наприклад, знешкодити радіоактивні відходи атомних електростанцій або запобігти глобальним змінам клімату? Зрозуміло, що ні. Вирішити проблеми загального характеру, якими є екологічні проблеми, можна лише спільними зусиллями. Забезпечення належного стану довкілля – це справа держави та місцевих громад, оскільки здорове довкілля – це загальне благо. На індивідуальному рівні цю проблему не вирішиш, на відміну від ринкових відносин, які дозволяють кожному самостійно вирішувати проблеми власного матеріального добробуту. Ще А. Сміт підкреслював незамінну роль держави у регулюванні питань власності: «Надбання великої власності виправдане лише при правлінні громадянського уряду. У тій мірі, в якій воно встановлюється для захисту власності, воно в дійсності стає захистом багатих проти бідних, захистом тих, хто володіє власністю, проти тих, хто ніякої власності не має».

У ліберальному ринковому суспільстві соціальні відносини було концептуалізовано як низку добровільних ринкових відносин між індивідуальними власниками. Буржуазія наголошує на своїх правах, на відміну від традиційного наголосу на обов'язку. Право власності стало моделлю для всіх інших прав, таким чином спонукаючи людей перевести всі типи претензій у вимоги власності. Тому прав не мали ті, хто не мав власності, або ті, хто не міг визначити свої ресурси як власність (наприклад, жінки, орендарі), або ті, хто сам був власністю (раби). У південних американських штатах США, наприклад, найширші громадянські права для білих чоловіків співіснували з системою майнового рабства для чорних чоловіків і жінок. Незважаючи на риторику ліберальної теорії, громадянські права не були, у першу чергу, правами „індивідів”. Це були права власників, якими переважно були білі чоловіки.

Ліберальний ідеал вільного суспільства не знає іншої відповідальності індивіда, ніж відповідальність за самого себе. Така автономія гарантує лише свободу «вільній лисиці у вільному курнику». Нинішні реалії українського суспільно-політичного буття переконують, що ліберальні реформи в умовах відсутності традиції верховенства права призводять до ситуації, коли діє право сильного: хто сильніший – у того більше прав. При декларуванні рівних прав, одні люди – багатії і можновладці – користуються правами, а більшість населення має право відстоювати свої права (під час Помаранчевої революції відстоювати у буквальному сенсі цього слова). Заохочується конкуренція, а також боротьба за права, замість встановлення відповідальності державних структур за реалізацію владних повноважень в інтересах суспільства.

В умовах монополізації економіки та глибоких диспропорцій у сфері розподілу власності бачимо чимало прикладів того, як крупний капітал з легкістю підпорядковує собі пересічну людину, природні багатства, політичні інституції та державну владу.

Врешті-решт, надмірний наголос на індивідуалізмі суперечить цілісному гуманістичному та екологічному світоглядові, що ґрунтуються на гармонійному поєднанні права і морального обов'язку, на розумінні взаємопов'язаності природних складових і того, що людина є частиною природи (а не вінцем природи, віддаленим від неї). Індивідуалізм штучно ізолює особу, ігноруючи її взаємовідносини і зв'язки. Ця штучність вкорінена у сучасному ліберальному суспільстві, що є однією з причин екологічних проблем. Надмірна увага до свободи автономного індивіда призводить до ігнорування суспільної і природної цілісності.

Як і в будь-якій іншій системі поглядів, у ліберальній теорії прав людини є “глибинна течія”, яка характеризується абсолютизацією понять свободи індивідуума, підприємництва та приватної власності, у тому числі приватної власності на природні ресурси. Ці погляди можуть провокувати переродження суспільного життя у різноманітні химерні форми, з одного боку легітимізуючи під виглядом “прав людини” приватизаційну вакханалію рекреаційних зон міст та природно-заповідного фонду, а з іншого – легалізуючи масштабну індустрію наркотиків, азартних ігор, порно і так званого “вільного кохання”. Слід також зауважити, що вони не сприймаються великою частиною населення країн Центральної та Східної Європи, де все ще досить сильним є вплив колективістського виховання.

Сьогодні ми є свідками того, як глобалізаційні процеси призводять до якісно нового стану, коли транснаціональні компанії та фінансово-політичні групи починають домінувати над державним інститутами та диктувати суспільству свою волю. Це спонукає організації громадянського суспільства, зокрема правозахисні, до переосмислення класичного формату взаємостосунків з державою, за якого громадянське суспільство виступає, перш за все, природним опонентом державної влади. Сьогоднішня реальність дає нам чимало прикладів того, що найагресивнішим порушником прав людини, у тому числі екологічних прав, є впливові комерційні структури, які з однаковою легкістю ігнорують інтереси суспільства, держави і приватної особи.

Держава в інтересах усіх знову покликана зробити значущим суспільний інтерес, у тому числі щодо збереження здорового довкілля. Аналогічно до того, як сім'я або суспільство накладають певні обмеження на права індивідуума, є сенс у визначенні конкретних меж реалізації прав людини в інтересах збереження природи, заради реалізації прав місцевих громад, народу, людства, а також прав майбутніх поколінь людей на користування природними благами.

Підсумовуючи огляд еволюції прав людини, слід зазначити, що права людини в ліберальній концепції, які історично викристалізувалися навколо ідеї свободи та приватної власності, з функціоналістської точки зору визначають встановлення ринкової економіки, тоді як з нормативної точки зору вони забезпечують основи правосуб'єктності індивіда. Соціальні права з функціоналістської точки зору визначають встановлення держави загального добробуту, тоді як з нормативної – забезпечують компенсаторні вимоги справедливого розподілу суспільного багатства.

Втім і колективісти і ліберали наголошують на неабсолютному характері прав людини. Примирення цих двох ідеологій можливе лише шляхом перегляду встановленого балансу інтересів особи, громадянського суспільства, місцевих громад, держави. Мовою права вирішення проблеми полягає у встановленні меж прав суб'єктів правовідносин на основі недопущення порушення прав та інтересів інших суб'єктів відповідно до нових історичних умов, які включають в себе й ризики, пов'язані із збереженням великої природної єдності, як основи виживання людства.

Жодна з нині існуючих теорій прав людини не позбавлена внутрішніх протиріч, жодну з них не можна визнати бездоганною та універсальною. В той же час штучне статичне протиставлення різних поглядів на права людини, на думку авторів, не є продуктивним. Практика дозволяє долати розбіжності навіть прихильникам природних (вроджених) прав людини та позитивістам, що уявляють права людини, як благо, дароване державою та ототожнюють поняття права та закону. Кожна з теорій прав людини повинна постійно еволюціонувати, пристосовуючись до конкретних історичних умов та ризиків. Важливо, аби кожна нова ідея висувала до своєї попередниці нові вимоги, які стимулюватимуть її розвиток.

Як нам здається, розширене тлумачення концепції природних прав людини, що базується на принципах цілісної гуманістичної етики, враховує реалії ХХІ століття, та демонструє відкритість для дискусії, є саме тим форматом, який може забезпечити подальший розвиток та життєздатність теорії прав людини. Не забуваймо, що цей розвиток відбувається в умовах нового світу, що змінюється так швидко, як ніколи раніше.

Екологічні права

Одним з етапів еволюції уявлень про права людини є визнання самодостатності екологічних прав людини. Поняття екологічних прав формувалося протягом другої половини ХХ століття. Стимулами цього процесу були: загострення екологічної кризи у країнах Європи та Америки, зростаюча конкуренція за природні ресурси між країнами, активність світового “зеленого” та антиглобалістського руху і нарешті – Чорнобильська катастрофа. Базовою теоретичною основою для досліджень з екологічних прав можна вважати праці класиків екологічної етики: О. Леопольда, П. Тейлора, Л. Брауна, Г. Келдікотт, Е. Партріджа, Б. Коммонера та ін.

Окремі принципи екологічних прав окреслено у стратегічних дослідженнях та документах “м'якого міжнародного права”, таких як: доповідь “Межі зростання”, розроблена Д. і Р. Медоузами для Римського Клубу (1972 р.), Стокгольмська Декларація конференції ООН з проблем довкілля (1972 р.), “Всесвітня Хартія природи” (ухвалена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 28.10.1982 р.), доповідь Комісії ООН під керівництвом Г.Х. Брутланд “Наше спільне майбутнє” (1987 р.), “Турбота про Землю: стратегія збалансованого життя”, Декларація Ріо-де-Жанейро по довкіл्लю і розвитку,

“Порядок денний на XXI століття” (1992 р.), Європейська хартія про навколишнє середовище та охорону здоров'я (прийнята Першою Європейською конференцією ВООЗ “Навколишнє середовище і здоров'я” у 1989 р.), резолюція Генеральної Асамблеї ООН про необхідність забезпечення здорового навколишнього середовища в інтересах добробуту людей від 14.12.1990 р., “Декларація тисячоліття” ООН (2000 р.), Йоганесбурзька декларація ООН зі сталого розвитку (2002 р.).

Приміром, у доповіді “Наше спільне майбутнє” науково доводиться необхідність переходу людства до засад сталого розвитку, який визначається, як “розвиток, що задовольнятиме потреби сьогодення, не ставлячи при цьому під загрозу прав майбутніх поколінь задовольняти свої потреби”. Автори звіту дійшли висновку, що виживання і добробут людства залежатимуть від того, чи вдасться досягти успіху у справі піднесення принципів збалансованого розвитку до рівня глобальної етики, у центрі уваги якої знаходиться людина, як частка єдиного природного цілого.

Перший принцип Декларації Ріо проголошує: “Турбота про людину є центральною ланкою в діяльності по забезпеченню сталого розвитку. Люди мають право жити в доброму здоров'ї і плідно трудитися в гармонії з природою”. У принципі 3 Декларації йдеться про те, що “право на розвиток повинно реалізовуватися таким чином, щоб адекватно задовольнялися потреби нинішнього і майбутнього поколінь у сфері розвитку та довкілля”. У десятому принципі Декларації заходимо: “Екологічні питання розглядаються найбільш ефективно за участі всіх зацікавлених громадян на відповідному рівні. На національному рівні кожна людина має відповідний доступ до інформації, що стосується навколишнього середовища.”

“Декларація тисячоліття”, ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН у вересні 2000 року, поклала на держави відповідальність за глобальне партнерство у справі зменшення масштабів бідності, покращення охорони здоров'я, захист миру, прав людини та стабільності довкілля. До фундаментальних цінностей XXI століття Декларація відносить повагу до природи та намір дотримуватися в усій нашій діяльності нової етики дбайливого та відповідального ставлення до природи. Це повинно спонукати людство до зміни нинішніх нестабільних моделей виробництва і споживання, зокрема – зупинити нераціональну експлуатацію водних ресурсів та забезпечити справедливий доступ до води. У “Декларації тисячоліття” стверджується, що тільки у такий спосіб можна зберегти для наших нащадків ті величезні багатства, які даровані нам природою.

Досі не існує загальновизнаного на міжнародному рівні визначення та переліку екологічних прав. Поки що їх визначають лише як сукупність закріплених у міжнародному та національному законодавстві немайнових прав людини, що визначають її стосунки з довкіллям та забезпечують фізичне існування.

Професор Стівен Рокфеллер у 1996 році узагальнив у вигляді 47 базових принципів положення міжнародних юридичних актів, доповідей та стратегій, ухвалених протягом останніх 25 років, що стосуються проблематики охорони довкілля та сталого розвитку. Серед принципів С. Рокфеллера, що стосуються екологічних прав людини, знаходимо:

- право кожної людини, включаючи майбутні покоління, на чисте і здорове довкілля;
- взаємозалежність загальних прав людини і прав людини на мир, розвиток та чисте довкілля;
- право на отримання і розповсюдження екологічної інформації та участь у процесах прийняття рішень, що мають вплив на довкілля;

- участь громадськості у процесах прийняття рішень з питань довкілля та розвитку;
- право кожної особи на ефективний доступ до правових і адміністративних процедур;
- відповідальність державних установ за компенсації жертвам екологічних катастроф та відновлення ушкоджених екосистем;
- загальну відповідальність людства за стан довкілля;
- принцип різної відповідальності держав за деградацію глобальних екосистем;
- захист, збереження і відновлення природних екосистем;
- необхідність розвитку міжнародного екологічного права;
- принцип поєднання розвитку суспільства із збереженням довкілля.

Як бачимо, екологічні права окреслюють різні аспекти збереження довкілля, як єдино можливого, природного середовища існування людини.

До екологічних прав відносять: право на безпечне довкілля, охорону здоров'я та життя від несприятливого впливу екологічних чинників, право на компенсацію шкоди, завданої здоров'ю і майну порушенням права на екологічну безпеку, право приватного та загального користування природними ресурсами, на інформацію про стан довкілля, на участь у прийнятті рішень з питань довкілля, на доступ до правосуддя з питань довкілля та ін.

Екологічні права є інтегрованою категорією, спорідненою з природним правом людини на життя та особисту безпеку. Якщо сучасна правнича наука визнає існування прав людини, народу (нації) та людства, очевидно, у цьому ж сенсі варто вести мову, зокрема, і про екологічні права. Особливої актуальності набуває тематика екологічних прав у контексті визнання прав майбутніх поколінь людей.

Екологічне право загалом, як система правових норм та принципів, що регулюють відносини його суб'єктів з питань, які стосуються довкілля, перебуває у стані динамічного розвитку. Воно втілює у собі найрізноманітніші та часом суперечливі риси публічного та приватного права.

Поняття про екологічні права поки що не склалося у класичну самодостатню концепцію. Традиційно їх розташовують у групі соціально-культурних та економічних прав: поряд з правом на освіту, охорону здоров'я, працю, що на думку авторів неправильно. Екологічні права неможливо віднести до будь-якої з усталених категорій прав людини. Вони мають окремі риси, властиві позитивним та негативним, громадянським та колективним правам людини. Справді, Міжнародного Пакту про екологічні права поки що не існує. Але Україна, яка пережила Чорнобильську катастрофу, цілком могла б виступити ініціатором розроблення такого Пакту.

Специфіка екологічних прав полягає у тому, що основою їхньої реалізації в інтересах людини та суспільства є збереження іншої об'єктивно існуючої системи – природного середовища, з незліченою кількістю чинників, об'єктів та організмів. Саме тому у справі реалізації екологічних прав особливо важливою є проблема об'єктивної оцінки стану довкілля.

Передумовою ефективного захисту екологічних прав є рівень сформованості демократичних традицій та зрілості громадянського суспільства. Саме ці чинники забезпечують кожному мати вільний доступ до інформації про стан довкілля, відкривають

шлях для участі у прийнятті екологічно значущих владних рішень та гарантують дієвість судових процедур у захисті права на безпечне довкілля.

Отже, є підстави для виокремлення екологічних прав у самостійній розділ, який займає особливе місце у структурі прав людини.

Обмеження екологічних прав. Баланс прав, обов'язків та відповідальності

Природно, що навіть в ідеалі права будь-якої конкретної людини не можуть бути абсолютними, оскільки їхнє необмежене використання вступає у протиріччя з правами та інтересами інших людей та суспільства. Складним та важливим аспектом проблематики прав людини є обмеження їхньої дієздатності. Приміром, у ст. 29 Загальної декларації прав людини зазначено, що при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна піддаватися лише таким обмеженням, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги до прав і свобод інших і задоволення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві. У Конституції України інтереси охорони довкілля, як передумова екологічної безпеки, є підставою певного обмеження інших прав людини, зокрема економічних та майнових.

Обов'язок виникає та реалізується в суспільстві на основі етичних норм та паралельно з правом і служить засобом забезпечення прав інших людей. З правової точки зору, обов'язок громадянина є засобом дотримання правового порядку, дотримання законодавства, нормальної діяльності суспільного організму, в якому, врешті-решт, забезпечується вільний і всебічний розвиток його особистості. Екологічні права також найтіснішим чином пов'язані з відповідальністю та обов'язками.

Зрозуміло, що суспільство з нерозвинутими етичними традиціями, невизначеними та неконтрольованими юридичними обов'язками неминуче скочується до безладу і дедалі більше процесів у ньому стають просто некерованими. Ще більш небезпечною видається ситуація, якщо конкретно не визначені та систематично не дотримуються обов'язки посадових осіб, що приймають політичні рішення. У країнах з сталими демократичними традиціями звичним є принцип: чим вищий ранг у того чи іншого посадовця, тим докладніше регламентовано усі аспекти його посадової діяльності, у тому числі через встановлення режиму неухильного виконання ним юридичних та моральних обов'язків.

При огляді Конституції та законів України, можна визначити цілий перелік обов'язків, які покладаються на громадян: особистих (громадянських), політичних, економічних, соціальних, культурних і нарешті – екологічних. Ст. 66 Конституції України зобов'язує громадянина “не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки”. Обов'язки громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища визначено у ст. 12 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”. Отже, громадяни України зобов'язані берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства, додержуватись вимог екологічної безпеки, не порушувати екологічні права і законні інтереси інших суб'єктів, вносити плату за спеціальне використання природних ресурсів та штрафи за екологічні правопорушення, компенсувати шкоду, заподіяну забрудненням та іншим негативним впливом на навколишнє природне середовище.

Теорія прав людини наголошує на рівності людей, а тому неявно говорить і про рівну відповідальність. Але між етикою прав і етикою відповідальності є суттєва відмінність. Концепція відповідальності наголошує на тому, що відповідальність є не рівною, а різною.

У кого більше можливостей, у того й більше відповідальності – це твердження може застосовуватися по відношенню до людей, юридичних осіб та до держав. У міжнародних правових актах зафіксовано принцип різної відповідальності економічно-розвинутих та бідних країн. Від людини відповідальність вимагає здатності враховувати суспільні інтереси та природні обмеження і знаходити оптимальні шляхи для своєї діяльності.

Поняття відповідальності має правовий вимір, коли йдеться про необхідність людини відповідати за наслідки своєї неправомірної діяльності. Поняття ж моральної відповідальності не лише стосується звіту за скоєне, а й того, що людині належить зробити у майбутньому. В цьому випадку людина відчуває відповідальність не за те що зроблено, а за відповідність своєї майбутньої діяльності тим вимогам, які висуває до неї життя, а також вимогам, які вона сама визначає для себе.

Як бачимо, права людини – це не застигла ідеологема, а етично-правова концепція, яка постійно розвивається. Кожне нове розуміння прав людини є новим кроком у правовому пізнанні. Історія розвитку ідеї про права людини – це насамперед історія нових понять права і тих нових правничих теорій, які формуються на основі цих понять. Поява нових поглядів у теорії прав людини продиктована тим досвідом, який набуває людство і тими ризиками на шляху власного розвитку, які воно усвідомлює.

Хочеться сподіватися, що розвиток уявлень про екологічні права та їхнє вкорінення у правових системах національного та міжнародного рівня не лише зробить теорію прав людини та міжнародне законодавство більш ефективними та життєздатними в умовах ХХІ століття, але й буде черговим кроком на шляху до гуманного та справедливого світового устрою, побудованого на усвідомленні нової єдності людини з своїм ближнім, суспільством, усім людством, Землею.

1.2 Екологічні права у Конституції та законах України.

Олександр Степаненко, ЕГО “Зелений Світ”

Андрій Оленюк, “Гельсінська ініціатива-ХХІ”

Положення, спрямовані на захист екологічних прав, містяться у багатьох актах законодавства України. Ці права мають кілька унікальних особливостей в силу поєднання ними рис «негативних» і «позитивних» прав, а також внаслідок різноманітності чинників, що визначають стан їхнього дотримання.

У концентрованому вигляді їх сформульовано у **Конституції України**, яку відзначає виразна орієнтація на принципи верховенства права та народовладдя, а також на гуманістичні та екологічні цінності. Центральними з них є: "Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави" (стаття 3) та "Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля" (стаття 50).

Закріплене у Конституції України право громадян на безпечне довкілля є якісно новою інтегрованою категорією, що пов'язана з поняттями національної та глобальної екологічної безпеки та ґрунтується на загальнолюдському природному праві на безпеку. У самому конституційному формулюванні воно тісно пов'язане з правом громадян на життя та

здоров'я, що свідчить про його гуманістичну спрямованість та обумовлює особливу законодавчу гарантованість.

Курс на гуманізацію та екологізацію базових положень Основного Закону України, взятий при його ухваленні у 1996 році, ставить перед правниками завдання переосмислення засад теорії права та правової системи України, а також практичної реалізації зазначених положень.

Понад десять статей Конституції України безпосередньо регулюють питання екологічної безпеки і раціонального використання природних ресурсів. Порівняно з конституціями держав-членів ЄС Конституція України вирізняється достатньо високим рівнем регулювання екологічних питань, особливо в частині гарантування права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та ролі держави у забезпеченні цього права.

У статті 16 Конституції наголошується на обов'язку держави виступати гарантом екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та збереження генофонду українського народу.

Положення статті 50 Конституції безпосередньо стосуються основних екологічних прав людини: права на безпечне довкілля та екологічну інформацію. Відповідно до них "кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля". Цю норму Основного Закону, безперечно, варто вважати винятково сильною та прогресивною. Адже на конституційному рівні визнано та закріплено серед інших прав людини принципово нову категорію, що ґрунтується на фундаментальному природному праві на життя та безпеку. Варто зауважити, що право громадян на екологічну безпеку досі остаточно не визнано та не легітимізовано у багатьох національних та міжнародних правових актах навіть у концептуальному вигляді. Це той рідкісний випадок, коли Україна здійснила юридичне оформлення та закріплення у чинному законодавстві правової норми, яка випереджає рівень європейського права навколишнього середовища.

Суб'єктивне **право на безпечне для життя та здоров'я довкілля** займає центральне місце у системі екологічних прав. Воно реалізується у специфічних правовідносинах, що складаються у сфері екологічної безпеки, тому має ряд особливостей. Суб'єктами цих відносин виступають фізичні особи, які зазнають впливу довкілля, держава (як гарант дотримання їхніх екологічних прав) в особі її органів, посадових та службових осіб, фізичні та юридичні особи, діяльність яких впливає на стан довкілля. Нарешті, для визначення ступеня небезпеки для життя і здоров'я при порушенні сталості навколишнього природного середовища виникає необхідність якісної та кількісної оцінки багатьох взаємозв'язаних чинників як фізичної, так і хімічної та біологічної природи.

Зрозуміло, що інтереси дотримання права на безпечне для життя та здоров'я довкілля вимагають розроблення уніфікованих нормативів екологічної безпеки. Саме вони є тими юридичними аргументами, що дозволяють об'єктивно встановити факт порушення права громадянина на безпечне довкілля, забезпечити можливість відшкодування завданої внаслідок порушення цього права шкоди, а також можливість певним чином кваліфікувати дії або бездіяльність органів державної влади, які порушують екологічні права людей.

Стаття 50 Конституції України закріплює **право на компенсацію завданої порушенням екологічної безпеки шкоди**. Зрозуміло, що на практиці однаково складно формалізувати негативні зміни якості довкілля, а також виразити розміри компенсації за завдану їм шкоду у фінансових одиницях. Це пов'язано з тим, що у економічній науці, медицині та екології досі не вироблено узгоджених підходів до оцінки ступеня екологічної шкоди. Здебільшого компенсація такої шкоди визначається умовно – тим більше, що довкілля окрім незбагненної нами матеріальної має ще більш незбагненну нематеріальну

цінність, яку неможливо виразити у вартісних показниках. Природні ресурси та інші елементи природного середовища мають нескінченну цінність, тому що є, принаймні, необхідною умовою самого існування людства. Ціна використання ресурсів спрощено визначається платою за природокористування, однак економічні вигоди від використання природних ресурсів у більшості випадків є однозначно меншими від ціни ризику, яким у довгостроковій перспективі піддаються екосистеми, що зазнають руйнівного техногенного впливу. Досить раціональним у цьому сенсі виглядає підхід нормативного регулювання мінімізації втручання у природне середовище, все ще недостатньо прописаний у національному законодавстві.

Та все ж вищезгадані положення Конституції підносять екологічні права на найвищий рівень у системі прав людини та ставить його поруч з іншими фундаментальними конституційними правами. Адже Конституція України не робить обмежень щодо судового захисту будь-яких конституційних прав, більш того, гарантує такий захист. Відповідно до положень статей 8 та 55 Конституції “звернення до суду з метою захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується”, “Права і свободи людини і громадянина захищаються судом”. Отже, на підставі порушення конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля будь-який громадянин України вправі звернутися до суду з позовом про припинення екологічно небезпечної діяльності. Вагомість конституційного визнання права на безпечне для життя і здоров'я довкілля підсилюється також нормою статті 92, згідно якої виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина та гарантії цих прав і свобод.

Та ж 50-а стаття Конституції гарантує кожній людині **право вільного доступу до інформації про стан довкілля**, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Принципово важливою та вагомою є конституційна норма про імперативну заборону засекречування інформації про стан довкілля (“така інформація ніким не може бути засекречена”). Ця конституційна норма видається винятково сильною, навіть максималістською.

Тут слід зауважити, що у багатьох нормативних актах національного та міжнародного рівня містяться формулювання, які припускають обмеження вільного доступу до екологічної інформації. Навіть у тексті Конвенції “Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля” (Організація конвенція) легітимізовано певні підстави відмови у наданні екологічної інформації, продиктовані конфіденційністю діяльності державних органів, конфіденційністю комерційної та промислової інформації, можливістю впливу на міжнародні відносини, національну оборону або державну безпеку, правом інтелектуальної власності і т. ін. Втім такі обмеження у відповідності до міжнародних принципів свободи інформації повинні бути прописані у законі у вигляді чітко сформульованих винятків, які не допускають поширювального тлумачення.

В той же час будь-які обмеження конституційної норми щодо вільного доступу до інформації про стан довкілля, можна протлумачити, як такі, що суперечать принципам верховенства права, непорушності гарантій прав та свобод людини та неприпустимості звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод, які визначені в статтях 8, 21, 22 Конституції.

Саме по собі включення до Конституції України новаційних положень про право людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, за певних конкретних умов може

викликати колізію прав, зокрема, права на свободу підприємницької діяльності та права власності.

Стаття 92 Конституції проголошує, що виключно законами України визначаються: засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу. А от формулювання статті 66, згідно з яким кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі та відшкодовувати завдані ним збитки, не будучи достатньо конкретизованим у інших нормативно-правових актах, поки що має декларативний характер.

Вже згадана стаття 13 Конституції покладає на державу обов'язок забезпечувати соціальну спрямованість економіки. Зауважмо, що хоча Конституцію України було ухвалено через 4 роки після прийняття історичних рішень Конференції ООН з довкілля та розвитку в Ріо-де-Жанейро, вона не містить згадок про екологічну складову розвитку та про принципи сталого розвитку.

Відповідно до Конституції в Україні забезпечується та реалізується принцип захисту екологічних прав прокуратурою. Так, стаття 121 Конституції покладає на Прокуратуру України обов'язок “нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Другим за значенням серед національних нормативно-правових актів у сфері забезпечення екологічних прав громадян є **Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища”** N 1268-XII ([1268-12](#)), первинна редакція якого введена в дію Постановою Верховної Ради України від 26 червня 1991 року .

Хоча згаданий Закон прийнято за рік до підписання Україною стратегічних документів Самміту ООН по довкіллю та розвитку у Ріо-де-Жанейро (1992), він містить ряд формулювань, які цілком відповідають принципам сталого розвитку. Приміром, декларацію про екологічні права та інтереси нинішнього і майбутніх поколінь, знаходимо вже у преамбулі Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”. Серед основних принципів охорони навколишнього природного середовища заявлено науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства.

До недоліків цього закону, які щонайперше звертають на себе увагу, слід віднести термінологічну невідповідність формулюванням Конституції України. Якщо у даному випадку законодавець оперує терміном “навколишнє природне середовище”, то у тексті Основного Закону вживається термін “довкілля”. Тлумачення згаданих термінів не дає жоден із згаданих правових актів, тоді як існують дискусії щодо їхньої тотожності.

У статті 3 Закону “Про охорону навколишнього природного середовища” законодавець визначає основні принципи охорони навколишнього природного середовища. Це важливо, адже - у випадку відсутності у інших законах чітко визначених понять - і громадяни, і державні органи можуть керуватися базовими принципами основ екологічного законодавства, серед яких:

- пріоритетність вимог екологічної безпеки;
- обов'язковість додержання екологічних стандартів;
- гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей;
- запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;
- обов'язковість екологічної експертизи;

- гласність і демократизм при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища;
- компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- формування у населення екологічного світогляду та інші.

Екологічним правам громадян присвячено розділ II Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”. Його формулювання базуються на конституційних нормах та конкретизують поняття екологічних прав. Приміром, у статті 9 цього закону, яка містить перелік екологічних прав, проголошується, що **кожний громадянин України** має право на безпечне для його життя та здоров'я навколишнє природне середовище. Те, що це формулювання віднесено до громадянських прав, створює додаткові правові гарантії для його захисту. Втім, воно може сприйматися, як звуження конституційного формулювання “**кожен** має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля”.

Важливо зазначити що права, закріплені ст.9 не є однаково важливими. Очевидно, що конституційне право на екологічну безпеку не можна поставити у один ряд з правом кожного на екологічну освіту та участь у “публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище”. У першому випадку йдеться про фундаментальне право людини, що напряду стосується її права на життя, у другому – про інструментальні права, які цілком можуть бути легітимізовані у інших законах та підзаконних актах.

Стаття 9 Закону “Про охорону навколишнього природного середовища” гарантує кожному громадянину вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічної інформації) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом. Тут ми також стикаємося із згадкою про можливість обмеження конституційного права на доступ до екологічної інформації, що суперечить конституційній нормі, згідно якої екологічна інформація ніким не може бути засекречена, а також положенням статей 8 та 22 Конституції, згідно з якими закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй, а права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Якщо врахувати очевидну розмитість поняття екологічної інформації, що міститься у Законі України “Про інформацію” та на яке часто посилаються посадові особи, на практиці довести факт обмеження доступу до неї буває непросто.

Окремо наголосимо на тому, що визначення екологічної інформації, подане у ст. 25 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища», не відповідає також відповідному визначенню, що міститься у **Конвенції ООН "Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля" (Оргуська конвенція)**. Воно не поширюється на інформацію про ландшафт і природні об'єкти, передбачену у п.3 ст.2 Конвенції, на інформацію про “стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових навколишнього середовища”, а також на інформацію про “діяльність або заходи, що впливають або можуть впливати на складові навколишнього середовища”.

Стаття 25-1 цього ж Закону, включена до його тексту 28.11.2002 нібито на виконання положень Організації конвенції, насправді суттєво звужує поняття вільного доступу до екологічної інформації. Згідно з формулюванням, закладеним у цю статтю, доступ гарантується лише до тієї інформації, “яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах”.

Аналізоване положення статті 25-1 Закону “Про охорону навколишнього природного середовища” суперечить не лише Конституції України, але також і Закону України **“Про державну таємницю”** від 21 січня 1994 р. № 3855-XII. У статті 8 цього Закону однозначно стверджується: “Не відноситься до державної таємниці інформація: про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян; про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення; про факти порушень прав і свобод людини і громадянина; про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб”.

Варто зауважити, що і останній **“Звід відомостей, що становлять державну таємницю”**, затверджений Наказом Служби безпеки України від 12.08.2005 №440, також не містить згадки про віднесення інформації, що стосуються довкілля до категорії таємної.

У Законі “Про охорону навколишнього природного середовища” (ст. 10) згадується про державний обов'язок “створення та функціонування мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації”. Стаття 33 Закону України “Про місцеве самоврядування” відносить до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері охорони навколишнього природного середовища “створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації”. Хоча з моменту набрання чинності згаданими положеннями минуло більш ніж 3 роки, нам не вдалося з'ясувати, на якому етапі перебуває в Україні створення згаданої інформаційно-аналітичної системи і чи створюється вона загалом.

Правовий режим доступу до інформації регулюється також **Законами України “Про інформацію”** від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII, “Про державну таємницю” від 21 січня 1994 р. № 3855-XII, **“Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”** від 23 вересня 1997 р. № 539/97.

Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища” (ст.9) закріплено право на “подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище”, а також – “на скасування у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо порушення екологічних прав громадян”. Право на доступ до правосуддя у захисті порушених екологічних прав є одним з головних елементів юридичних гарантій забезпечення прав людини.

Забезпечення екологічних прав з використанням юридичних, соціально-економічних, інституційних, політичних та інших засобів є функцією і відповідальністю держави. Зокрема, про це йдеться у ст. 5, 10, 11 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”. У ст. 5 проголошується, що “державній охороні від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки підлягають також здоров'я і життя людей”. У статті 10 Закону серед іншого стверджується, що екологічні права громадян забезпечуються:

- проведенням державних заходів щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану навколишнього природного середовища;
- обов'язком міністерств, відомств, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської діяльності на навколишнє природне середовище, виконувати екологічні вимоги при плануванні;
- здійсненням державного та громадського контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- компенсацією в установленому порядку шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- невідворотністю відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

Стаття 11 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” декларує державну гарантію щодо реалізації екологічних прав громадян, наданих їм законодавством. У ній також зазначено, що органи Міністерства охорони навколишнього природного середовища зобов'язані подавати всебічну допомогу громадянам у здійсненні природоохоронної діяльності, враховувати їхні пропозиції, залучати громадян до участі у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. Порушені права громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища мають бути поновлені, а їх захист здійснюється в судовому порядку відповідно до законодавства України.

Однією з вагомих гарантій у захисті екологічних прав громадян можна вважати норму статті 37 вищезгаданого Закону щодо прокурорського нагляду за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища. У ній, зокрема, вказано на можливість звернення органів прокуратури до судів “з позовами про відшкодування шкоди, заподіяної в результаті порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, та про припинення екологічно небезпечної діяльності”. Слід розуміти однак, що і громадяни можуть самостійно звертатися із позовами до суду з приводу порушення своїх екологічних прав, а також із зверненнями до органів прокуратури про захист права на безпечне довкілля, а також про відшкодування шкоди, завданої їм екологічно небезпечною діяльністю. Відповідно органи прокуратури за такими заявами мали б виступати у суді на стороні громадян, чиї екологічні права порушено. Втім, норма про прокурорське представництво захисту екологічних прав громадян у суді недостатньо кореспондується з положенням статті 12 Закону України “**Про прокуратуру**”, згідно з яким прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду.

Система державних гарантій щодо захисту екологічних прав громадян реалізується у т. ч. через заходи запобігання та протидії злочинам проти довкілля. У Розділі 8 **Кримінального Кодексу України** передбачено покарання за злочини проти довкілля (ст.

236 – 254), зокрема за порушення правил екологічної безпеки (ст. 236), невжиття заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення (ст. 237), приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення (ст. 238), забруднення або псування земель (ст. 239), забруднення атмосферного повітря (ст. 241), порушення правил охорони вод (ст. 242), проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (ст. 253) і т. ін.

Унікальною особливістю реалізації екологічних прав є участь у цьому процесі громадськості. Зasadничий принцип громадської участі у прийнятті рішень з питань довкілля є важливою складовою національного та міжнародного екологічного права, що визначає його загальну демократичну спрямованість. Стаття 21 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” наділяє досить широкими повноваженнями громадські природоохоронні об’єднання. Зокрема громадські організації мають право:

- вільного доступу до екологічної інформації;
- брати участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з екологічних питань;
- брати участь у розробці планів, програм, пов’язаних з охороною навколишнього природного середовища, розробляти і пропагувати свої екологічні програми;
- брати участь у проведенні перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів;
- проводити громадську екологічну експертизу;
- виступати з ініціативою проведення республіканського і місцевих референдумів з питань, пов’язаних з охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки;
- вносити до відповідних органів пропозиції про організацію територій та об’єктів природно-заповідного фонду;
- подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Натомість право громадських об’єднань щодо судового оскарження дій або бездіяльності посадових осіб у формулюванні цієї статті звужено лише до випадку відмови чи несвоєчасного надання за запитом екологічної інформації.

Тут варто зауважити, що попри чисельні декларації про гарантії участі громадськості у реалізації державної політики поки що в Україні не створено сталого формату для такої участі та дієвих механізмів сприяння діяльності громадських організацій.

Дотримання екологічних прав громадян гарантується багатьма іншими законами України. Так, стаття 293 глави 21 **Цивільного кодексу України** (N 980-IV (980-15), первинна редакція від 19.06.2003 року) відносить право на безпечне для життя і здоров’я довкілля до особистих немайнових прав, що забезпечують природне існування фізичної особи - поряд з невід’ємним правом на життя, на охорону здоров’я, на особисту недоторканність, на усунення небезпеки, яка загрожує життю та здоров’ю.

У статті 269 цього Кодексу стверджується, що “особисті немайнові права належать кожній фізичній особі від народження або за законом”. Фізична особа здійснює особисті немайнові права самостійно, вона має право вимагати від посадових і службових осіб вчинення відповідних дій, спрямованих на забезпечення здійснення нею особистих немайнових прав (ст. 272). Органи влади, у межах своїх повноважень забезпечують здійснення фізичною особою особистих немайнових прав (ст. 273).

Стаття 293 Цивільного кодексу розкриває зміст права на безпечне для життя і здоров'я довкілля у взаємозв'язку з правом на безпечні продукти споживання, правом на належні, безпечні і здорові умови праці, проживання, навчання, а також з правом на достовірну інформацію про стан довкілля та правом на її збирання та поширення. У згаданій статті також проголошено: “Діяльність фізичної та юридичної особи, що призводить до нищення, псування, забруднення довкілля, є незаконною. Кожен має право вимагати припинення такої діяльності. Діяльність фізичної та юридичної особи, яка завдає шкоди довкіллю, може бути припинена за рішенням суду”.

Принцип взаємопов'язаності права на безпечне довкілля та права на охорону здоров'я та життя знаходить відображення у положеннях багатьох інших законів: **Закону України “Основи законодавства України про охорону здоров'я”**, **“Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення”**, **Закону України “Про охорону атмосферного повітря”**, **Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”**, **Закону України “Про Основи національної безпеки України”**, **Земельного кодексу України** та ін.

Приміром, у статті 6 **“Основа законодавства України про охорону здоров'я”** (N 2802-XII (2802-12) від 19.11.92 р.) зазначено, що кожний громадянин України має право на охорону здоров'я, що передбачає:

- життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та соціальне обслуговування і забезпечення, який є необхідним для підтримання здоров'я людини;
- безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище;
- санітарно-епідемічне благополуччя території і населеного пункту, де він проживає
- безпечні і здорові умови праці, навчання, побуту та відпочинку;
- достовірну та своєчасну інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я населення, включаючи існуючі і можливі фактори ризику та їх ступінь і т. ін.

Державні гарантії права на охорону здоров'я серед іншого забезпечуються організацією державної системи збирання, обробки і аналізу соціальної, екологічної та спеціальної медичної статистичної інформації. Принципово важливим у даному випадку є визнання тісного зв'язку між правом людини на охорону здоров'я та правом на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, а також законодавче закріплення цього зв'язку в Основах законодавства України про охорону здоров'я”.

Закон України “Про екологічну експертизу” 1995 року (N 45/95-ВР) до завдань законодавства про екологічну експертизу відносить: забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, захист екологічних прав та інтересів громадян і держави (ст. 3).

Серед основних принципів екологічної експертизи, проголошених даним законом (ст. 6), знаходимо:

- гарантування безпечного для життя та здоров'я людей навколишнього природного середовища;
- збалансованість екологічних, економічних, медико-біологічних і соціальних інтересів,
- врахування громадської думки,
- превентивність та гласність.

Стаття 5 **Земельного Кодексу України** (N 2905-III (2905-14) від 20.12.2001 р.) відносить до принципів національного земельного законодавства пріоритет вимог екологічної безпеки, стаття 5 Закону “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” в числі основних принципів державної політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційного захисту вказує на:

- пріоритет захисту людини та навколишнього природного середовища від впливу іонізуючого випромінювання;
- заборону будь-якої діяльності у сфері використання ядерної енергії, результатом якої є обґрунтовано передбачений більший негативний вплив на майбутні покоління, ніж той, що допускається для нинішнього покоління;
- забезпечення безпеки під час використання ядерної енергії;
- відкритість і доступність інформації, пов'язаної з використанням ядерної енергії
- забезпечення відшкодування шкоди, зумовленої радіаційним впливом;
- участь громадян та їх об'єднань у формуванні державної політики у сфері використання ядерної енергії.

Закон “Про Основи національної безпеки України” (2003 р.) окреслює в якості одного з «головних пріоритетів національних інтересів» забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів”.

Більш ніж 15 років багатьма науковцями та правниками проголошується необхідність розробки **Екологічного кодексу України** - базового законодавчого акту, що врегульовував би широку сферу питань, які протирічиво викладені у національному законодавстві, включаючи екологічні права людини, проблематику охорону довкілля, раціональне використання природних ресурсів та сталого розвитку. Таке завдання було обґрунтовано у доповіді міністра екології і природних ресурсів України В. Шевчука на Парламентських слуханнях у Верховній Раді України у січні 2003 року. На жаль, робота над проектами Екологічного Кодексу не була регулярною та ефективною, відтак її досі не завершено. Проект Екологічного Кодексу України у черговий раз включено до “Орієнтовного плану законопроектної роботи КМУ на 2006 рік”, затвердженого постановою КМУ від 25 травня 2006

р.	№	747.
----	---	------

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що екологічні права закріплено в базових нормах національного законодавства України якісно новою самодостатньою групою принципів, спрямованих на захист прав та інтересів людини, які мають значення при реалізації невід’ємного права на життя, права на охорону здоров’я та особисту безпеку.

У даному огляді зверталася увага на деякі неузгодженості та контраверсійні положення, властиві національному природоохоронному законодавству, як системі. Але критичний стан довкілля в Україні, масові порушення екологічних прав та відсутність належної уваги до екологічних проблем з боку влади та громадян пов’язані не настільки з недосконаlostями нормативно-правової бази, як з незадовільною практикою правозастосування у цій сфері. Важливо створити сучасне законодавство, але головне і найскладніше завдання – змусити його працювати, сформувавши для цього інформаційні, інституційні, організаційні, економічні механізми реалізації. Вимоги Європейського Союзу

щодо країн-кандидатів до вступу в ЄС формуються з урахуванням не лише якості законів, а й забезпечення їхньої реалізації на практиці.

Проголошення будь-якого права людини, навіть закріпленого відповідними актами держави, перетворюється на порожню декларацію без реальних гарантій його реалізації та захисту. Під гарантіями прав людини та громадянина слід розуміти широку систему морально-етичних, правових, соціально-економічних та політичних чинників, які забезпечують їх фактичну реалізацію та надійний захист. Зрозуміло, що без гарантій дотримання екологічні права не мають жодної цінності ані для особи, ані для суспільства, ані для природи.

1.3 Екологічні права у міжнародних правових актах.

Олександр Степаненко, ЕГО “Зелений Світ”

Ярослав Мовчан, Національний екологічний центр України

Сергій Федоринчик Інформаційний центр УЕА “Зелений Світ”

Система міжнародного екологічного права не є настільки самодостатньою та всеохоплюючою, як національне екологічне право багатьох європейських країн, у тому числі й України.

У цьому сенсі й абсолютна більшість міжнародних природоохоронних конвенцій не базується на ідеї прав людини у підходах до розв’язання тієї чи іншої екологічної проблеми.

З іншого боку, далеко не в усіх базових міжнародних правових актах згадується проблематика охорони навколишнього природного середовища, сталого розвитку, на уряди держав покладається обов’язок розробки ефективного природоохоронного законодавства та встановлення режиму міжнародного співробітництва заради збереження довкілля.

Приміром, Європейська Конвенція про захист прав людини та основних свобод, ухвалена 4 листопада 1950 року у Римі представниками Урядів держав-членів Ради Європи, цілком та повністю базується на правах людини першого покоління: громадянських та політичних. Ані Конвенція, ані 14 згодом ухвалених протоколів до неї не містять згадки про екологічні права, що не дозволяє напряму застосовувати механізми їхнього захисту у Європейському Суді з прав людини.

Незважаючи на це, поодинокі прецеденти захисту екологічних прав громадян Європейським Судом існують. Вони стосуються порушення норм статті 2 (право на життя), статті 6 (право на справедливий судовий розгляд) та статті 8 європейської “Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Остання згадана стаття наділяє органи державної влади правом та позитивним обов’язком діяти в інтересах національної та громадської безпеки, з метою запобігання злочинам, для захисту здоров’я, моралі, заради забезпечення права на житло, а також на повагу до приватного та сімейного життя.

Приміром, 26 жовтня 2006 р. Європейський Суд з прав людини виніс рішення в справі “Ледяєва та інші проти Росії”. Ця справа стала другою екологічною справою проти Росії та шостою за усю п’ятдесятирічну історію Суду. Суд визнав, що причиною погіршення здоров’я заявників стали шкідливі викиди в атмосферу, відповідальність за які в основному несе ОАО «Севєрсталь». Суд вказав на недостатність прийнятих державою заходів: поставлені цілі по скороченню викидів так і не були досягнуті, дослідження і санкції не набули ніякого ефекту, а будь-яка осмислена екологічна політика була відсутня.

Європейський Суд, визнавши порушення ст. 8 Конвенції, присудив заявникам від 1,500 до 8,000 євро за понесену моральну шкоду. Суд вказав, що органи державної влади Російської Федерації зобов'язані вжити заходів для поліпшення ситуації. Суд присудив також 3,200 євро за судові витрати. Згадане рішення стало не лише знаковим прецедентом у захисті екологічних прав людини, воно повинно послужити орієнтиром для громадян, що живуть у схожій ситуації, а також для судів пострадянських країн, що зазвичай ігнорують подібні справи.

Європейський Суд також констатував, що за час, який минув з моменту винесення рішення в аналогічній справі “Надія Фадеева проти Росії” (2004 рік), органи державної влади Російської Федерації не здійснили жодних заходів для покращення екологічної ситуації на підприємствах металургійної промисловості у м. Череповці.

Інший базовий міжнародний правовий документ, **Загальна декларація прав людини ООН**, розширюючи поняття прав людини на сферу громадянських, політичних, соціокультурних та економічних прав, також безпосередньо не згадує про екологічні права. Поза сумнівом, із змісту Декларації зрозуміло, що реалізація багатьох інших прав, задекларованих у ній, включаючи саме право на життя, а також права на сприятливі умови праці, необхідний для підтримання здоров'я і добробуту життєвий рівень, в принципі неможлива в умовах забрудненого та виснаженого природного середовища.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права визнає право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я, а також закріплює заходи, які повинні вжити держави-учасниці для повного здійснення цього права. До таких заходів Пакт відносить серед іншого “поліпшення всіх аспектів гігієни зовнішнього середовища”.

Першою міжнародним документом, у якому було окреслено початкові принципи європейської політики у сфері охорони довкілля, стала **Стокгольмська Декларація конференції ООН з проблем довкілля (1972 р.)**. Перший принцип Стокгольмської декларації проголосив зв'язок між правами людини і довкіллям, взаємозалежність охорони довкілля, миру, розвитку, забезпечення прав людини і фундаментальних свобод.

Чи не найпершим міжнародним правовим документом, у якому згадано про необхідність гармонійного поєднання цілей економічного розвитку та охорони довкілля, інтересів нинішнього та майбутніх поколінь, а також налагодження міжнародного співробітництва у питаннях, що стосуються довкілля, став **Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі (НБСЄ)**.

Підписаний у Гельсінкі 1 серпня 1975 року представниками країн Європи, Канадою, СРСР та США, він поклав на держави обов'язки дотримуватися прав людини та основних свобод. Країни-учасники НБСЄ зобов'язалися діяти у відповідності до положень Статуту ООН та Загальної декларації прав людини та сприяти створенню міжнародних механізмів контролю за дотриманням взятих зобов'язань незалежно від власних кордонів. У відповідності до Заключного акту, уряди держав-учасниць повинні “заохочувати і розвивати ефективне здійснення громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних і інших прав і свобод, що впливають з гідності, що властива людській особистості, і є суттєвими для її вільного і повного розвитку. Як бачимо, у Заключному Гельсінському акті також безпосередньо не йдеться про екологічні права.

Цілі охорони довкілля Заключним Гельсінським актом окреслено у вигляді окремого, досить новаторського та місткого розділу “Навколишнє середовище”, структурованого за напрямками діяльності та складовими природного середовища. Підписавши його, країни-

учасники підтвердили, що “захист і поліпшення довкілля, а також охорона природи і раціональне використання її ресурсів в інтересах нинішнього і майбутнього поколінь є одним із завдань, що мають велике значення для добробуту народів і економічного розвитку всіх країн, і що багато проблем навколишнього середовища, зокрема, у Європі, можуть бути ефективно вирішені тільки шляхом тісного міжнародного співробітництва”.

Новацією Гельсінського акту можна вважати принциповий висновок про те, що успіх будь-якої державної політики у природоохоронній сфері передбачає проведення постійної просвітницької роботи, а також залучення усіх категорій населення та суспільних сил до справи збереження довкілля. Крім того, держави-учасниці зобов'язалися сприяти розвитку та застосуванню міжнародного права, як одного з засобів збереження і покращення довкілля, зокрема – підтримуючи розробку та ратифікацію відповідних міжнародних конвенцій.

Положення Заключного Гельсінського акту щодо розвитку міжнародного співробітництва у правових аспектах збереження довкілля було розвинуто у **Паризькій Хартії для нової Європи від 1990 року** та у **Гельсінській декларації країн-учасниць НБСЄ 1992 року**.

Відтак, не без впливу механізмів Заключного Гельсінського акту та діяльності ОБСЄ в останні десятиріччя міжнародне екологічне право відрізняється швидким розвитком та високою якістю нормативних актів. Недаремно взаємовідносини між міжнародними (зокрема, європейськими) та національними правовими системами регулюються принципами верховенства норм міжнародного права, їхньої прямої дії, а також принципом інтеграції, під яким розуміється впровадження норм міжнародного права у національні системи права всіх держав-членів міжнародних співтовариств.

Суттєвий поштовх для процесу впровадження елементів права навколишнього природного середовища до системи міжнародних правових відносин створили документи так званого “м'якого законодавства”:

- **доповідь Комісії ООН під керівництвом Г. Х. Брундтланд “Наше спільне майбутнє” 1987 року;**
- **“Всесвітня Хартія природи” 1982 року;**
- **Декларація Ріо-де-Жанейро по довкіл्लю і розвитку та “Порядок денний на XXI століття”, ухвалені на всесвітньому Самміті ООН 1992 року;**
- **Програма дій з подальшого впровадження „Порядку денного на XXI століття” (“RIO+5”) 1997 року;**
- **“Декларація тисячоліття” ООН 2000 року;**
- **“Хартія природи” ЮНЕСКО 2000 року;**
- **Йоганнесбурзька декларація ООН зі сталого розвитку 2002 року.**

Декларація “Ріо-92” проголошує, що люди повинні жити в доброму здоров'ї і працювати в гармонії з природою. Мир, розвиток і захист довкілля — взаємопов'язані і неподільні. Природне середовище визнається об'єктом загальної турботи та відповідальності людства. Сенс цього принципу полягає в тому, що міжнародне співтовариство повинно об'єднати зусилля заради охорони спільної природної спадщини.

Природне середовище поза державними кордонами є загальним надбанням людства. Згідно з цим принципом, природні ресурси за межами дії національної юрисдикції є спільним благом, збереження якого — обов'язок усіх держав і народів. Принцип сприяння міжнародному співробітництву в дослідженні і невиснажливому використанні довкілля

полягає у тому, що міжнародні проблеми охорони довкілля повинні вирішуватися шляхом співробітництва всіх країн на основі рівноправності і взаємної вигоди з метою відвернення, зменшення та усунення негативного впливу на довкілля, а також розширеного відтворення природних ресурсів. Держави повинні об'єднуватися на принципах партнерства для збереження і відновлення здоров'я єдиної екосистеми Землі (Декларація "Ріо-92", п. 7). З погляду різного негативного вкладу в деградацію довкілля держави мають спільні, але диференційовані обов'язки і відповідальність.

На жаль, попри важливість та міжнародне визнання духу і букви вищезгаданих документів, абсолютна більшість їх має рекомендаційний, а не обов'язковий характер, відтак їхні положення не можуть застосовуватись безпосередньо. Вони визначають цінності та принципи, якими належить керуватися міжнародному співтовариству та окреслюють стратегічні завдання країн-учасниць. Лише у деяких випадках ("Порядок денний на XXI століття") містять конкретні вказівки щодо реалізації цих завдань.

Приміром, у Главі 39 "Порядку денного на XXI століття" проголошено, що "загальна мета огляду і розвитку міжнародного екологічного права повинна полягати в оцінці і стимулюванні ефективності такого права і в сприянні інтеграції політики у галузі навколишнього середовища та розвитку через посередництво ефективних міжнародних угод". Наголошується також на необхідності "забезпечення ефективного, повного і негайного впровадження правових документів, що мають обов'язкову силу".

Однак за півтора десятиліття, що минули від дати проведення всесвітнього Самміту ООН 1992 року, таких документів розроблено надто мало. Більш того, практика впровадження положень міжнародних стратегічних документів продемонструвала різку відмінність у сприйнятті та дотриманні їхніх рекомендацій: від сумлінного виконання низкою держав Західної, Північної та Центральної Європи – до майже повного ігнорування зі сторони інших країн, у тому числі окремих "супердержав". Останній "Самміт Землі" в Йоганнесбурзі (2002 р.) констатував незадовільне виконання рекомендацій "Ріо-92" більшістю держав світу. Передусім, це пов'язано з юридично необов'язковим характером рекомендацій та відсутністю міжнародних важелів впливу на національну екополітику.

Уже сьогодні існує розуміння того, що у XXI столітті міжнародне право повинно піднятися на якісно вищий ступінь і стати правом всезагальної безпеки і колективної відповідальності держав перед людством. Магістральним шляхом подальшого розвитку міжнародного права є становлення на фундаменті існуючих міжнародних правових зобов'язань нових міжнародних правових принципів і зобов'язань, спрямованих безпосередньо на створення екологічно безпечного світу.

Проф. Юрій Туниця (м. Львів) у своєму дослідженні "Щодо ідеї глобального правового акта екологічної безпеки і сталого розвитку" пропагує ініціативу створення глобального правового акта екологічної безпеки і сталого розвитку (Екологічної Конституції Землі"). Цю ідею проголошено більш ніж 15 років тому. Вперше її було сформульовано делегацією українських вчених на міжнародній конференції в університеті Гофстра (США) у квітні 1992 року, тобто напередодні конференції ООН у Ріо-де-Жанейро у 1992 р. Українську делегацію складали: академік НАН України Ю.Шемшученко, професори Ф.Бурчак (Київ), М.Костицький, С.Кравченко, Ю.Туніця (Львів), Б.Шелегеда (Донецьк).

Близькі за змістом ідеї звучать також від представників інших країн, зокрема, ФРН, Бразилії, Південної Африки, Росії. Концептуально вони базуються на двох взаємопов'язаних пропозиціях:

- створення та ухвалення писаного міжнародного правового акта — Екологічної Конституції Землі;
- створення в системі ООН відповідних організаційних структур для контролю за дотриманням її норм — Ради Екологічної Безпеки, Міжнародної Екологічної Організації, Міжнародного Екологічного Суду, Міжнародної Екологічної Поліції, Міжнародного Екологічного Банку.

Автори ідеї Екологічної Конституції Землі виходять з того, що з проблем охорони довкілля прийнято багато міжнародних конвенцій, угод та інших документів. Міжнародні екологічні договори не об'єднано в єдину правову систему. Фахову літературу, пов'язану з ними, не може прочитати і вивчити жодна людина. Тому треба створити один загальноприйнятний документ, який мусили б ратифікувати усі країни світу в інтересах збереження життя на Землі. Такий документ повинен мати обов'язкову юридичну силу згідно з імперативною міжнародною нормою “*jus cogens*”, відхилення від якої недопустиме. Тобто це система норм, яка повинна закласти засадничі основи міжнародного екологічного права.

Виходячи з того, що країни Європейського Союзу з року в рік демонструють найбільш динамічний розвиток системи екологічного права та ретельно дотримуються його положень, важливим чинником реформування правової системи України слід вважати участь України у процесі адаптації національного законодавства до стандартів ЄС та участь у конвенціях Ради Європи.

Взаємовідносини між національним правом держав-членів та європейським правом характеризуються такими важливими принципами, як верховенство європейського права, що полягає в наданні нормам європейського права вищої юридичної сили порівняно з нормами національного права держав-членів. Іншим важливим принципом є пряма дія норм європейського права, що полягає у безпосередньому та обов'язковому застосуванні нормативно-правових актів Співтовариств національними органами влади та судами. Впровадження норм права Співтовариства у національні системи права всіх держав-членів відбувається на основі принципу інтеграції.

Співробітництву у галузі охорони довкілля відведено окремий розділ “Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу”, затвердженої Указом Президента України від 11 червня 1998 р. У стратегії відзначено, що охорона довкілля є визнаним пріоритетом державної політики і предметом підвищеної уваги громадськості в європейських державах, одним з головних напрямів діяльності ЄС. Цю сферу слід визнати актуальною та пріоритетною і для України, що зумовлено загальним кризовим станом довкілля в Україні. Правовою основою співробітництва у галузі охорони довкілля є міжнародні договори та угоди щодо безпеки навколишнього природного середовища, сторонами яких є Україна та ЄС. В результаті співробітництва в галузі охорони довкілля має привести до створення безпечного і сприятливого для людини загальноєвропейського екологічного простору.

Нині Україна є стороною більш ніж 40 міжнародних природоохоронних конвенцій глобального та регіонального значення та протоколів до них, серед яких:

- **Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, як середовища існування водоплавних птахів 1971 року (Рамсарська конвенція);**
- **Конвенція про охорону всесвітньої культурної й природної спадщини 1972 року (Паризька конвенція);**

- Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ їх існування в Європі 1979 року (Бернська конвенція);
- Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин 1979 року (Боннська конвенція);
- Віденська конвенція про охорону озонового шару 1985 року;
- Конвенція про захист Чорного моря від забруднення 1992 року (Бухарестська конвенція);
- Конвенція про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 року (Гельсінська конвенція);
- Конвенція про оцінку впливу на довкілля у транскордонному контексті 1991 року (конвенція Еспоо);
- Конвенція про охорону біологічного різноманіття 1992 року;
- Конвенцію про охорону біорізноманіття 1992 року (Ріо-де-Жанейро);
- Конвенція з ядерної безпеки 1994 року (Віденська конвенція);
- Конвенцію по співпраці з питань охорони та сталого використання ріки Дунай 1994 року (Софійська);
- Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату 1996 року та Кіотський протокол до неї;
- Конвенція ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля 1999 року (Оргуська Конвенція);
- Картахенський Протокол з біобезпеки 2000 року;
- Рамкова Конвенція про охорону довкілля та сталий розвиток Карпат 2003 року.

Міжнародні екологічні конвенції та угоди з моменту ухвалення парламентського рішення про приєднання або ратифікацію стають частиною національного законодавства і покладають на Україну додаткові зобов'язання щодо захисту довкілля та забезпечення екологічних прав громадян.

Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (далі – Конвенція Еспоо) була прийнята в Еспоо, Фінляндія, 25 лютого 1991 року. Вона була ратифікована Законом України від 19.03.1999 №534- XIV (приєднання). Мета Конвенції Еспоо : оцінка впливу діяльності людини на довкілля, за умови, коли така діяльність може мати впливає на довкілля країни-Сторони Конвенції (наприклад, транскордонні викиди та скиди).

Конвенція Еспоо є першою багатосторонньою угодою, яка визначила процедурні права та обов'язки Сторін стосовно транскордонного впливу діяльності, що планується, а також встановила в транскордонному контексті процедури розгляду впливів на довкілля у процесі прийняття рішень. Розвитком Конвенції Еспоо є Протокол про стратегічну довкільну оцінку (СДО), підписаний в Києві в 2003 році в рамках Міністерської конференції „Довкілля для Європи”. В 2006 ЄЕК затверджено „Керівництво з участі громадськості в ОВНС в транскордонному контексті”.

Прецедент застосування процедур Конвенції в Україні мав місце внаслідок проведення на її території робіт з відновлення каналу/глибоководного суднового ходу „Дунай-Чорне море”, коли на вимогу Румунії була створена міжнародна Комісія із запиту. 10 липня 2006 року відбулося заключне засідання Комісії. В заключному документі Комісії

міститься висновок щодо ймовірності шести видів значних негативних транскордонних впливів, які стосуються переважно умов існування та середовищ перебування птахів та риб. В той же час, слід зауважити, що мова йде також про формальне неврахування вищезазначених вимог Конвенції Еспоо щодо публічного повідомлення заздалегідь про можливий вплив планованої діяльності в прикордонному районі, беручи до уваги значні обсяги проекту. Ще одним аспектом цього випадку є несумлінне виконання державою (представленою в даному випадку Мінтрансом та Мінприроди України) вимоги щодо громадського обговорення та професійної експертної оцінки інженерних, екологічних та соціальних наслідків планованої діяльності.

Конвенція з охорони та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 року була підписана у Гельсінкі у 1992 році. Україна приєдналася до Конвенції у 1999 році. Метою **Конвенції** (ст. 2) є: охорона транскордонних вод (включно з поверхневими та підземними водами) шляхом запобігання, обмеження та скорочення забруднення; екологічно обґрунтоване та невиснажливе управління транскордонними водами; розумне та справедливе використання транскордонних вод; збереження та відновлення екосистем.

Перша нарада Сторін Конвенції, що відбулася у Гельсінкі 2-4 липня 1997 року, ухвалила Гельсінську декларацію. Декларація визначає, що проблеми розглядаються в контексті інтегрального управління водними ресурсами, буде здійснюватись тісна співпраця на п'яти рівнях - регіональному, субрегіональному, національному, районному та місцевому - і уся відповідна діяльність буде передаватися на найнижчий прийнятний рівень, важливе значення для впровадження та розвитку Конвенції має широка участь громадськості, однією з цілей є підготовка спільно з Європейським Регіональним Бюро ВООЗ міжнародного документу щодо вирішення проблеми хвороб, пов'язаних із вживанням води.

У Конвенції прямо визнається необхідність застосування низки основних принципів. Принцип уживання заходів безпеки передбачає, що заходи із запобігання можливому транскордонному впливу скидання небезпечних речовин не мають відкладатися через те, що наукові дослідження не встановили у повному обсязі причинно-наслідкові зв'язки між цими речовинами та можливим транскордонним впливом. Витрати, пов'язані з цими заходами із запобігання та обмеження забруднення, відшкодовуються забруднювачем (принцип "забруднювач сплачує"). Необхідно таким чином управляти водними ресурсами, щоб потреби теперішнього покоління задовольнялися без шкоди для прав прийдешніх поколінь задовольняти відповідні потреби.

В рамках виконання Конвенції Україною започатковано басейнові проекти та програми, здійснюються моніторингові дослідження (зокрема, в басейнах Західного Бугу, Дунаю, Сіверського Дінця, Прип'яті-Дніпра та інші). Кроками, спрямованими на виконання Конвенції, слід розглядати розроблення басейнових концепцій та державних програм щодо Дніпра, Дністра, Сіверського Дінця.

В той же час, діяльність з виконання Конвенції все ще не носить системного та планового характеру, здійснюється з великим запізненням, не забезпечена інституційно та фінансово. Вдосконалення потребує методична база, насамперед в сфері моніторингу вод, відсутнє публічне звітування, не завершено процес укладання міжнародних басейнових меморандумів. В цілому, стан виконання Конвенції можна оцінити як „започаткування впровадження”.

Конвенція про захист Чорного моря від забруднення (Бухарестська Конвенція) - міжнародний правовий документ обов'язкової юридичної сили, укладений для створення законодавчих основ регіональної співпраці в галузі збереження та відтворення природного довкілля Чорного моря та збалансованого використання його ресурсів. Конвенцію було укладено у Бухаресті 21 квітня 1992 року. Сторонами Конвенції є Болгарія, Грузія, Російська Федерація, Румунія, Туреччина і Україна. Україна ратифікувала Конвенцію в 1994 р.

Суттєвою перешкодою для ефективної участі представників України в міжнародному сегменті діяльності є дефіцит фінансової підтримки з боку держави. З 2001 р. Україна була боржником щодо сплати членських внесків до бюджету Конвенції (тільки у червні 2005 р. Україна сплатила членські внески за 2001-2004 рр.).

Особливе побоювання викликає інтенсифікація судноплавства та розвиток нафтогазових промислів в регіоні, що, в зв'язку з особливістю моря, таїть в собі велику загрозу. Тому залучення до впровадження планів дій при надзвичайних ситуаціях судноплавної, нафтової та газової галузей є вирішальним для забезпечення їх ефективності.

Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат (далі - Карпатська конвенція) – правовий міжнародний документ, схвалений 22 травня 2003 року на 5-й Всеєвропейській Міністерській Конференції з довкілля в Києві. Розроблення Рамкової Карпатської Конвенції було ініційовано Україною на Дунайсько-Карпатському самміті в 2001 році в Бухаресті.

Карпатські гори - одна з останніх великих гірських екосистем Європи, що залишилися у порівняно природному стані, тому метою Карпатської конвенції є вирішення довкільних проблем Карпатських гір, що можливе лише за умови узгоджених дій всіх країн Карпатського регіону, проведення збалансованої політики та організація співпраці щодо охорони та невиснажливого розвитку регіону. Її основними завданнями є: поліпшення якості життя людей; забезпечення збереження та відтворення унікальних природних комплексів, які мають естетичне, наукове, рекреаційне значення; попередження негативного антропогенного впливу на гірські екосистеми. Важливим завданням Карпатської конвенції залишається збереження біорізноманіття регіону, одним з підходів до його вирішення є створення цілісної екомережі Карпат.

Карпатська конвенція є рамковою, тому більшість її статей не має прямої дії. У документі визначені лише спільні підходи і принципи, тому впроваджуватися конвенція буде через спеціальні рішення - протоколи, - які стосуватимуться специфічних питань економічного, соціального, природоохоронного напрямків.

Протягом 2004-2006 років за участю Національного університету „Києво-Могилянська академія” та Департаменту біотичних, водних, земельних ресурсів та екомережі Мінприроди України розроблено Стратегію впровадження елементів положень Карпатської конвенції, проект Протоколу про збереження біорізноманіття до Карпатської конвенції), план заходів щодо впровадження її положень на місцевому рівні, створено Координаційну раду з її виконання.

11-13 грудня 2006 року в Києві пройшла Перша конференція Сторін Карпатської конвенції, на якій були прийняті правила процедури Конференції, фінансові процедури конвенції та підписані Меморандуми про взаєморозуміння між Карпатською конвенцією та Альпійською і Рамсарською конвенціями. Головним підсумком зустрічі стало прийняття Карпатської декларації, яка закладає принципи партнерства у сфері охорони і

збалансованого розвитку карпатського регіону та формально започатковано впровадження Карпатської конвенції.

Карпатська конвенція, ініційована Україною, – наймолодший правовий документ в сфері довкілля на континенті, тому конструктивність в її впровадженні є принципово важливою для відродженої держави. В той же час, актуальність безумовного і своєчасного виконання конвенції зумовлена загрозами інтенсивного розвитку регіону, що до тепер зберіг природність і унікальність. Основні загрози для природи регіону пов'язані з приватизаційними процесами, фрагментацією ландшафтів, виснаженням біоресурсів, забрудненням довкілля, розвитком транспортних коридорів, тому необхідною є підготовка відповідних політичних рішень і волі для забезпечення виконання конвенційних зобов'язань, як на національному, так і на місцевому рівні.

Особливе місце серед міжнародних природоохоронних конвенцій займає **Конвенція ООН "Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля" (Оргуська конвенція).**

Оргуська конвенція стала розвитком документу, внесеного Комітетом екополітики Європейської Економічної Комісії (КЕП СЕК ООН) до порядку денного на Софійську конференцію міністрів довкілля в рамках процесу „Довкілля для Європи” (1995), - „Керівництва про доступ до інформації про довкілля” – який був схвалений і щодо якого було прийнято рішення про його опрацювання як міжнародного правового документу (конвенції). Цим подіям передували дискусії (1994) в КЕП щодо доцільності такого документу, і відповідне рішення було прийняте за наполяганням представника України, підтриманого країнами колишнього соціалістичного табору. В роботі над проектом Оргуської конвенції в складі робочих груп брали участь представники Мінприроди України та українських недержавних організацій на основі широкого форуму, пов'язаного з створенням Громадської ради при Мінприроди (1995-1997) та формуванням системи регіональних екологічних центрів на теренах колишнього СРСР, в тому числі в Києві (РЕЦ-Київ, 1994-1998). Генсеком ООН Кофі Ананом розроблення, схвалення (1998) та започаткування впровадження Оргуської конвенції було оцінено як “найбільш значний крок у формуванні світового громадянського суспільства”.

Загальновизнано, що положення Оргуської конвенції відповідають найвищим сучасним стандартам у сфері свободи інформації та демократії участі. Конвенція, як жоден інший міжнародний правовий документ найвищого рівня з питань екополітики, базується на ідеї прав людини та прав громадськості. Вона унікальна також тим, що має процедурний характер і стосується будь-якої сфери, де може бути вплив на довкілля.

Підписанням Конвенції її учасники задекларували: "З метою сприяння захисту права кожної людини нинішнього і прийдешніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна із Сторін гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, у відповідності до положень цієї Конвенції."

Згідно з Конвенцією: "Екологічна інформація означає будь-яку інформацію в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи будь-якій іншій матеріальній формі про:

а) стан складових навколишнього середовища, таких як повітря й атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафт і природні об'єкти, біологічні різноманіття та його компоненти, включаючи генетично змінені організми, та взаємодію між цими складовими;

b) фактори, такі як речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, політику, законодавство, плани і програми, що впливають або можуть впливати на складові навколишнього середовища, зазначені вище в підпункті а) і аналіз затрат і результатів та інший економічний аналіз та припущення, використані в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища;

с) стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових навколишнього середовища або через ці складові, фактори, діяльність або заходи, зазначені вище в підпункті b)"

Відповідно до Статті 3 Конвенції: "Кожна із Сторін прагне забезпечити умови, аби посадові особи та державні органи надавали громадськості допомогу та забезпечували їй орієнтацію в отриманні доступу до інформації, сприяли участі в процесі прийняття рішень і в одержанні доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища."

Україна підписала Оргуську конвенцію 25.06.98 року і ратифікувала її Законом № 832-XIV від 06.07.99 року – однією з перших у Європі. З цього моменту Конвенція стала частиною національного законодавства. Передбачено механізми міжнародного контролю за її виконанням. Відтак Оргуська конвенція розглядалася, як потенційно ефективний інструмент екологізації державної політики. Участь громадськості у прийнятті рішень визначена Оргуською конвенцією у формі громадських слухань, відкритих засідань, участі в екологічній експертизі та оцінці впливу на довкілля, в розробленні екологічних програм, планів, політики, законодавчих та інших нормативно-правових актів, у видачі дозволів на здійснення діяльності, пов'язаної з поводженням з небезпечними речовинами та матеріалами. Формально, громадянин, базуючись на положеннях Оргуської конвенції, може звернутися до судових органів з метою оскарження певного рішення або відновлення порушеного права. Держави-Сторони зобов'язані вживати заходи щодо охорони довкілля, включаючи прийняття рішень про заборону діяльності, яка завдає шкоди довкіллю.

Процес впровадження положень Оргуської конвенції в Україні відбувався в традиціях формалізму часів "застою": було створено окремий підрозділ в Мінприроди, при держуправліннях екології у областях започатковано діяльність т. зв. Оргуських центрів, розроблялися вузьковідомчі документи та процедури. Втім, невдовзі виявилось, що повноцінне застосування Конвенції є неможливим через брак базових нормативно-правових механізмів, перш за все, у сфері діяльності виконавчої влади та місцевого самоврядування.

На жаль, громадськості довелося три з половиною роки чекати внесення хоча б мінімальних змін до законодавчих актів України у зв'язку з ратифікацією Україною Оргуської конвенції. Їх все ж було внесено Законом України № 254-IV від 28.11.2002 р. лише до чотирьох Законів України, а саме: "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про екологічну експертизу", "Про місцеве самоврядування в Україні" та до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Хоча за деякими оцінками для повноцінного втілення вимог Конвенції відповідних змін потребували десятки законів та сотні підзаконних актів. Втім, і після внесення згаданих змін до згаданих чотирьох Законів України стан реалізації положень Оргуської конвенції залишається незадовільним. Як уже зазначалося у цій доповіді, навіть після внесення змін окремі законодавчі норми, приміром, у Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" не відповідали стандартам Оргуської конвенції. До інших нормативно-правових актів, які вочевидь

потребували приведення у відповідність до конвенції, наприклад, до Закону України “Про інформацію”, зміни досі не внесено.

Надання інформації за Оргуською Конвенцією - це зобов'язання держави, уособленої Урядом, а не одного лише Мінприроди. Повноваження Кабінету міністрів України в плані зобов'язання власників такої інформації є незрівнянно більшими, аніж повноваження Мінприроди. Але доводиться визнати, що Уряд України необґрунтовано ухилився від виконання міжнародних зобов'язань, штучно звузив можливості екологічного інформування громадян рамками Мінприроди, а щодо інших Міністерств, відомств та місцевих органів влади - пустив справу на самоплив. До того ж Мінприроди має дуже невелику частину екологічної інформації, наявної в державі. Більша її частина - в інших міністерствах, відомствах, органах місцевої влади, на підприємствах та в установах різних форм власності. Бо екологічна інформація формується повсюдно, де є діяльність, що впливає на стан довкілля, чи приймаються відповідні рішення. І дуже незначна частина цієї інформації потрапляє до Мінприроди. Лише в окремих сферах держава є первинним джерелом екологічної інформації - наприклад, в питаннях формування екологічного законодавства і контролю за його дотриманням.

У 2004 році наказами Мінприроди було прийнято та зареєстровано у Мінюсті **"Положення про порядок надання екологічної інформації Мінприроди України" та "Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля"**. Мінприроди вважає їх механізмами застосування Оргуської Конвенції. Детальний аналіз невідповідності цих положень букві і духу Оргуської Конвенції зроблений Сергієм Федоринчиком в розділі "Право людини на безпечне довкілля" у доповіді правозахисних організацій "Права людини в Україні - 2004 р." Обидва документи не відповідають змісту Оргуської Конвенції, механізмами здійснення якої буцімто мали стати. Авторами згаданих Положень докладено значних зусиль для вихолощування сутності Оргуської конвенції. Зокрема, в самій назві Положення "Про надання екологічної інформації", зверніть увагу: мова йде не про доступ, як у Оргуській Конвенції, а про надання. А це далеко не одне і те ж! Доступ означає і можливість користування систематизованими та узгальненими зібраннями інформації - такі як каталоги, реєстри, списки, архіви, офіційні друковані видання та веб-сайти органів владних повноважень. Надання ж потребує конкретного запиту, і може стосуватись лише окремих конкретних одиниць цих зібрань.

Останніми новаціями законодавства України, прийнятими на виконання положень Оргуської конвенції, є **Постанова Верховної Ради України “Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля”** від 4 листопада 2004 року N 2169-IV (<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2169-15>) та **Доручення Кабінету Міністрів України від 17.11.2004 N 51333/1/1-04**. Згаданою Постановою рекомендується Кабінету Міністрів України та обласним адміністраціям забезпечити:

- * щорічне інформування населення через засоби масової інформації про 100 об'єктів, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища;

- * щоквартальне інформування - про десять об'єктів, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища на загальнодержавному рівні за минулий квартал;

- * до 1 січня 2005 року розроблення та затвердження положення про мережу загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації та місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем.

Хоча від встановленої дати виконання рекомендацій Постанови минуло 2 роки, можна стверджувати, що їх жодним чином не виконано. У даному випадку знову ж простежується практика, що полягає у свідомому зведенні сфери екологічного інформування до виключної компетенції маловпливового Мінприроди та його обласних управлінь. У такій ситуації інші органи владних повноважень виявляються нібито непричетними до забезпечення доступу до екологічної інформації. Попри те, що у **Наказі Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 01.11.2005 N 397 “Про затвердження Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об’єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища”** (<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1510%2D05>) йдеться про те, що Державний комітет телебачення та радіомовлення, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації сприяють в оприлюдненні екологічної інформації”, це побажання повсюдісно ігнорується місцевими адміністраціями.

У грудні 2004 року Мінприроди оприлюднено на власному веб-порталі для обговорення проект Національної доповіді про стан впровадження в Україні положень Конвенції “Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля”. Прояви формалізму, декларативний характер, свідоме ускладнення структури національної доповіді та подекуди відверта дезінформація у її тексті зустріли критику багатьох громадських організацій України: Національного екологічного центру України (НЕЦУ), БФ “Екоправо-Львів”, “Бюро екологічних розслідувань” та ін.

Приміром, Рада НЕЦУ, розглянувши та обговоривши на своєму засіданні 24.01.2005 р. питання про ставлення до Національної доповіді про стан впровадження в Україні положень Конвенції “Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля” (Орхуська конвенція), з огляду на досвід нашої організації (2001-2004 рр.), заявила про своє категоричне несхвалення положень доповіді та вважає вказану доповідь непридатною для оприлюднення і представлення її Комітетові конвенції.

Станом на початок 2007 року текст Національної доповіді про стан впровадження в Україні положень Конвенції “Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля” був недоступним для перегляду на офіційному веб-порталі Мінприроди. Натомість “прогрес у імплементації Оргуської конвенції в Україні” і досі ілюструється такими ж вичерпними повідомленнями, як наступне: *“Progress of the implementation of the Aarhus Convention in Ukraine. May 2002. The first steps to create a public information centre and library in the office of The Ministry of the Environment and Natural Resources have been taken. A homepage about the Aarhus Convention has been established.”*

Безперечно, незадовільний рівень дотримання Україною норм Оргуської конвенції добре усвідомлюють і посадовці Мінприроди. Але замість того, аби намагатися наполегливо створювати атмосферу відповідального ставлення усіх без винятку органів влади України до узятих на себе зобов’язань перед власною та міжнародною громадськістю, Мінприроди намагається перш за все уникнути санкцій ЄЕК ООН.

Приміром, 5 червня 2006 року Мінприроди направило листа (№ 4940/04-7) до Комітету Європейської економічної комісії ООН з питань дотримання Конвенції, у якому інформує, про те що у Міністерстві нарешті (цит.) “створена робоча група з розробки Національної Стратегії імплементації положень **Орхуської** конвенції до чинного національного екологічного законодавства України. Беручи до уваги вищесказане,

Мінприроди просить не приймати жорстких заходів проти України, аж до призупинення прав та привілеїв, що надаються відповідно до положень Конвенції, під час дванадцятої зустрічі Комітету з виконання Конвенції в червні 2006 року”.

Як бачимо, Мінприроди традиційно сприймає міжнародні інституції насамперед в якості караючих органів. Насправді їхні функції значно ширші. А головною метою їхньої діяльності насправді визнається налагодження режиму ефективного діалогу сторін та сприяння виконанню ними міжнародних конвенцій.

Нарешті, жодної інформації про результати зустрічі Комітету з виконання Конвенції не було оприлюднено на сайті Мінприроди та у загальнодоступних ЗМІ. Неважко було передбачити, що, вони є маловтішними для України.

Справді, на офіційному веб-порталі ЄЕК ООН¹ у червні 2005 року було розміщено загалом песимістичні висновки доповіді Другої наради Сторін Організації Конвенції щодо дотримання її положень. Комітет з виконання конвенції з жалем відзначив, що Україна не забезпечила формат участі громадськості, якого вимагає стаття 6 Конвенції. Не врегульовано порядок надання державними органами екологічної інформації за запитами, як того вимагає пункт 1 статті 4 Конвенції. Тому Комітет пропонує Урядові України нарешті привести своє законодавство і практику у відповідність до положень Конвенції і включити у свою доповідь наступній нараді Сторін інформацію про заходи, прийняті з цією метою. Україні було також запропоновано не пізніше кінця 2005 року представити комітетові стратегію інтеграції положень Конвенції в національне законодавство і розробки практичних механізмів імплементації законодавства, що встановлює чіткі процедури їхнього введення в дію. Втім, досі залишаються не виконаними і ці пропозиції Комітету.

“Лакмусовим папірцем” щодо незадовільного стану виконання в Україні положень Організації Конвенції стала ситуація з будівництвом каналу „Дунай-Чорне море” у 2004 – 2006 роках. Саме на підставі аналізу дій Уряду України у цій справі Комітет з виконання конвенції Конвенції визнав ситуацію з правами громадськості неприйнятною і запропонував Україні терміново її виправити. Свідченням систематичності ігнорування процесіальних прав громадськості є також ситуації з іншими резонансними проектами (приміром, будівництва ТГАЕС, ДГАЕС, КГАЕС), розробленням стратегічних документів, знищенням заплав рік, захопленням берегів морів – у всіх цих випадках позиція громадян та громадських природоохоронних організацій ігнорується, мають місце факти маніпуляції рішеннями чи тиск на опонентів.

Хоча згідно Конституції України, конвенції, ратифіковані Україною, стають частиною національного законодавства, на практиці посадові особи рідко застосовують їхні положення. Це пояснюється незнанням та ігноруванням міжнародних правових актів, а також звичкою діяти не за Конституцією та законами, а майже виключно - “за інструкцією”, що коріниться ще у радянській практиці правозастосування. Відтак необхідно внести відповідні зміни у національне законодавство, допрацювати правові процедури і механізми, які конкретно визначають сферу компетенції усіх органів владних повноважень України щодо взаємовідносин з громадськістю разом з форматом повноцінної громадської участі у процесах прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля. Віддавна чекають на впровадження плани правової та екологічної освіти з питань Організації Конвенції для державних службовців, а також представників інших зацікавлених сторін, що беруть участь у процесах прийняття рішень.

¹ <http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.13.add.3.r.pdf>

Підсумовуючи усі вищенаведені факти, слід зробити однозначний висновок, що положення Оргуської конвенції в Україні належним чином не виконуються. Необхідні для повноцінного та ефективного її виконання правові та інституційні передумови все ще не створено. Відтак між правовими деклараціями і реальним життям існує величезна прірва.

Оргуська конвенція все ще не стала дієвим інструментом екополітики і не забезпечила реальної участі громадськості в прийнятті рішень щодо проблем довкілля. Це пояснюється, очевидно, загальним станом правосвідомості суспільства і держави, слабкістю Мінприроди в системі виконавчої влади, неефективністю та корумпованістю правоохоронних та судових органів.

Література:

1. Указ Президента України „Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу” від 11 червня 1998 р. № 615/98 Із змінами і доповненнями, внесеними Указами Президента України від 12 квітня 2000 року N 587/2000, від 11. 01. 2001 року N 8/2001, від 26.01. 2001 року N 1146/2001, від 5.07. 2003 року N 573/2003
2. “Європейське право навколишнього природного середовища” - М. М. Микієвич, Н. І. Андрусевич, Т. О. Будякова - Благодійний фонд „ЕКОПРАВО-ЛЬВІВ”, Львів — 2004 р.
3. “Щодо ідеї глобального правового акта екологічної безпеки і сталого розвитку” - Проф. Юрій Туниця, м. Львів 2004 р.
4. «Оргуська конвенція – стан впровадження» - Ярослав Мовчан. 2006 р.
5. «До практики застосування Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті в Україні» - Наталія Мовчан, Ярослав Мовчан. 2007 р.
6. «Анализ выполнения в Украине положений Конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей природной среды (Оргусская конвенция) на примере общественных кампаний по мониторингу процессов достройки Каневской, Днестровской и Ташлыкской ГАЭС» - Виктор Мельничук, Национальный экологический центр Украины. 2006 г.

1.4. Проблематика прав власності на природні об'єкти.

Олександр Степаненко, ЕГО "Зелений Світ"

Сергій Федоринчик, Інформаційний центр УЕА "Зелений Світ"

Складними та суперечливими є питання прав власності по відношенню до довкілля. Складнощі полягають вже у різному тлумаченні поняття власність у економіці, праві та у повсякденній мові. Для економіста відносини власності - це весь набір суспільних відносин із приводу присвоєння матеріальних благ, що визначає характер економіки. Для правника власність — це один з інститутів речового права, або суб'єктивне право людини, що надає особі можливість панування над речами. У повсякденній мові слово власність може означати і категорію приналежності, і самі предмети, із приводу яких здійснюються відносини власності, тобто виступати синонімом слова “майно”.

Обсяги суперечливих понять лавиноподібно зростають, коли йдеться про власність на природні об'єкти. Якщо вважати правом власності врегульовані законом суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження майном (ст. Закону України “Про власність”), то доводиться визнати самоочевидну істину, що усе різноманіття живої та неживої природи абсолютно не вписується у вузькі рамки понять “майно”, “рухомі та нерухомі речі” і т. ін. Глибинні протиріччя у питаннях власності по відношенню до довкілля криються і в тому, що перетворення речовини та енергії у природі регулюються іншими законами, аніж суспільні процеси та обіг інформації, і в тому, що антропоцентрична етика необмеженого панування над природним світом історично вичерпує себе. З позицій екологічного світогляду людина сама є часткою єдиного природного цілого. Якщо ми приймаємо це твердження, за ним мусимо визнати що частка - людина - не може бути повновладним власником цілого - природних об'єктів (“не Земля належить нам, а ми належимо Землі”).

У той же час ліберальна теорія прав людини розглядає право на приватну власність та свободу підприємницької діяльності, як основоположні права особи та поєднує їх з громадянськими правами. Вважається, що без абсолютної реалізації права на приватну власність в принципі неможливим є дотримання індивідуальних свобод та розвиток громадянського суспільства. У Джона Локка знаходимо: "Кожна людина народжується з подвійним правом: по-перше, з правом свободи особистості, над яким жодна інша людина не має влади і яким розпоряджатися може лише вона сама; по-друге, з правом переваги над будь-якою іншою людиною у спадковувати разом з братами майно свого батька”.

Неокласична економічна теорія в свою чергу примітивізує цілісне уявлення про природне середовище до утилітарного поняття набору природних ресурсів, які у процесі господарської діяльності при засвоєнні енергії перетворюються на товари та послуги. При цьому належним чином не враховуються та не підтримуються інші функції довкілля. По-перше, його обмежена здатність асимілювати відходи та забрудники, що надходять в процесі переробки природних ресурсів та розпорошування енергії. По-друге, множинність екологічних функцій, як систем життєзабезпечення для людського суспільства. Нарешті, не враховується цілісність природного

середовища, його нематеріальні цінності та безліч питань якості довкілля, які надзвичайно складно формалізувати та виразити у економічних категоріях.

Ліберальний економічний підхід до питання власності на природні ресурси декларує, що приватна власність та ринкові конкурентні механізми самі по собі спроможні забезпечити максимальний прибуток від експлуатації природного ресурсу поряд з прийнятним рівнем негативного впливу на довкілля. Примат індивідуального над колективним в ліберальній доктрині призводить до того, що все колективне наперед оголошується гіршим та меншовартісним. Державна та всенародна (“нічийна”) власність при такому підході апріорно визнаються “неефективними”. Державне регулююче втручання з метою “соціалізації” та “екологізації” відносин власності - зайвим.

Найвідоміший в Україні пропагандист фундаменталістської форми лібералізму у економіці Олександр Пасхавер запустив у обіг лукавий постулат “Держава не може бути ефективним власником”. У короткій формулі О. Пасхавера - дві некоректності. По-перше, критерій ефективності застосовується не до володіння, а до управління майном. А власність і власник або є, або немає. По друге, і у володінні, і в управлінні майном можливо все різноманіття соціальних структур від індивіда до держави. Ні успіх, ні програш в конкурентному світі нікому наперед не гарантовані. Якщо вірити Пасхаверу, що держава буцімто принципово не може бути ефективним управлінцем в економічній сфері, то вона не може управляти і обороною, підтримкою громадського порядку, соціальним забезпеченням, освітою тощо. Тим часом, були, є і будуть у достатній кількості успішні прецеденти саме державного управління - поруч з великою кількістю справді поганих прикладів. Тобто постулат Пасхавера має нульову цінність для теорії та для практичної економіки, але він виявився надзвичайно зручним для деморалізації держави та державників, виправдання розгулу корупції, загарбання через корупційні схеми більшої частини загальнонародної власності кількома сотнями сімей та звеличування спритників цього тіньового перерозподілу, як геніїв управління.

Відома ідея про так зване “парето-ефективне” використання природних елементів та функцій при “розподілі прав власності”, сформульована у вигляді “теореми Рональда Коуза”, також слугує теоретичним обґрунтуванням витіснення державної охорони природи інститутом власності на природні ресурси. Втім, досвід свідчить, що “парето-ефективне” використання природних ресурсів за Коузом існує лише у вигляді надуманих абстрактних побудов. На практиці, а особливо в умовах монополізованої або тіньової економіки, власник прагне лише максимуму прибутку. Він однаковою мірою не рахується з перевищенням гранично припустимих обсягів забруднень, із завданнями збереження якості та цілісності екосистем, з інтересами місцевої громади, з правами нинішнього та майбутніх поколінь. Реальною проблемою охорони природи частіше є інше — як захистити довкілля від приватного власника? Наприклад, у тому випадку, якщо власник вважає економічно вигідним такий спосіб експлуатації природних елементів та функцій, що швидко виснажує їх та забруднює довкілля. У реальних умовах імперативний механізм заохочення приватного власника до збереження довкілля може бути і адміністративним і економічним за характером, але за будь-яких обставин він є “зовнішнім” і приводиться в дію державною або місцевою владою. Важливо лише, аби штрафи та компенсаційні платежі йшли не на утримання бюрократичного апарату, а

спрямовувалися на відновлення якості довкілля, що знову ж є питанням ефективності роботи державного механізму.

Тут варто зауважити, що у країнах з комуністичним режимом існувала інша крайність - право приватної власності взагалі заперечувалося, як “буржуазне”, а відтак класово чуже та історично безперспективне. Експеримент з тотальним одержавленням та примусовою колективізацією майже всього майна, крім особистого, в усіх без винятку країнах комуністичного табору показав, що заборона приватної власності є неприродною, призводить до закріпачення людини, підриває стимули до праці. Саме ця неприродність тоталітарного минулого посприяла новітньому розгулу ліберального фундаменталізму в незалежній Україні. Тепер, коли маятник історичного поступу хитнувся у протилежний бік, помітна інша неприродність - невинуватене приниження форм колективної власності перед приватною.

Але схоже до того, як основою стабільності екосистем є біорізноманіття, так і гармонійне суспільство потребує різноманітності форми власності, зокрема - неминучості комунальної, державної та всенародної власності. Врешті решт, пропагований ліберальними фундаменталістами примат приватної власності суперечить ст.15 Конституції: "Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності."

Наочним прикладом ліберальної авантюри, що позначилася на мільйонах доль сільських мешканців України та обернулася небаченою руйнацією існуючої системи аграрного виробництва, стала так звана “земельна реформа”. Як вчить історичний досвід, питання зміни системи земельних відносин вимагають усвідомлених та виважених еволюційних кроків. Однак протягом останніх 15 років ми стали свідками гвалтовних змін у питанні власності на землю. На жаль, ці зміни відбувалися в умовах різкого ослаблення державного регулюючого впливу на процеси приватизації та не були належним чином підкріплені у науковому, інформаційному, правовому, інституційному, організаційному та фінансовому сенсі. Це обернулося парадоксальною ситуацією, коли у країні не обробляються 6 мільйонів гектарів сільгоспугідь у той час, коли іде стихійна приватизація земель запасу, рекреаційних та водоохоронних зон, земель державного водного та природно-заповідного фонду. За даними Держкомзему, щороку фіксується понад 20 – 30 тис. фактів самовільного захоплення земельних ділянок загальною площею понад 1 млн гектарів.

Безумовно, варто вести мову про необхідність обмеження права приватної власності на природні об'єкти та накладання на власника соціальних та екологічних обов'язків. Приміром, у законодавстві європейських країн з цією метою з часів античності та Середньовіччя використовується право земельного сервітуту, як цивілізована форма обмеження права власності на землю в інтересах реалізації прав та інтересів інших власників, а також з метою збереження природних якостей землі. Натомість в національному законодавстві право земельного сервітуту належним чином не розроблено. Перелік видів права земельного сервітуту, що дано у статті 99 Земельного кодексу України, вбачається вкрай недостатнім та недосконалим. Стаття 23 Лісового кодексу України в новій редакції 2006 року ([3852-12](#)) неспішно вводить поняття про право лісового сервітуту, як “право на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною лісовою ділянкою”. Тлумачення лісового сервітуту,

що дає Лісовий кодекс, у цьому сенсі відверто дискримінує державну та комунальну форму власність на ліси. Згідно нього “громадяни мають право вільно перебувати в лісах державної та комунальної власності, якщо інше не передбачено законом”. Як бачимо, поняття лісового сервітуту не поширюється на ліси, що перебувають у приватній власності – відтак їхні власники мають усі підстави не допускати сторонніх осіб на власні лісові ділянки, забороняти прохід та проїзд через них. У Цивільному кодексі України всі види сервітутів, тобто володіння та користування чужим майном, у тому числі земельними ділянками та іншою нерухомістю, зведено у 23 статті (395-417). Для прикладу: закон Естонії “Про речові права” містить 365 статей і регулює такі конфліктні для України питання, як іпотека, право забудови, а також більше ста сервітутів щодо прибережних захисних смуг річок, озер, морів, водоохоронних зон, ґрунтових вод, лісів, ліній комунікацій, шляхів, пішохідних та велосипедних стежок, дерев на межах ділянок (!), освітлення (!) і краєвиду (!)...

Отже, виконання соціальних та екологічних обов’язків мільйонами власників неможливе без перегляду ролі та функцій державного апарату у цих питаннях. Усвідомлення ресурсних меж розвитку, потреб збереження цілісних природних екосистем, процес становлення самоврядних місцевих громад призвели до істотних змін у трактуванні права приватної власності загалом і права власності на природні ресурси – зокрема. Твердження про абсолютний характер приватної власності історично вичерпало себе. У розвинутих європейських країнах суспільство все активніше позбувається спокус лібералізму та демонструє прагнення до відновлення регулюючої ролі демократичної держави у напрямку “екологізації” та “соціалізації” відносин власності. У конституціях багатьох країн Західної, Північної та Центральної Європи, у директивах Європейського Союзу встановлюються допустимі межі приватної власності, йдеться про потребу використання цього інституту в інтересах збереження природи та задоволення суспільних потреб. Наприклад, у статті 3 “Директиви Ради ЄС щодо всеохоплюючого запобігання і контролю забруднень” від 24 вересня 1996 року визначено загальні принципи, що регулюють головні зобов’язання власника у плані утилізації відходів, мінімізації забруднень, раціонального використання природних ресурсів та енергії.

Автори Конституції України 1996 року вочевидь також намагалися знайти прийнятне гармонійне поєднання традиційних індивідуальних прав людини (громадянських, політичних та права приватної власності) з “правами нових поколінь”, до яких належать соціо-культурні права та право на безпечне для життя і здоров’я довкілля. Наприклад, якщо стаття 13 Конституції України проголошує: “Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси... є об’єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Кожний громадянин має право користуватися природними об’єктами права власності народу відповідно до закону”, то вона ж застерігає: “Власність зобов’язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству”.

Стаття 4 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” N 1268-XII (1268-12) від 26.06.91 проголошує: “Природні ресурси України є власністю народу України, який має право на володіння, використання та розпорядження природними

багатствами республіки. У державній власності перебувають всі землі України, за винятком земель, переданих у колективну і приватну власність. Від імені народу України право розпорядження природними ресурсами здійснює Верховна Рада України”. На жаль, форми та засоби реалізації права всенародної власності на природні ресурси у законодавстві майже не прописані.

У статті 14 Конституції стверджується: “Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону”. А вже у статті 41 проголошено, що “використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі”.

До 1990 р. у Конституції та Земельному кодексі Української РСР визнавалася лише державна власність на землю, то вже у 1992 році новацією Земельного кодексу стало визнання приватної власності на землі, призначені для ведення селянського та особистого підсобного господарства, будівництва й обслуговування житлового будинку та господарських будівель. Сьогодні майже 24 мільйонів громадян України стали приватними власниками землі. Розподіл земельного фонду України за формами власності суттєво змінився, і нині половина його перебуває у приватній власності.

Реальний процес переходу земельних паїв у власність та видача Державних актів на право власності на землю супроводжувався чисельними зловживаннями. Різні протизаконні форми залежності селян практикувались ще в умовах колгоспного ладу. Вони розрослися у новостворених аграрних підприємствах різних форм власності. Останні, в свою чергу, нерідко ставали жертвами різних посередників та монополістів, часто корупційно пов’язаних з районною та обласною владою. Цілі сільські громади ставали жертвами протиправних оборудок, а державні органи масово самоусувалися від захисту селян. В результаті в багатьох районах України утворились тіньові форми землеволодіння та господарювання, близькі до латиноамериканських латифундій і вони чекають лише можливості легалізації торгівлі землею. В Україні відсутні законодавчо закріплені вимоги оприлюднення імен справжніх власників землі. Прикладами кризових ситуацій в питанні власності на землю є доля колишніх колгоспних лісів, ползахисних смуг та залишків "антиресурсів" - звалищ та колишніх складів отрутохімікатів.

Як вже згадувалося, стаття 14 Конституції України 1996 року цілком легітимізує право приватної власності на землю. За новим Земельним кодексом України у редакції 2002 року суб’єктами права власності на землю визначаються громадяни та юридичні особи, територіальні громади і держава. Громадяни та юридичні особи є суб’єктами права власності на землі приватної власності. Новий суб’єкт права власності – територіальні громади – реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування щодо земель комунальної власності. Держава як суб’єкт права власності на землю реалізує це право через відповідні органи державної влади щодо земель державної власності. Земельний кодекс України стверджує, що “земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній

власності”. Право приватної власності на землю зафіксовано також у Законах України “Про власність” (ст. 14), “Про охорону навколишнього природного середовища” (ст. 4). Черговою новацією національного законодавства є визнання права приватної власності на ліси у редакції Лісового Кодексу України від 2006 року .

Не поширюється право приватної власності на надра. Приміром, у статті 4 Кодексу України про надра” (від 27.07.94 р.) знаходимо: “Надра є виключною власністю народу України і надаються тільки у користування. Угоди або дії, які в прямій або прихованій формі порушують право власності народу України на надра, є недійсними. Народ України здійснює право власності на надра через Верховну Раду України, Верховну Раду Республіки Крим і місцеві Ради народних депутатів. Окремі повноваження щодо розпорядження надрами законодавством України можуть надаватися відповідним органам державної виконавчої влади”.

Не можна не помітити того факту, що проблематика прав власності на природні ресурси у чинних нормативних актах України прописана поверхнево. Не дано чіткого визначення елементів природного середовища, у тому числі землі. Не згадані рослинний та тваринний світи, ландшафти та біоценози. Приміром, новий Земельний кодекс України, окреслює поняття землі надто розпливчато, лише як “основне національне багатство, що перебуває під особливою охороною держави”. Більш-менш конкретно у ст. 79 Земельного кодексу визначено лише поняття про земельну ділянку - це “частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами”. І Конституція і Закон України “Про власність” визнають “землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України об'єктами права власності Українського народу”, “кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону”. Ці загальні формулювання дають надто мало для розуміння, яким чином кожний громадянин України міг би на практиці реалізувати, наприклад, своє право користуватися атмосферним повітрям та іншими природними ресурсами відповідно до закону, а також як реально відшкодовувати збитки від погіршення стану довкілля.

Отже проблематика прав власності на природні ресурси видається все ще недостатньо осмисленою. У цьому сенсі чинне законодавство все ще рясніє “білими плямами” та внутрішніми суперечностями. Теоретична база законодавчих новацій у цьому питанні поки що заснована на помилковому ототожненні повсякденного значення слова «власність» з однойменним юридичним інститутом, на сприйнятті суспільних інтересів у екологічній сфері, як вторинних по відношенню до інтересів фізичних та юридичних осіб, а також на нерозумінні абсолютної цінності довкілля.

1.5. Поняття про права майбутніх поколінь людей

Геннадій Марушевський, Національний екологічний центр України

Моральні теорії минулого не приділяли увагу обов'язкам теперішнього покоління щодо майбутніх людей. Люди вірили у вимоги Бога і їм не було потреби знати хорошими чи поганими є довгострокові наслідки чиеїсь діяльності.

Глобальні екологічні проблеми примусили замислитися на наслідках сукупної діяльності людства. Загроза глобальної ядерної, енергетичної чи екологічної катастрофи зробила цілком реальною загрозу знищення життя на Землі. Думка про можливість зникнення життя на Землі призвела до уявлення про права прийдешніх поколінь.

Це поняття набуло популярності після доповіді Комісії Брундтланд „Наше спільне майбутнє” (1987), в якому сталий розвиток був визначений як такий розвиток, що дозволяє задовольнити потреби теперішніх поколінь і залишає можливість майбутнім поколінням задовольнити їхні потреби. Права „ще ненароджених” на придатній для життя Землі – це найважливіший мотив заклику Брундтландської комісії до радикальних екологічних заходів. Це був заклик до передбачення довгострокових ефектів державної і міжнародної політики. Цей заклик був пов'язаний з тим, що уряди обмежують свою діяльність відповідальністю за декілька існуючих поколінь і не думають наперед про усі майбутні покоління. В історії міжнародного законодавства держави представляли коротко- і середньотермінові інтереси, але дуже мало довготривалі національні інтереси і майже ніяких глобальних інтересів або інтересів майбутніх поколінь.

18 вересня 2000 року Генеральною Асамблеєю ООН було ухвалено “Декларацію тисячоліття”, яка засвідчує намір дотримуватися нової етики дбайливого та відповідального ставлення до природи. У окремому розділі Декларації “Охорона нашого спільного довкілля” проголошується рішучість ООН не шкодувати зусиль у справі врятування всього людства, і насамперед наших дітей і онуків, від загрози проживання на планеті, яка може бути безнадійно зіпсованою діяльністю людини і ресурсів якої більше не вистачатиме для задоволення їхніх потреб. У “Декларації тисячоліття” стверджується, що тільки у такий спосіб можна зберегти для наших нащадків ті величезні багатства, які даровані нам природою.

У Конституції України 1996 року вперше згадується про відповідальність Верховної Ради та усього українського народу перед прийдешніми поколіннями (“усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями”). Одним з прав прийдешніх поколінь у певному сенсі можна розуміти збереження генофонду українського народу. Стаття 16 Конституції України покладає на державу цей обов'язок.

У преамбулі Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція) визнається, що “кожна людина має право жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, а також зобов'язана, як індивідуально, так і спільно з іншими людьми, захищати і покращувати навколишнє середовище на благо нинішнього та прийдешніх поколінь”.

Декларацію про екологічні права та інтереси нинішнього і майбутніх поколінь, у відповідності до яких здійснюється охорона навколишнього природного середовища, знаходимо також у преамбулі базового Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”.

З практичної точки зору говорити про права прийдешніх поколінь досить важко, оскільки ми нічого не знаємо про майбутні покоління людей. Ми не можемо передбачити, якими будуть потреби цих людей. В той же час незаперечним є твердження, що наші нащадки від народження повинні мати фундаментальні права на життя та безпеку, реалізація яких в принципі немислима в умовах тотально забрудненого та виснаженого довкілля.

Можливо, доцільніше говорити не про права тих людей, яких зараз немає, а про обов'язки перед майбутніми поколіннями тих людей, які живуть на Землі сьогодні. Одним з таких обов'язків є обов'язок передати майбутнім поколінням ту цілісність планетарної екосистеми, яку ми успадкували. Наш обов'язок полягатиме в тому, щоб не знищити майбутнє життя чи то атомною катастрофою, чи кліматичними змінами, надмірною кількістю відходів, генетичною катастрофою, чи ще чимось, про що зараз навіть не знаємо. Єдине, що можна сказати напевно про наші обов'язки, – це те, що треба уникнути загрози життєвим інтересам майбутніх поколінь. Для цього вже зараз потрібно позбутись явних небезпек як наших, так і їхніх інтересам і залишити людям майбутнього невиснажені природні ресурси, достатні для задоволення їхніх насущних потреб.

Майбутнім поколінням знадобляться не тільки ресурси. Не менш потрібними їм будуть місця для захоронення відходів, яких стає все більше і більше. Але, наприклад, якщо вже зараз не вистачає полігонів для розміщення сміття з Києва, то очевидно, що майбутнім киянам сміття взагалі нікуди буде вивозити. В умовах високої щільності населення і зростаючого рівня споживання ніякої території не вистачить для складування сміття. Тому вже зараз потрібно думати про утилізацію відходів.

Виконанню наших обов'язків перед майбутніми поколіннями може допомогти вивчення наслідків нашої теперішньої діяльності. Адже ми вже здатні розуміти (особливо після Чорнобиля), як наші дії впливають на життя людей, віддалених від нас географічно. Дослідження тенденцій розвитку екологічних проблем дасть можливість оцінити наслідки людської діяльності не тільки в просторі, а і в часі.

Позитивним моментом є те, що наші традиції, в тому числі традиція господарювання, вимагають передачі землі нащадкам у такому ж хорошому стані, в якому ми її отримали самі, а отже надають великого значення обов'язкам перед майбутніми поколіннями.

В якості прикладу цілком реальної можливості подбати про майбутніх людей можна навести традиційне відвідування лісу з метою відпочинку. Коли після відпочинку ми залишаємо після себе купи сміття, ми не думаємо про майбутніх відвідувачів лісу. Але виконання простого обов'язку прибрати після себе в лісі може розглядатись як турбота про майбутніх відпочиваючих.

Коли беруться до уваги інтереси людей майбутнього, загальноприйнятні рамки наших моральних обов'язків розширюються. Так обов'язок забезпечити людей у майбутньому, ймовірно, буде тепер містити обов'язок зберегти якомога більше видів. У такому випадку інтереси людей майбутнього, як і всього тваринного і рослинного світу, підсилюють

необхідність визначити споживчий максимум для кожного покоління, що приходить у світ. Тим більше це стосується можновладців, надмірний рівень матеріального споживання яких завдяки ЗМІ стає взірцем для мільйонів людей.

Щоб забезпечити право майбутніх поколінь на чисте і здорове довкілля, вже зараз людям необхідно навчитися жити тільки на відсотки з природного капіталу, не використовуючи сам капітал, забезпечувати, принаймні, його просте відтворення, але не „проїдати” самого капіталу. Це щось на зразок рахунку в банку. Коли людина намагається зберегти успадкований капітал і жити тільки на відсотки з нього, її вважають розумною і розважливою. Якщо ж людина розтринькує цей капітал, її ніхто не буде поважати через її марнотратство.

Теперішнє суспільство залишає майбутнім людям як великі можливості, так і великі небезпеки. І ми не знаємо, чого буде більше у майбутніх людей – культурних та технічних надбань чи природних небезпек. Але якщо майбутні люди, озираючись назад, зможуть сказати: „Вони, принаймні, думали про те, щоб зробити щось для світу, який ми успадкували”, цього буде достатньо, аби ми вважали своє життя гідним.

1.6. Екоетика та відповідальність за збереження довкілля, як основи дотримання екологічних прав

Геннадій Марушевський, Національний екологічний центр України

Олександр Степаненко, ЕГО “Зелений Світ”

Етика життя у гармонії з природою. Вся існуюча етика ґрунтується на одній тезі: індивід є членом спільноти. У цьому полягає подібність етики та екології, яка наголошує на існуванні численних зв’язків живих істот між собою та довкіллям. Різниця полягає в тому, що у випадку класичної етики мова йде лише про спільноту людей, а у випадку екологічної етики межі спільноти розширюються, яка включає тепер і рослин, і тварин, і екосистеми.

Для класичної етики характерним є принцип взаємності, що встановлює симетричність відносин між носіями моралі, якими можуть бути лише люди. На цьому принципі побудована система прав і обов’язків, оскільки, якщо встановлено певні права однієї людини, тим самим встановлено обов’язок іншої людини поважати ці права. Разом з тим, взаємність – антропоцентричний принцип, оскільки немає сенсу говорити, наприклад, про моральні відносини між тваринами і рослинами чи про моральне ставлення рослини до людини. Відмова від обов’язкової симетричності моральних відносин уможлиблює розширення сфери дії етики, яка вже може охоплювати не тільки людей, але й інших істот і навіть екосистеми.

Принцип взаємності регулює відносини між рівноправними, формально рівними суб’єктами. Паритетні відносини характерні для індивідів, соціальних груп і держав, які мають

приблизно однакові сили. Між сильнішою і слабшою сторонами моральні відносини є асиметричними. Тут можливі два головних варіанти відносин: сильний домінує над слабким (етика панування) і сильний дбає про слабшого (етика турботи). У ставленні людини до природи нині переважає принцип панування, який орієнтує діяльність суспільства на оволодіння природними об'єктами і контроль над ними. Але життя в гармонії з природою не може бути пов'язаним з пануванням над нею. Ставлення людини до природи буде дійсно моральним лише тоді, коли люди дбатимуть не тільки про свої власні інтереси, а й про долю інших істот і природи в цілому і плануватимуть свою діяльність таким чином, щоб якомога менше шкодити життю інших видів і не руйнувати середовище свого та їхнього існування.

З точки зору прав людини етика життя у гармонії з природою є надто радикальною, оскільки передбачає визнання прав природи. Сама ідея прав природи для багатьох правозахисників видається абсурдною, оскільки у цьому випадку немає суб'єкта права, здатного захистити свої права. Таке несприйняття ідеї прав природи пояснюється тим, що ідея прав людини базується на праві захищати свої права. Боротьба за свої права вважається священною. Історія свідчить, що героїзм, романтика і справедливість боротьби за свої права надихала не одне покоління людей.

Так склалося, що справедливість можлива тільки для тих, хто має змогу її відстояти. Отже ні на майбутні покоління, ні на природу вона не поширюється. Ні рослини, ні тварини, ні тим більше екосистеми не можуть самі захищати свої права. Вони не можуть стати революційним авангардом боротьби за свої права. Тому багатьом видається безглуздою розмова про права природи.

Утім, ідея прав людини ширша, ніж просто надання людині можливості захистити свої права. Для захисту прав людини створюються відповідні інституції. Захист прав людини – це головна мета діяльності багатьох міжнародних організацій (наприклад, Ради Європи). З цієї точки зору, для забезпечення прав природи теж необхідно створювати відповідні інституції. До того ж правозахисники захищають не свої права, а права інших людей. Що заважає захисникам природи так само захищати права природи?

Визнаючи права лише людей, ми залишаємося у сфері дії антропоцентричної етики. Відсутність прав природи поряд з наявністю прав людини означає, що люди легітимізують своє право домінувати над природою. У цьому випадку зберігається антропоцентрична модель світу, що неминуче призводитиме до зростання екологічних проблем.

Невключення екологічної етики у політичний дискурс шляхом визнання прав природи залишає її осторонь від політичних процесів, прирікає її бути сферою інтелектуальних вправ нечисленних її прихильників. Одним із шляхів введення екологічної етики в політичний дискурс є визнання прав природи. Тоді у суді відбуватиметься не захист прав окремої людини, яка позовасться, а розгляд обвинувачення у безвідповідальності щодо забезпечення прав природи на адресу державної установи і конкретних посадовців. Якщо уповноважена особа не діятиме морально відповідально, то вона повинна знати, що їй доведеться нести юридичну відповідальність.

Сьогодні уряди і великий бізнес у кращому випадку обмежуються визнанням традиційної соціальної етики. Навіть доповідь Комісії Брундтланд не наголошує на важливості

екологічної етики. Ця доповідь містить два етичних принципи, які є суттєвими для ідеї сталого розвитку:

- турбота про бідних (справедливість в межах покоління);
- турбота про майбутнє (справедливість в межах кількох поколінь).

Але з точки зору етики життя у гармонії з природою для забезпечення сталого розвитку необхідно додати третій принцип:

- турбота про планетарну екосистему (міжвидова справедливість).

Цей крок було зроблено у Хартії Землі – документі, що був розроблений міжнародною комісією та схвалений на зустрічі цієї ж комісії у штаб-квартирі ЮНЕСКО в Парижі в 2000 році. Хартія Землі – це декларація фундаментальних принципів побудови справедливого збалансованого та мирного глобального суспільства у XXI столітті. Хартія дає цілісний системний погляд на екологічну цілісність, соціальну та економічну справедливість, демократію та мир і не відділяє захист довкілля від захисту прав людини та забезпечення справедливого людського розвитку.

Принципи Хартії Землі охоплюють також і екологічну етику, яка відсутня у дискурсі держав щодо сталого розвитку. Важливо, що центром, на якому фокусується Хартія, є спільнота життя (принцип 1 Хартії Землі), а не людина (принцип 1 Декларації Ріо). Це означає, що Хартія Землі передбачає можливість обмеження прав людини. Ці обмеження пов'язані з тим, що індивідуальна свобода залежить не тільки від суспільних законів, але також й від законів природи. З екологічної точки зору, як зазначав ще американський еколог А.Леопольд, “норма етики являє собою обмеження свободи дій у боротьбі за існування”.

Утім, на практиці дуже важко сполучати емоційно насичену віру у можливість жити в гармонії (і в гармонії з природою зокрема) з ідеєю нещадної конкурентної боротьби, яка пропагується ліберальною ринковою економікою. Досить важко побачити як індивідуалістичне ядро гарантій свободи могло б включати соціальну та екологічну відповідальність. Разом з тим, хочеться сподіватися, що кількість людей, які бачать себе не у конкурентних відносинах, а у відносинах солідарності і співпраці один з одним зростає, і що все ж таки відбудеться перехід від *Homo oeconomicus occidentalis* (людини економічної західної) до *Homo ecologicus universalis* (людини екологічної універсальної).

Прикладом того, що турбота про права природи, зокрема права тварин, можлива не тільки як декларація, а як дія, може бути заборона продажу живої риби в магазинах Латвії (з 1 липня 2005 р.). Така заборона була встановлена з ініціативи голови Продовольчо-ветеринарної служби Латвії В. Велдре, на думку якого в магазинах порушуються вимоги до «хороших умов утримання» риб: акваріуми надмірно наповнені, риба гине від задухи прямо на очах у покупців, луску в магазинах зчищають прямо з живої риби. Ця заборона викликала справжню «рибну війну» між виробниками, продавцями і чиновниками. Цей конфлікт ілюструє труднощі реалізації прав природи, але він також є прикладом того, як державний чиновник може діяти в якості морального лідера, котрий захищає права природи. Це також ілюстрація того, що для кожного рішення, яке стосується екологічної політики, потрібно віднайти баланс між споживчими інтересами людини і самоцінністю навколишнього позалюдського життя.

Етика відповідальності.

Концепція прав людини має велике значення, оскільки приділяє увагу окремій людині і наголошує на рівності всіх людей. Ця концепція слугує підставою для боротьби за соціальну справедливість. Разом з тим, права людини, по суті, дають дозвіл людині, наділений правами, робити все, що вона забажає, позбавляючи її тих обмежень, які встановило суспільство або які встановлені природними законами. До того ж концепція прав людини є антропоцентричною. І якщо природа не вписується у концепцію прав, то або ця концепція є недостатньою, або вона свідомо передбачає безправне становище природи перед діяльністю людини з усіма наслідками, що витікають. Якщо немає можливості застосувати ідею прав до природи, тоді варто застосувати інший підхід, який ґрунтується на понятті відповідальності.

Між етикою прав і етикою відповідальності є суттєва відмінність. Концепція прав людини наголошує на рівності людей, а тому неявно говорить і про рівну відповідальність. Концепція відповідальності наголошує на тому, що відповідальність є не рівною, а різною. У кого більше можливостей, у того й більше відповідальності. Відповідальність вимагає від людини здатності враховувати суспільні інтереси та природні обмеження і знаходити оптимальні шляхи для своєї діяльності.

Поняття відповідальності (юридичної) має правове значення, коли йдеться про необхідність людини відповідати за наслідки своєї діяльності. Поняття ж моральної відповідальності стосується не звіту за скоєне, а того, що людині належить зробити у майбутньому. В цьому випадку людина відчуває відповідальність не за те що зроблено, а за відповідність своєї майбутньої діяльності тим вимогам, які висуває до неї життя, а також вимогам, які вона сама визначає для себе.

Моральна відповідальність – це категорія етики, що характеризує особистість з точки зору виконання нею моральних вимог, які висуває до неї життя у суспільстві. Якою мірою людина виконує свій обов'язок або ж якою мірою вона винна у його невиконанні – це і є питання про моральну відповідальність. Лише той, хто має обов'язки, може діяти безвідповідально.

Умовою відповідальності є активність суб'єкта, його свобода вибору і прийняття рішень, свобода дій. Тільки осмислена дія (чи недія) може бути предметом відповідальності (несвідома дія не накладає на людину моральну вимогу відповідати за цю дію). З багатьох можливих варіантів людина вільно вибирає той чи інший варіант своєї поведінки. Цей вибір обумовлюється як обов'язками, які накладає суспільство, так і тими моральними обов'язками, які добровільно бере на себе сама людина. Утім, слід пам'ятати, що наступним кроком після вільного вибору своєї поведінки є відповідальність за її реалізацію. На другому кроці свобода поступається необхідності діяти відповідно до обраного шляху. Тому остаточні межі своєї відповідальності визначає сама людина. Відповідно ступінь свободи людини визначається ступенем її відповідальності. Коли людина розширює коло тих осіб чи того довкілля, за яких вона несе відповідальність, вона розширює межі своєї свободи. Потенційно відповідальність людини є безмежною.

Відповідальність є функцією влади і знання: влади – як корелята могутності, що дає людині можливість діяти більш результативно, і знання – як поінформованості про умови діяльності, вимоги до неї і можливі наслідки цієї діяльності. Обсяги могутності обумовлюють обсяги відповідальності. Розпоряджатися владою, не зважаючи на обов’язок, – означає діяти безвідповідально, тобто руйнувати відносини довіри, з якими пов’язана відповідальність.

Категорія відповідальності може мати два значення. Це відповідальність за щось або когось і відповідальність перед кимсь. Прообразом будь-якої відповідальності є відповідальність людини за людину. У значенні “за” поняття відповідальності має не взаємний, а монологічний зміст (тобто, ґрунтується на асиметричності моральних відносин), що дозволяє поширити поняття відповідальності на всіх живих істот та природу загалом. Бути відповідальним можна тільки за те, що змінюється, за те, чому загрожує загибель і руйнація. У значенні “перед” поняття відповідальності має комунікативний сенс (згадаємо, що слово „відповідальність” походить від слова „відповідати”). Відповідати – давати відповідь за свої дії або перед собою (перед своєю совістю), або перед людьми. В останньому випадку відповідальність, будучи персональною за означенням, набуває значення соціальної відповідальності. Оскільки, чим більше влади, тим вища відповідальність, то необхідною є інституціоналізація механізму соціальної відповідальності осіб, які приймають рішення, перед людьми, які довірили їм приймати такі рішення.

Відсутність з боку громадськості контролю за прийняттям рішень тими особами, які мають великі владні повноваження, може призвести до того, що ці особи прийматимуть рішення в інтересах своєї соціальної групи, ігноруючи інтереси інших соціальних груп, а також можливий вплив прийнятого рішення на довкілля. Тому проблема забезпечення екологічних прав безпосередньо пов’язана з налагодженням механізму соціальної відповідальності державних і бізнесових структур за їхню антиекологічну діяльність.

Забезпечення екологічних прав є функцією і відповідальністю держави (зокрема, про це йдеться у ст. 10 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”). Держава має для цього і повноваження, і фінанси, й інституційну структуру, і важелі впливу у вигляді силових та судових структур. І якщо окрема особа не має великих можливостей для забезпечення своїх екологічних прав, то держава такі можливості має.

Говорячи про державу, слід пам’ятати, що державна влада здійснюється не абстрактною силою, а конкретними особами. А ці особи можуть керуватися не тільки загальнодержавними, а й своїми приватними інтересами. Було б наївно вважати, що люди, які витрачають час, сили і величезні кошти на передвиборчу кампанію для отримання державної посади, роблять це тільки для того, щоб дбати про інтереси тих, хто їх обирає.

Проблема державної влади в Україні полягає в тому, вищі державні посадові особи переважно переймаються не виконанням державних обов’язків, а підтримкою великого приватного капіталу. Відбувається приватизація державної влади, яка працює вже не на загальні, а на приватні інтереси.

В Україні через низьку пріоритетність екополітики держава не приділяє уваги екологічній проблематиці і відповідно дотриманню екологічних прав. Яскравим прикладом ігнорування політичною елітою екологічної проблематики є відсутність будь-якої згадки про екологічну політику в «Універсалі національної єдності». Питання екополітики є також одними

з найменш пріоритетних у політичному дискурсі. Отже, політичну еліту більше цікавлять особисті інтереси, ніж загальна турбота про те, щоб довкілля України була чистим і безпечним для здоров'я людей. Оскільки українська держава більше дбає про приватизацію, ніж про забезпечення екологічних прав громадян України, розраховувати на покращення стану довкілля не доводиться.

Слід також згадати про ще один чинник, який суттєво заважає дотриманню екологічних прав. Цей чинник є потужнішим за державні важелі впливу. На нього звертає увагу британський соціолог З. Бауман. Цей чинник – усе більш некеровані ринкові сили, які вийшли з-під ефективного політичного контролю і підкоряються лише законам конкуренції. Завдяки технічним удосконаленням і послідовному демонтажу політичних стримувань і протидії капітал сьогодні є вільним, щоб переміщатися коли і куди забажає. Тим самим потенційні прихильники і захисники соціальної та екологічної справедливості позбавляються економічних важелів, без яких впровадження етичних принципів виявляється неможливим. Політичні інститути залишаються локальними, тоді як реальна влада, що вирішує питання про речі нинішні і майбутні, отримує істинну екстериторіальність. Мобільність, яку отримали власники і менеджери капіталів, знаменує собою нове, безпрецедентне за своєю радикальністю відділення влади від зобов'язань.

Звільнення від відповідальності за наслідки – це найбільш бажане і найбільш цінне надбання капіталу, яке забезпечується новою мобільністю, свободою переміщення крізь будь-які кордони. Тому безпрецедентна свобода, яку пропонує сучасне суспільство своїм громадянам, супроводжується безпрецедентним безсиллям. Зростаюче усвідомлення майбутніх небезпек йде поруч із зростаючим безсиллям запобігти їм або пом'якшити вагу їхніх наслідків.

Суспільна етика та правосвідомість. Однією з глибинних причин неефективності практичного застосування гуманістичних правових принципів, проголошених у Конституції, законах України, міжнародних правових актах та деклараціях можна вважати той факт, що ці принципи не стали органічними елементами суспільної етики та правосвідомості.

Нині в Україні переживаємо час, коли суспільство значною мірою втратило морально-етичні орієнтири. Спочатку було зруйновано етику, вкорінену у традиційній для українського етносу хліборобській культурі. Пізніше зазнала знецінення “етика будівника комунізму”. Але доводиться визнати, що досі на їхньому місці природним шляхом не зросла цілісна гуманістична етика, одним з елементів якої є повага до природи, як безумовної першооснови гармонійного життя сучасного і майбутніх поколінь людей.

У свою чергу - начебто похитнулося химерно-позитивістське розуміння права, що зводилося до возвеличеної у ранг закону диктату ідеологізованої держави, сформульованої у вигляді директивних рішень Політбюро ЦК КПРС. Але все ще не укорінилося уявлення про право, як про межі влади, визначені суспільними уявленнями про мораль та справедливість.

Дослідники суспільних відносин віддавна визнають існування історичного феномена “передправа”, що виступає, як оснований на досвіді та етичних традиціях “найдавніший шар права”. Ще А.Токвіль, один з метрів західного лібералізму, проголошуючи ідею природної

нормативності, не погоджувався з тим, що писані закони можуть замінити здоровий глузд та суспільну мораль. На думку Д. Ролза, “публічна концепція справедливості” потрібна для того, аби люди зверталися до неї, як до регулятора політичних відносин та до вищого критерію, що дозволяє вірно тлумачити конституцію. Як замітив свого часу С. Залигін, юриспруденції загалом належить у світі достатньо скромна роль охороняти та тлумачити “добру совість та справедливість”, та аж ніяк не бути її творцем або першовідкривачем. Цей підхід, на думку В. Речицького, може бути застосований і до феномену “передконституції”, як комплексу етико-правових уявлень, щодо яких у суспільстві існує сталий консенсус.

У цьому розумінні і екологічне право сьогодні можна вважати свого роду “передправом”, яке поки що сприймається в якості природних правових норм досить невеликою часткою суспільства. І у сучасній Україні надто невелика частка людей готова активно захищати своє конституційне право на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Ще менша – готова свідомо накласти обмеження на свою діяльність з тим, аби не порушувати екологічні права інших людей, не руйнувати різноманіття, цілісність та рівновагу природного світу.

Але у модерному інформаційному суспільстві нове бачення світу та новий стиль життя, що йому відповідає, можуть поширитися дуже швидко. Лише для цього мало впровадження інформаційних, просвітницьких та виховних програм у ЗМІ. Суспільство мусить перейти до створення щоденних прецедентів відповідального ставлення до природи та захисту екологічних прав – адже свідомість значною мірою формується у діяльності, на практичних прикладах. Треба культивувати новий стиль поведінки людей, особливо серед публічних лідерів, які перебувають у фокусі уваги та мають позитивний суспільний імідж.

Лише тоді, коли принципи екологічної етики та права стануть елементами світосприйняття та визначатимуть стиль поведінки людей, вони будуть надійно закріплені у реально діючих, обов’язкових до виконання, а не декларативних правових нормах.

Виховання нової, екологічно орієнтованої правосвідомості, в основі якої буде органічне прийняття цінностей екологічних прав людини, повинно не лише змінити ставлення індивіда до проблем правозастосування, а й спрямувати суспільну активність на такі зміни в правовому середовищі, що відповідатимуть реальним ризикам ХХІ століття. Більш того, розширення сфери морально-етичних відносин за межі індивідуального та суспільного – на цілісний та багатогранний світ природи - повинно прислужитися справі становлення більш стабільного, безпечного, справді дбайливого суспільства, побудованого на відносинах поваги, піклування та співпраці.

У цьому сенсі слід процитувати одного з класиків екологічної етики Е. Партріджа: “Ми любимо і плакаємо ту природу, що створила як нас, так і їх. Ми цінуємо її цілісність і знаходимо відповідальність і рішучість забезпечити її подальше існування для радості майбутніх поколінь, незважаючи на численні штучно створені нашим поколінням загрози... І ми стаємо набагато більш здатними стримувати наш егоїзм і погорду, тим самим утримуючись від бездумних атак на цілісність наших природних і соціальних співтовариств. Ми... стаємо набагато кращими розпорядниками стосовно диких видів та екосистем, і також кращими сусідами (ближніми) для кожного з нас (людей). З цих причин... той світ, у якому відсутня безпека для дикої природи, також більш небезпечний для людських створінь і для людських моральних ідеалів”.

Розділ 2. Право на безпечне довкілля.

2.1. Стан дотримання конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Ганна Голубовська-Онісімова, ВЕГО "МАМА-86"

Геннадій Марушевський, Національний екологічний центр України

Вячеслав Сандул, Міжнародний фонд Дніпра

Олександр Степаненко, ЕГО "Зелений Світ"

Стан довкілля в Україні загалом не можна визнати безпечним для життя та здоров'я. Екологічні проблеми накопичувалися впродовж десятиліть. В минулому екологічно необґрунтоване нарощування масштабів екстенсивного розвитку економіки і виснажлива експлуатація обмежених природних ресурсів зумовили енерго- і ресурсоємну структуру економіки і як наслідок надзвичайно високий рівень забруднення і деградації довкілля. За висновками Міністерства охорони навколишнього природного середовища України (1) антропогенне навантаження на природне довкілля продовжувало зростати і у 2006 році. Близько 15% території України з населенням понад 10 млн. осіб знаходиться в критичному екологічному стані.

Рівень забруднення довкілля є одним з вагомих чинників медико-демографічної кризи в державі - на тлі від'ємного приросту населення зростає смертність немовлят віком до 1 року. Так, якщо в 2004 році вона складала 9 дітей на 1 тисячу новонароджених, то в 2005 - вже 10, а в 2006 - 11. Зростання смертності дітей до 1 року викликане збільшенням кількості вроджених вад розвитку, що є визнаним в усьому світі маркером екологічного неблагополуччя (2).

Близько 80% території України належить до зон підвищеного ризику виникнення надзвичайних ситуацій. Техногенне навантаження на природне середовище у 4-5 разів перевищує аналогічний показник для розвинених країн. Головними екологічно небезпечними господарськими об'єктами та джерелами антропогенного забруднення є об'єкти енергетики, видобувної і важкої промисловості, транспорт і сільське господарство (3).

У той же час світовою практикою доведено, що витрати на ліквідацію наслідків збитків навколишнього середовища можуть в 10–20 разів перевищувати необхідні засоби на попереджувальні заходи. Необхідність захисту від ризиків забруднення навколишнього природного середовища в результаті аварій шляхом створення системи екологічного страхування зазначена в десяти законах України і шести постановках Кабінету Міністрів України. Однак їхня дія нескоординована, страхові суми й тарифи конкретно не визначені та невеликі, що вихолощує саму ідею економічного страхування залежно від небезпеки об'єкта (1).

Сьогодні Україна має найвищі в Європі рівні розораності сільськогосподарських угідь, споживання водних ресурсів, вирубки лісів, утворення відходів.

Список екологічно найнеблагополучніших міст країни у 2004 році нараховував понад 80 поселень, і в нього входили майже 80 % загального числа великих міст. Зараз крім шкідливих промислових викидів і відходів, викликають все зростаючу стурбованість інші джерела екологічного неблагополуччя. Насамперед - надзвичайно швидкі темпи росту транспорту

на вулицях міст, а також, обвального збільшення кількості побутового сміття і утворення навколо крупних міст все нових територій, які перетворюються у стихійні смітники (3).

Проблема накопичення відходів та небезпечних хімічних речовин. Україна, у порівнянні з країнами Європейського Союзу, має високі показники утворення та накопичення відходів виробництва і споживання, включаючи тверді побутові відходи. На сьогоднішній день у державі накопичено понад 35 млрд. т. відходів. Площа земель, зайнята під ними, за різними оцінками (1,2) становить 130 – 160 тис. га. Модуль техногенного навантаження на одиницю площі України складає понад 40 тис. т/ км². Якщо у 1980 р. на одного мешканця України припадало 240 тонн накопичених відходів, у 1990 році – 318 тонн, то в 2004 – вже понад 500 тонн. Якщо в країнах ЄС на тисячу доларів валового продукту нараховується 32 кг відходів, в Польщі – 124 кг, то в Україні – 15 тонн!

Як вторинна сировина у вітчизняній промисловості використовується лише 8% загального обсягу відходів. Основні обсяги відходів утворюються в Донецькій (20%) і Дніпропетровській (62%) областях (1).

У містах та населених пунктах країни, із 35 млн. м³ щорічних накопичень твердих побутових відходів лише 3% проходять промислову переробку, решта утилізується шляхом складування на звалищах. В Україні не запроваджено сучасної системи поводження з твердими побутовими відходами (ТПВ), в основі якої – заходи з мінімізації утворення відходів, їхнього роздільного збирання та максимально можливе використання розділених ТПВ в якості вторинної сировини. У більшості випадків не вирішено питання безпечного знешкодження ТПВ. У 80-і роки в Україні збудовано чотири технологічно застарілих сміттєспалювальних заводи — з них у даний час працює один, у м. Києві. Це підприємство, за висновками Мін природи, становить небезпеку для довкілля та здоров'я населення, як джерело викидів діоксанів. Натомість у країнах ЄС у даний час практично не використовуються технології спалення ТПВ. В Японії функціонує три тисячі сміттєпереробних заводів, що використовують екологічно сприятливі технології (1).

При цьому загальна оціночна вартість вторсировини в комунальних відходах українських міст з чисельністю населення в 200 тис. чол. складає більш як 550 млн. грн. на рік. Особливо стрімко зростає кількість побутових відходів, у складі яких переважну більшість становлять відходи полімерної тари.

Найбільший обсяг утворення відходів пов'язаний з промисловим сектором економіки, а в його рамках з підприємствами гірничо-металургійного комплексу. При цьому за даними Мінпромполітики (3) частка гірничорудних підприємств у структурі утворення відходів складає 70,53 %, металургійних - 24,97 %, коксохімічних — 2,61 %.

Друге місце за обсягами утворення відходів посідає паливно-енергетичний комплекс. На підприємствах вугільної промисловості у 2004 році утворилося 29,2 млн. т відходів вуглевидобутку і вуглезбагачення. На теплоелектростанціях та інших спалювальних установках утворилося 7,33 млн. т шлакових відходів.

У Збройних Силах загальна маса накопичених відходів складає близько 200 тис. т. Відсутність потужностей з повної утилізації усіх видів відходів, насамперед найбільш небезпечних компонентів ракетного палива, гексогеноутримуючих та змішаних вибухових

речовин і боєприпасів призвела до їх накопичення в небезпечних обсягах. Стан зберігання та видалення відходів залишається критичним, що, насамперед, обумовлено відсутністю відповідного фінансування на здійснення операцій з відходами (3).

Особливу тривогу на фоні загострення екологічних проблем викликає утворення і нагромадження в Україні токсичних відходів та непридатних до використання речовин, серед яких найбільш небезпечними є важкі метали, нафтопродукти, непридатні для застосування отрутохімікати, зокрема пестициди. За даними статистичної звітності 2006 року обсяг накопичення небезпечних відходів сягає більше 2 млрд. тонн (1).

Полігони, звалища, сховища, шламонакопичувачі, терикони займають 165 тисяч гектарів, або близько 4% території України (це дорівнює площі українських Карпат!). Непромислові відходи зосереджені на 700 міських звалищах. На 80% з цих звалищ не здійснюють запобіжних заходів для захисту підземних вод і повітря від забруднення. У сховищах організованого складування нагромадилося близько 1,6 млрд. тонн токсичних відходів, з них 28 млн. тонн відносяться до I-III класів небезпеки (1). Понад 90% загальної кількості відходів зберігається на території Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Івано-Франківської, Кіровоградської і Луганської областей. Майже скрізь місцеві органи влади не приймають відповідних мір для створення полігонів для поховання токсичних промислових відходів.

***Приклад 1.** Влітку 2006 року відділом екологічного контролю Берегівського району Закарпатської області виявлено забруднення важкими металами підземних вод і ґрунту навколо золотодобувного рудника підприємства "Закарпатполіметали", у с. Мужієве Берегівського району. У воді деяких сільських криниць вміст свинцю перевищує гранично допустимий рівень в 7,9 рази, кадмію у 3- 10 разів. У потічку, який тече від рудника, вміст свинцю перевищив ГДК у 248 разів, кадмію — у 14 тисяч 568 разів! Золотодобувний рудник біля с. Мужієвого працює з 1962 року. На околицях села зібралося близько 150 тис. т відвалів із високим вмістом важких металів: цинку, кадмію, свинцю, хрому та міді. Дощі вимивають важкі метали з териконів і несуть із потічками до села. Тут вони через ґрунт потрапляють у підземні води. Мешканці Мужієвого скаржаться на почастищення хвороб травної системи (6).*

Обласна СЕС Закарпатської області загалом підтвердила оприлюднену у ЗМІ інформацію щодо забруднення водних джерел Мужієвого важкими металами. Натомість у відповіді на інформаційний запит волонтера ЕГО «Зелений Світ» А. Оленюка Головний санітарний лікар Закарпатської області повідомив, що згідно статистичних даних Берегівської ЦРЛ захворюваність жителів с. Мужієве суттєво не відрізняється від захворюваності Берегівського району в цілому.

Згідно з офіційною статистикою 2006 року (1), в Україні накопичено 21 тисяча тонн непридатних пестицидів (НП), які в разі зберігання без дотримання правил безпеки стають джерелом забруднення ґрунтів і ґрунтових вод, а також отруєння людей. 2,5 тис. тонн непридатних і заборонених пестицидів зберігаються просто неба на території Донецької, Запорізької, Одеської, Харківської, Херсонської областей і АР Крим.

Відомі непоодинокі випадки несанкціонованого використання НП, більшість яких знаходиться в стані сумішей і навіть не ідентифікована. Значна частина загальних «запасів» НП

належить до класу стійких органічних забруднювачів. Статистичні дані стосовно кількості НП, за переконанням фахівців, є далеко не остаточними, оскільки звалища «розкидані» по всій території України. Їх широка розповсюдженість, занедбаний стан, відсутність господарів, втрата документів дозволяють зробити припущення, що процес інвентаризації ще далеко не завершений і обстеження сільських господарств, особливо віддалених від районних центрів, треба продовжувати.

Проблеми своєчасного виявлення, обліку, безпечного зберігання та утилізації непридатних пестицидів на рівні більшості областей не вирішено. Щороку виявляється велика кількість місць поховань безхазяйних пестицидів – у т. ч. без герметичної тари, просто у навколишньому середовищі. Приміром, в результаті нещодавно проведеного рейду Держуправління охорони навколишнього середовища в Запорізькій області за короткий період було знайдено 44 неврахованих в офіційній статистиці складів і звалищ НП (1).

Приклад 2. Типовим випадком загрози екологічній безпеці мешканців сільських населених пунктів України є так звана “маловодівська історія”, досліджена учасниками еколого-інформаційного туру до Тернопільської області, проведеного ЕГО “Зелений Світ” 30 листопада 2006 року в рамках проекту “Моніторинг дотримання екологічних прав в Україні”.

У селі Маловоди Тербовлянського району Тернопільської області у травні 2006 року було виявлено поховання заборонених до використання пестицидів, яке протягом тривалого часу створювало реальну небезпеку для довкілля і здоров'я людей. Після ліквідації тутешнього колгоспу ім. Котовського та руйнування складу агрохімікатів 42 тонни ДДТ та гранозану було “поховано” у відкритій силосній ямі практично без тари. Проби питної води, взяті фахівцями обласної СЕС влітку та восени 2006 року, зафіксували забруднення сполуками-похідними ДДТ та гранозану практично усіх криниць села. Альтернативних джерел водопостачання у Маловодах немає. Мешканці села стверджують, що специфічний “хімічний” присмак криничної води відчувався досить давно. Вони стурбовані ростом захворюваності, особливо серед дітей. У вересні 2006 року отрутохімікати вивантажено із землі, поміщено у тимчасову тару та перенесено у пристосоване під склад приміщення. Спостерігається поступове зниження рівнів забруднення питної води фосфатами та хлоридами.

Під час еколого-інформаційного туру 30 листопада взято проби води з криниць с. Маловоди. Лабораторні дослідження щодо вмісту похідних ДДТ та гранозану проведено у Інституті екогігієни і токсикології ім. Л. Медведя МОЗ України.

За інформацією Головного державного санітарного лікаря Тернопільської області кількість заборонених, невстановлених, непридатних пестицидів на території області на даний час - згідно проведеної у 2006 році інвентаризації - становить 165 тонн. Попри проведену інвентаризацію обсягів накопичених пестицидів, практично щороку випадково виявляються нові скупчення непридатних агрохімікатів. Для проведення робіт по утилізації виявлених скупчень необхідно біля 2,5 млн. гривень. У структурі видатків обласного Фонду охорони навколишнього природного середовища на 2007 рік для цього передбачено 200 тисяч гривень (загалом у Фонді акумульовано 700 тис. грн).

В Україні досі не розроблено стратегії ефективного поводження з небезпечними хімічними речовинами. Відсутній єдиний нормативний акт, що комплексно регулював би питання, пов'язані з виробництвом хімічних речовин, їх обігом, використанням як виробничої сировини, зберіганням, утилізацією тощо. Не простежується послідовного намагання створити сучасну нормативно-правову базу. Приміром, Указом Президента України від 14.09.2000 р. N 1072/2000 було схвалено «Програму інтеграції України в Європейський Союз». Програма передбачала у 2001 - 2003 роках розробку проекту Закону України «Про хімічну безпеку». На жаль, відомості щодо роботи в цьому напрямку на сьогодні відсутні. План дій „Україна – ЄС”, схвалений 21.02.2005 р. Кабміном терміном на три роки, передбачає деякі дії щодо запобігання погіршення стану довкілля, захисту здоров'я людей, раціонального використання природних ресурсів у відповідності із зобов'язаннями Всесвітнього Самміту у Йоганнесбургу (2002). Але вже у „Заходах щодо виконання у 2005 р. Плану Дій „Україна – ЄС” (затверджено Кабміном 22.04.2005) не передбачено заходів щодо зниження негативного впливу хімічного забруднення на здоров'я і довкілля.

Натомість країни Європейського Союзу мають у цій сфері нове комплексне хімічне (REACH) законодавство, представлене на затвердження до Європейського Парламенту. REACH – означає реєстрація, оцінка, ліцензування та обмеження для хімічних речовин (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals). Досвід його розробки і впровадження може бути корисним для України у майбутньому при створенні національної системи регламентації. Дуже важливими є питання вдосконалення національного законодавства у зв'язку з розробкою гармонізованої на міжнародному рівні системи класифікації і маркування хімічних речовин (ВГС). В умовах прийняття ЄС хімічного законодавства REACH та введення в дію ВГС у випадках недотримання зазначених норм у підприємств нашої країни можуть виникнути проблеми з доступом на європейські ринки (2).

Приклад 3. У цьому зв'язку на початку 2007 року кілька західних регіонів України відвідав Спеціальний представник ООН з проблем токсичних відходів О. Ібеану (5). Він відзначив, що населення України потерпає від серйозних проблем довкілля через значну кількість небезпечних речовин і відходів на своїй території: "Україна зіткнулася з серйозними труднощами у сфері довкілля через наявність значної кількості токсичних та небезпечних продуктів та відходів, а також у значній мірі через потужний промисловий комплекс радянських часів та величезні запаси пестицидів, - сказав він. - Найбільш детально я вивчав проблему імпорту токсичних відходів. І можу додати її до найбільш визначних труднощів, з якими країна зіткнулася у сфері захисту довкілля". Пан Ібеану зауважив також, що українці повинні мати кращий доступ до інформації про проблеми довкілля і про можливі загрози для людей.

Як констатувала Колегія Рахункової палати від 20.02. 2006 року, державна «Програма використання відходів виробництва і споживання на період до 2005 року» виконана лише на третину. Видатки Державного бюджету України, направлені на виконання бюджетної програми "Створення потужностей по переробці відходів виробництва та споживання", не забезпечили створення нових потужностей по переробці відходів виробництва та споживання (4).

Колегія Рахункової палати визнала, що спеціально уповноваженими центральними органами виконавчої влади у сфері поводження з відходами не забезпечено виконання Закону України "Про відходи", зокрема, щодо впровадження ефективних технологій поводження з твердими побутовими відходами, стимулювання їх роздільного збирання та вторинного використання. Як наслідок, подальше накопичення побутових відходів негативно впливає на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей і свідчить про порушення конституційних засад щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримки екологічної рівноваги на території України (4).

Забруднення атмосферного повітря.

Скорочення обсягів промислового виробництва в Україні у 1990-х роках зумовило зменшення загального обсягу викидів забруднюючих речовин в повітря від стаціонарних джерел. Проте, починаючи з 2001 р., знову спостерігається тенденція до збільшення викидів, в тому числі в найбільш забруднених промислових містах.

Обсяги викидів шкідливих речовин у атмосферу складають нині близько 10 т на 1 кв. км., або понад 130 кг у розрахунку на одну особу. Це у кілька разів більше, ніж у розвинених країнах світу. В окремих регіонах зазначені показники мають значно більше значення, ніж відповідні середні значення по країні. Зокрема, у Донецькій області щільність викидів у розрахунку на 1 км² була більша у 8,8 рази, на душу населення – у 3,9 рази, Дніпропетровській – відповідно у 4,1 та 3, Луганській – у 2,4 і 2,1, Івано-Франківській – в 1,6 та 1,3, Запорізькій області – в 1,3 та 1,4 рази більше. У найбільш забруднених регіонах України, навколо центрів металургійної, хімічної і вугільної промисловості, живе і працює чверть населення країни — більш 13 млн. чоловік. При цьому, якщо на промислову карту України накласти карту зі статистичними даними про якість здоров'я населення, то з'ясується, що плями екологічних забруднень цілком збігаються з показниками хронічних захворювань. Оскільки ці показники в промислових регіонах значно перевищують середні по Україні, то велика частина населення тут не доживає навіть до пенсійного віку (1).

Порівняно з 2005 р. загальне збільшення шкідливих викидів в атмосферу відмічалось у 19 регіонах країни, але найсуттєвіше – у Київській (на 34,9 тис. т, або на 48%), Полтавській (на 24,7 тис. т, або на 36%), Херсонській (на 3,8 тис. т, або на 35%), Івано-Франківській (на 65,1 тис. т, або на 32%) та Тернопільській (на 4,5 тис. т, або на 31% більше) областях (8).

У 2006 р. від 11 тис. промислових підприємств, взятих на державний облік територіальними органами Мінприроди, у повітряний басейн країни надійшло 4,8 млн.т шкідливих речовин (на 0,3 млн. т, або на 7,3% більше, ніж у 2005 р. (1)

Природно, що найбільш високі рівні забруднення атмосферного повітря з року в рік виявляються в містах Донецько-Придніпровського регіону, де обсяг промислових викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря становить близько 80 % від загального валового викиду всіх основних промислових підприємств країни (3).

Найбільш несприятливому впливу шкідливих факторів підлягає населення, яке мешкає в межах санітарно-захисних зон промислових підприємств, що є порушенням вимог "Державних санітарних правил планування та забудови населених місць" ДСП №173-96. На території України функціонує ряд промислових підприємств, від яких не витримана нормативна

санітарно-захисна зона до житлової забудови (в межах санітарно-захисних зон промислових підприємств у Донецькій області проживає понад 97 тис. осіб, у Луганській - понад 50 тис. осіб тощо).

Антропогенне навантаження на довкілля від викидів промислових підприємств у розрахунку на кілометр квадратний площі країни складає близько 6,5 т, на одного мешканця - 133 кг на рік (2005 р.). 25 % цього обсягу складають викиди підприємств, що підпорядковані Міністерству палива та енергетики України (2).

Серед населених пунктів країни, як і раніше, найбільшого техногенного навантаження (понад 100 тис. т шкідливих викидів) зазнала атмосфера міст Ладизина (Вінницька обл.), Дніпропетровська, Дніпродзержинська, Зеленодольська, Кривого Рогу (Дніпропетровська обл.), Донецька, Дебальцевого, Курахового, Маріуполя, Макіївки, Світлодарська, смт. Новий Світ (Донецька обл.), Бурштина (Івано-Франківська обл.), Запоріжжя (Запорізька область), Алчевська, Луганська, Щастя (Луганська обл.) та смт. Комсомольського Харківської області (8).

За даними Державного комітету гідрометеорології (6) до 60% міст України мають перевищення гранично допустимих концентрацій за вмістом окисів азоту, 15% – за окисом вуглецю. Повітря близько 40% міст України містить пил у концентраціях, що перевищують гранично допустимі (це стосується часток з великим діаметром, оскільки зважені частки менше 10 мікронів у діаметрі, які є найбільш шкідливими для здоров'я, у спостереженнях не виокремлюються). Моніторинг деяких високотоксичних забрудників практично не ведеться.

Приклад 4. У промисловому місті Кривий Ріг наявні джерела ймовірного надходження до довкілля діоксинів. Це - коксохімічне виробництво, масове несанкціоноване спалювання стихійних сміттєзвалищ, хлорування води і т. ін. Для метою з'ясування стану забруднення повітря Кривого Рогу діоксинами, зокрема внаслідок діяльності коксохімічного виробництва ВАТ "Криворіжсталь" мешканець міста Косий Д. Н. у 2005 р. звернувся із запитом до Криворізької регіональної державної екологічної інспекції. У відповіді природоохоронної інституції зазначалося: "... Інгрєдїєнти забруднюючих речовин, що викидаються на виробництві в атмосферу визначені на підставі аналізу технологічних викидів, прямих вимірів та розрахунковим методом по затвердженім методикам. На підставі проведеної інвентаризації джерел викидів розроблено проект нормативів гранично-допустимих викидів (ГДВ), який затверджено Держуправлінням екології та природних ресурсів в Дніпропетровській області. Проект виконано згідно вимог чинного законодавства. На підставі проекту нормативів ГДВ підприємству Держу правлінням надано дозвіл на викиди забруднюючих речовин. ВАТ "Український науковий центр технічної екології" розроблено "Збірник показників емісії (питомих викидів) забруднюючих речовин в атмосферне повітря різними виробництвами" (в тому числі і коксохімічним), який погоджено Міністерством охорони навколишнього природного середовища і який є обов'язковим для підприємств при визначенні валових обсягів викидів забруднюючих речовин. В розділі "Показники емісії (питомі викиди) основних виробництв коксохімічного виробництва" наведено перелік хімічних сполук, що виділяються в атмосферне повітря при даному виробництві. Діоксин в переліку відсутній." Такою ж була відповідь на запит, звернений в кінці 2005 року до головного державного

санітарного лікаря м. Кривого Рогу: "Відомості, статистичні дані про можливість утворення діоксинів у місті Кривому Розі відсутні...".

Дивує, що на тлі зростання обсягів виробництва, особливо у “брудних галузях”: металургійному комплексі, гірничо-рудній та хімічній промисловості, у офіційній статистиці не відмічається тенденція зростання викидів забруднюючих речовин. Така тенденція може відбуватися у разі виконання підприємствами суттєвих природоохоронних заходів, чого насправді не відбувається. Таким чином, потребує уточнення інформація, що подається до статистичної звітності.

На більшості металургійних та коксохімічних підприємств технічний рівень агрегатів знаходиться в незадовільному стані. Наприклад, коксові батареї, при строках експлуатації 20 років, знаходяться в роботі протягом 30–40 років. На жодному з коксохімічних заводів немає глибокої очистки коксового газу від сірководню, у той час, коли викиди діоксиду сірки дуже значні і є тенденція до їх збільшення. На ВАТ "Макіївський КХЗ" і ВАТ "Єнакієвський КХЗ" відділення сіркоочистки коксового газу через незадовільний технічний стан виведено з експлуатації.

Нині Україна є однією з небагатьох країн, де в металургійному комплексі продовжують експлуатуватися мартенівські печі, які зовсім не мають очисних споруд, а саме: на ВАТ "ММК Азовсталь" – 11 “мартенів”, а на ВАТ "ДМЗ" – 6 печей здійснюють викиди в атмосферу без жодної очистки (1).

Найбільш суттєвими проблемами у сфері охорони атмосферного повітря є:

- повільне впровадження нових ресурсозберігаючих та енергоефективних технологій;
- практично відсутня дієва система моніторингу,
- місцеві ради не вимагають від підприємств безумовного виконання природоохоронних заходів, передбачених Програмами, не заслуховують виконання заходів на сесіях і колегіях.
- недостатня вимогливість з боку Державної екологічної інспекції, територіальних органів Мінприроди, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо реалізації заходів із зменшення забруднення атмосферного повітря, не стимулює впровадження систем екологічного управління (екологічного менеджменту) ДСТУ ISO 14000.

На тлі зростання масштабів порушення підприємствами природоохоронного законодавства контролюючі органи, зокрема Мінприроди та його органи на місцях не демонструють ознак зростання вимогливості по відношенню до підприємств-порушників. Приміром, за порушення вимог природоохоронного законодавства протягом 2006 року у масштабах України призупинялася виробнича діяльність 1058 об'єктів, що на 410 менше, ніж у 2005 році (1).

У 2004 р. майже на 67 тис. т у порівнянні з 2003 р. зросли викиди і від автомобільного транспорту, що пояснюється подальшим зростанням імпорту старих автомобілів, збільшенням транзитного автотранспортного потоку (3). Викиди від пересувних джерел досягли 33,3 % від загальної кількості викидів у країні. Проблема забруднення атмосферного повітря викидами автотранспорту та впливу його фізичних факторів найбільш гостро проявляється у великих

містах та транспортних вузлах. Однією із причин забруднення є збільшення пробігу автомобілів та кількості легкових автомобілів у приватній власності громадян.

За відомостями Мінприроди (1) станом на початок 2006 року близько 6,5 млн автомобілів викидають атмосферу до 2 млн. тонн шкідливих речовин на рік. За прогнозними оцінками, у 2010 р. викиди сягнуть 2, 5 млн. тонн.

Оцінка якості атмосферного повітря міст України, здійснена в Інституті гігієни та медичної екології імені О.М. Марзеєва, засвідчила, що за рівнем фактичних середньорічних концентрацій пріоритетних забруднюючих речовин (бенз[а]пірен, діоксид азоту, діоксид сірки, формальдегід, оксид вуглецю, зважені речовини, свинець та його сполуки) 15,5% населення проживають в умовах незначного, 52,8% – помірного, 24,3% – високого та 7,6% – дуже високого забруднення. Тобто в країні практично відсутні міста, де якість атмосферного повітря відповідає санітарним вимогам за стандартними забрудниками (6).

Повітря житлових і громадських будівель в Україні часто і у великій кількості містить канцерогенні продукти паління. Ситуація з поширеністю тютюнопаління в Україні оцінюється експертами ВООЗ, як критична. Енергозберігаючі та шумозахисні вікна призводять до герметизації житла з можливим накопиченням шкідливих продуктів згоряння газу, хімічної деструкції синтетичних матеріалів будівельних конструкцій, меблів, одягу, препаратів побутової хімії, радону, мікроорганізмів тощо (6).

Екологічна безпека у контексті стану водних ресурсів та права на питну воду.

Магістральний шлях розвитку людства — це поєднання економічного розвитку із збереженням та відновленням якості довкілля. Розуміючи це, світова спільнота сьогодні робить перші кроки у цьому напрямі, але вирішення головних екологічних проблем ще тільки починається. Серед них і проблема чистої води, яка часто оцінюється як головна проблема наступного XXI століття.

У Делійській заяві, прийнятій на Глобальних консультаціях ООН з питань питної води і санітарії в Нью-Делі 10-14 вересня 1990 року офіційно визнана необхідність сталого забезпечення всіх людей достатньою кількістю води, що відповідає санітарним нормам, і створення для них належних санітарно-гігієнічних умов за принципом “краще потроху для багатьох, ніж багато для небагатьох”. У розділі 18 “Порядку денного на XXI століття”, прийнятому на Конференції ООН Ріо-92 вода розглядається, як найважливіший економічний та соціальний товар.

27 листопада 2002 року пройшла майже непоміченою подія, що мала б відкрити у XXI столітті шлях до нового ставлення людей в до одного з найважливіших природних ресурсів – води. Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав прийняв “Загальний коментар про право на воду”, що відноситься до статті 11 Міжнародного пакту про економічні соціальні і культурні права. Згаданим Коментарем право на питну воду розглядається в якості складової фундаментальних прав людини на життя і людську гідність.

Для якої мети та реалізації яких стратегічних пріоритетів мають використовуватись водні ресурси країни?

Ще з радянських часів структура української економіки зайшла у непримиренну суперечність з можливостями водних ресурсів, які витрачаються значно швидше, ніж

встигають відновлюватись. Проблема раціонального використання водних ресурсів в Україні була і залишається вкрай актуальною і надзвичайно гострою, оскільки за ступенем водозабезпечення Україна посідає одне з останніх місць серед країн Європи, а за водоемністю валового національного продукту – перевищує у кілька разів. Витрати води на одиницю виробленої продукції в Україні перевищують аналогічні показники у Франції – у 2,5 рази, ФРН – у 4,3 рази, Великобританії і Швеції – у 4,2 рази. Питомі норми водоспоживання у комунальному секторі перевищують аналогічні показники розвинутих країн у 1,5 - 3 рази і становлять понад 300 літрів на одну особу за добу, а втрати в системах водопостачання сягають 30 - 40 відсотків, а в деяких регіонах перевищують 50 відсотків (13).

Але найбільшим споживачем води в Україні була і залишається енергетична галузь. Якщо до початку 90-х років теплові електростанції були найбільш водовитратними підприємствами в Україні, споживаючи більше 9,1 млрд. куб. м. води, або 60% від загальних витрат води у промисловості, то тепер вони віддали пальму першості АЕС. Приміром, безповоротні втрати води для потреб охолодження 6 реакторів Запорізької АЕС становлять близько 144 млн. куб. м на рік (11).

Донині зберігається тенденція погіршення стану поверхневих вод, як наслідок хибного шляху економічного розвитку яким продовжує йти Україна. Цей шлях далекий від стандартів стійкого розвитку не дає змогу відновлюватись природним ресурсам, веде до загострення національної водної кризи на тлі водної кризи глобальної. Використовуючи поверхневі води для розбавлення скидів, наближаємо ситуацію, коли ціна доочищення та доставки питної води при централізованому водопостачанні стане непідсильною для оплати і приведе до колапсу галузі.

Аналіз якості води за гідрохімічними показниками у основних басейнах річок України (за матеріалами оприлюдненої у 2006 році «Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2004 році» (3) свідчить про погіршення екологічного стану водойм. Кожен річковий басейн має свої особливості, але при цьому тенденція до погіршення їхнього стану спостерігається майже на всіх басейнах (3).

Гідрохімічний стан Дніпра та водотоків басейну протягом 2004 року характеризується кількома піковими кризовими періодами, найбільш вираженими під час літньої спеки спекотного періоду. Вміст фосфатів, який до недавнього часу був стабільним і незначно мінявся протягом року, починаючи з 2003 року, почав збільшуватись. Це свідчить про підвищення антропогенного навантаження на Дніпрі через збільшення скидів неочищених та недостатньо очищених стічних вод, неефективну роботу очисних споруд міст і промислових підприємств. Літня спека спричинює значне підвищення вмісту у воді органічних сполук, зростання життєдіяльності фітопланктону і початок масового цвітіння дніпровських водосховищ. Річка Інгулець є найбільшою екологічною проблемою в басейні Дніпра. Якість води Інгульця контролюється у 8 створах від Іскрівського водосховища до гирла річки. Нижче скидів підприємств Кривбасу якість води Інгульця різко погіршується (3).

Південний Буг є найбільш забрудненим на територіях Хмельницької та Вінницької областей. Простежується тенденція зниження із року в рік середньорічних показників амонію сольового у воді річки. Концентрації солей важких металів, за винятком заліза загального, не перевищували норм для води питного використання (3).

Якісний стан води Сіверський Донець у 2004 році не відповідав нормативам для води питного використання за показником ХСК та вмістом нафтопродуктів. Після впадіння р. Уди в Сіверський Донець якість води погіршується, збільшується вміст фосфатів та мінералізація. Клас якості води р. Сіверський Донець змінюється після впадіння р. Уда з 3-го "помірно-забруднена" на 4-й "забруднена" (3).

Гідрохімічний стан води річок Приазов'я, які мають високу природну мінералізацію води, погіршується внаслідок незадовільної господарської діяльності підприємств видобувної, металургійної промисловості регіону (3).

Якість води р. Західний Буг нижче м. Кам'янка Бузька концентрація органічних забруднень та азоту амонійного зростає і у Добровірівському водосховищі має місце перевищення ГДК більш ніж у 2 рази (3).

«Національна доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2004 році» не містить інформації про стан річок транскордонного басейну Дністра, у якому загалом проживає біля 10 млн. населення.

За офіційним оцінками Державного комітету України з водного господарства, близько 80% населення України споживає воду саме з поверхневих джерел водопостачання, які сьогодні мають високий ступінь забрудненості (3 - 4 клас якості – “помірно забруднені” і “забруднені”).

Використання застарілих технологій підготовки питної води (зокрема, хлорування), які розраховані на доведення природної води до якості питної лише у випадку, коли вихідна вода відповідає 1-му класу чистоти, не дозволяє забезпечити населення безпечною для здоров'я водою. Адже чистої води – води 1 класу – в Україні практично немає. Тому значна частина населення України одержує питну воду з істотними відхиленням від нормативів (9).

Це призводить до надходження у питну воду значної кількості неорганічних і органічних забруднювачів, спільна дія яких на організм людини, особливо в умовах радіаційного навантаження, викликає реальну загрозу здоров'ю. Крім того, питна вода з поверхневих водойм потенційно небезпечна у вірусному відношенні, оскільки технології її очистки не гарантують видалення вірусів.

У 14 областях України через природні й техногенні причини 1228 населених пунктів не мають гарантованих джерел водопостачання і їхні жителі змушені повністю або частково користуватися привізною водою. Через незадовільний технічний стан водопровідно-каналізаційних мереж відбувається вторинне забруднення питної води, ускладнюється санітарно-епідемічна ситуація та підтоплюються території населених пунктів (9).

Тим часом тривалий час гальмується впровадження нового, більш жорсткого нормативу «Державні санітарні правила і норми (ДСанПН). Вода питна. Гігієнічні вимоги до якості води централізованого господарсько-питного водопостачання», затвердженого Мін'юстом України вже 10 років тому, 15.04.97 року. Відтак на сьогодні в країні немає жодних документів, які б ефективно регламентували діяльність держсанепідслужби з нагляду за якістю питної води. Чинні ГОСТ 2874-82 "Вода питьевая. Гигиенические требования и контроль за качеством" та "Санитарные правила проектирования, строительства и эксплуатации хозяйственно-питьевых водопроводов" (№458-63 від 06.12.1963 року) базуються на методології нормування якості води та джерел водопостачання 1937 року. Їх давно пора замінити, як безнадійно застарілі. Втім, як

уже зазначалося, у багатьох випадках якість води, що споживається людьми, не відповідає навіть вище згаданим застарілим нормативам (12).

За такого стану справ не доводиться навіть сподіватися на досягнення головних цілей Загальнодержавної програми "Питна вода України", одна з яких полягає у створенні нормативно-правової, санітарно-гігієнічної та іншої нормативної бази з питань питного водопостачання та водовідведення, наближеної до стандартів Європейського Союзу (13). Стан фактичного саботажу прийняття нового нормативу якості питної води порушує один з принципів державної політики, визначених ст. 6 закону «Про питну воду та питне водопостачання», що вимагає наближення вимог державних стандартів на питну воду, технологій виробництва питної води, а також засобів вимірювання і методів оцінки до відповідних стандартів, технологій, засобів і методів, прийнятих у ЄС (14). До того ж обсяги державної підтримки у сфері питної води та питного водопостачання що „надаються відповідно до обсягів коштів, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік” є вочевидь недостатніми.

Офіційно визнається, що стан системи водопостачання сільського населення України залишається низьким і є одним з найгірших серед європейських держав та країн СНД. Попри те, що у сільській місцевості побудовано понад 55 тис. км магістральних водопроводів та понад 70 тис. водозабірних свердловин (переважно для водопостачання тваринницьких ферм і сільськогосподарських підприємств, забезпеченість яких централізованим водопостачанням досягла на середину 90-х років 98%, забезпеченість населення централізованим водопостачанням була майже вдвічі нижчою за середні показники по СРСР. Нині кількість сільських будинків із внутрішнім водопроводом і системами водовідведення та утилізації стоків в Україні в 3 рази менша, ніж у Росії і в 4 рази менша, ніж у Білорусі (10).

Згідно з офіційними даними у 2004 році в Україні тільки 4,1 млн. осіб із 15,7 млн. сільського населення, або 26%, користувалися послугами централізованих систем водопостачання. Інженерним обладнанням, зокрема внутрішнім водопроводом з підведенням в будинок, було забезпечено лише 7,4% населення, водовідведенням та каналізацією — 4,4%, гарячим водопостачанням — 0,3%, водорозбірними вуличними колонками — 18,6%. У 2003 році норма споживання води у сільській місцевості сягала 60 л на людину на добу, в той час як для населення міст середнє значення цього показника було 320 літрів води. Решта населення (5,7 млн. у містах та 11,7 млн. сільських жителів) користувалася для питних потреб місцевими джерелами води — шахтними та трубчастими колодзями, каптажами, прирусловими копанками, які доволі часто перебувають у незадовільному технічному стані (10).

В 2005 році близько 32 % проб води, відібраних децентралізованих джерел (сільських криниць та свердловин), не відповідає нормам за санітарно-хімічними показниками та близько 23 % – за санітарно-бактеріологічними показниками. Має місце постійне підвищення нітратного забруднення ґрунтових вод унаслідок антропогенного навантаження. Ефективних методів видалення нітратів із води в умовах децентралізованого водопостачання не існує. Забруднення води нітратами призводить до захворювання на водно-нітратну метгемоглобінемію у дітей, зниження загальної опірності організму, що сприяє збільшенню рівня загальної захворюваності, в тому числі інфекційними та онкологічними хворобами (10).

За даними Міністерства охорони здоров'я України (МОЗ) не підключені до централізованого водопостачання близько 4 тис. загальноосвітніх навчальних закладів (20% від загальної кількості). Найбільший відсоток відзначається у Львівській — 44%, Тернопільській — 39%, Чернігівській — 36% та Волинській — 35% областях. Централізованої або локальної каналізації не мають 7,3 тис. шкіл (35% від загальної кількості). Найгірші показники у Закарпатській (78% шкіл), Чернівецькій та Одеській (по 61%), у Львівській (50%) областях (10).

Україна в цілому має значні ресурси підземних вод, на базі яких може бути організоване питне водопостачання, але вони розподілені за регіонами нерівномірно та використовуються вкрай нераціонально. Найвищий рівень освоєння підземних припадає на густонаселені площі з високим господарським потенціалом. Так, у північних і західних областях, зі значними ресурсами підземних вод та відносно невеликою потребою в них, відбирається від 2 % (Чернігівська область) до 16 % (Закарпатська область), тоді як у південних і східних областях, при незначних водних ресурсах і великій потребі, відбирається від 25 % (Миколаївська область) до 41 % (Донецька область) розвіданого потенціалу підземних вод. Значна частка підземних вод спрямовується на виробничо-технічне водопостачання та зрошення земель. Не всі відібрані підземні води використовуються. Так у 2005 р. використано лише 72 % видобутих об'ємів. Більше 2,0 млн. м³/добу підземних вод скидається без використання (9).

Але і підземні води України, зокрема артезіанські, в багатьох регіонах (АР Крим, Донбас, Придніпров'я) за своєю якістю не відповідають нормативам на питну воду і потребують очищення, що пов'язано не тільки з природними умовами їх формування, але і з антропогенним забрудненням. При цьому лише поодинокі артезіанські водопроводи мають очисні споруди з доочистки води (9).

Багаторічною проблемою України є великі обсяги скидів неочищених стоків промислових та комунальних підприємств. Загалом в Україні на 1 га території припадає 19,6 м³ стічних вод, у Росії – 6,6 м³, Білорусі – 3,9 м³. Станом на 2004 рік системами централізованого водовідведення було забезпечено населення 90% міст, 56% селищ міського типу і лишень 3% сільських населених пунктів. У переважній більшості випадків системи відведення, очистки та знезараження стічних вод працюють неефективно та не забезпечують нормативних показників очищення (3). На тлі загального падіння виробництва частка забруднених зворотних вод у загальному водовідведенні зросла майже вдвічі порівняно з 1990 р. і складала у 2005 році 3.5 млрд. м³ (15).

Приміром, більше 90% забруднених стічних вод у басейні Дніпра дають водоканали міст Дніпропетровської області та промислові підприємства гірничо-видобувного і металургійного комплексу міст Дніпропетровська, Дніпродзержинська, Кривого Рогу, Нікополя. Залишається гострою проблема щорічного скиду у водойми високомінералізованих шахтних та кар'єрних вод Кривбасу і Західного Донбасу. Згідно розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.11.2003 р. № 727-р здійснено скид у річки Саксагань та Інгулець високозабруднених шахтних вод Кривбасу. Найбільші обсяги скидів забруднюючих речовин у водне середовище спостерігалися у 2006 році у Донецькій (1322,0 тис. т), Дніпропетровській (900,0 тис. т), Запорізькій (108,0 тис. т), Луганській (620,0 тис. т), Львівській (180,9 тис. т) областях і м. Києві (146,9 тис. тонн). Структурами Мінприроди відзначено збільшення у 2006 році порівняно з 2005 роком обсягів

скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти Донецької (на 4,0 тис. т), Луганської (5,0 тис. т), Одеської (1,1 тис. т), Херсонської (3,2 тис. т), Івано–Франківської (1,6 тис. т) та Київської (1,0 тис. т) областей (1).

Водний Кодекс України з десятками підзаконних актів, Національна програма екологічного оздоровлення Дніпра та поліпшення якості питної води, закони „Про питну воду та питне водопостачання”, „Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства” лише торкаються проблем питної води. Одним з завдань державної політики декларується наближення вимог державних стандартів на питну воду до прийнятих у Європейському Союзі. Але обсяги державної підтримки у сфері питної води та питного водопостачання „надаються відповідно до обсягів коштів, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік”.

Загальнодержавною програмою розвитку водного господарства (14) закладено сценарій нарощування обсягів випуску промислової продукції, що потребує збільшення валових потреб у воді у 2005 році - на 22 %, в 2011р.- на 30% в порівнянні з 2000 роком. Залишаючи відкритим питання про необхідність перегляду водовитратної структури народного господарства України, відзначимо - першою умовою будь-якого сценарію має розглядатись безумовне припинення скидів забруднених вод у водні об'єкти.

Про відсутність бачення перспективи свідчить спільний наказ МОЗ, Держспоживстандарту та Держжитлокомунгоспу від 30.09.2004 року за №314/ 215/ "Про створення Міжвідомчої комісії з розгляду питань щодо надання тимчасових дозволів на реалізацію питної води з відхиленнями від вимог нормативного документу". Створюється дивна ситуація, коли при відсутності на державному рівні нормативного документу, який має визначати показники питної води, узаконюється практика узгодження недотримання нормативних показників.

Окремо необхідно зупинитись на необхідності перегляду стратегії нарощування потужностей атомної енергетики. Ядерний сценарій розвитку енергетики нав'язано Україні в радянський час без врахування багатьох чинників, зокрема наявних водних ресурсів, в порушення навіть існуючого на той час законодавства. «Енергетичну стратегію України на період до 2030 року», що планує подвійне збільшення виробництва електроенергії багато експертів оцінюють, як цілком відірвану від реалій. Будівництво 22 нових атомних реакторів вочевидь розраховано на безмежні водні ресурси.

Тому риторичним видається питання, чи відповідають принципам сталого розвитку та викликам, що постали перед Україною проголошені енергетична стратегія, стратегія розвитку гірничо-металургійної галузі та інші? Складається враження, що вітчизняним стратегам невідомо, що проблема забруднення та виснаження водних ресурсів набула лиховісного розмаху і визнана загрозою національній безпеці України.

В «національній водній політиці» спостерігаємо суцільні протиріччя – з одного боку проголошується поступове наближення якості питної води до показників ЄС, паралельно прощтовхуються стратегії форсованого нарощування потужностей гірничо-металургійного комплексу та ядерної енергетики, що неминуче обмежуватимуться кількістю та якістю водних ресурсів.

Для зупинки тенденції погіршення якості та виснаження водних ресурсів в Україні необхідно:

- визначитись з структурою державного управління, відповідальної за стан водопостачання,
- визначитись з максимально допустимим обсягом забору води з поверхневих водойм для всіх галузей промисловості, виходячи з гідрологічного циклу та ресурсів,
- відмовитись від існуючої політики, що орієнтована на нормування обсягів скидів, бо діюча методика дозволяє обґрунтувати скиди до поверхневих вод незалежно від їх стану, не гарантує екологічно-безпечного стану природних водойм, а відповідно якісної питної води,
- зобов'язати водокористувачів в найкоротші терміни своїм коштом реалізувати водогосподарські заходи по безумовному припиненню скидів в поверхневі води, що має стати умовою одержання дозволу на спеціальне водокористування,
- забезпечити стійкість і збалансованість екосистем басейну, забезпечити природний кругообіг води в єдності складових збалансованої еколого-економічної системи,
- перейти до басейнового управління водогосподарською діяльністю у відповідності до принципів інтегрованого управління водними ресурсами,

Україні конче необхідні системні зміни в державній екополітиці, що базуються на принципах інтегрованого управління водними ресурсами (ІУВР). ІУВР - це тривалий та систематичний процес, де вода розглядається, як обмежений та уразливий ресурс, політика для якого має бути вироблена в міжсекторному процесі, де було б гарантована участь представників усіх суспільних секторів та заінтересованих груп. Поки що влада демонструє нерозуміння того, що вода, як ресурс, є унікальною для соціального, культурного, економічного, географічного та історичного контексту кожної країни.

Надмірне освоєння земель та деградація ґрунтів.

Для України характерні надмірна освоєність земельних ресурсів (72% замість 60-69% загальної площі), критична розораність сільськогосподарських угідь (77,8%), що майже не має аналогів у світі (у Великій Британії, Франції, ФРН – 28-32%, у США – 16%), вочевидь недостатня площа лісів (15,7% замість умовно оптимальних 22-25%) і еколого-стабілізуючих компонентів ландшафту в цілому (лісів, незайманих заплав, природних лук тощо, 37% замість 40-45%). В деяких областях (Вінницька, Тернопільська Кіровоградська, Черкаська) рівень розораності перевищив 90%. Такі землі не здатні виконувати на належному рівні екологічні функції (1).

Частка еродованих земель в Україні становить 57,4% площі країни. Щорічне зростання площ еродованої ріллі досягає в Україні 60-80 тис. га. Близько 20% території України перебуває у незадовільному стані через перенасичення ґрунтів різними токсичними сполуками. Надмірне навантаження на земельні ресурси спричинило дегуміфікацію ґрунтів, забруднення сільгоспугідь пестицидами, важкими металами та радіонуклідами, виснаження земельних ресурсів та інші негативні процеси.

Проблема деградації та виснаження земель в Україні залишається надзвичайно гострою. Масштаби негативних процесів (близько 60% території країни зазнають впливу ерозії, близько 20% земель – забруднені. Загалом тільки один з кожних 10 га сільгоспугідь має нормальний екологічний стан. Стрімке збільшення кількості землевласників та землекористувачів унаслідок

земельної реформи (станом на 01.01.2006 – більше 24 мільйонів) потребує адекватного посилення інституційного потенціалу відповідних державних органів, вдосконалення законодавчої бази, фінансового забезпечення та покращення регулювання у сфері використання та охорони земель. При цьому досі не реалізовано жодної цільової програми з охорони та раціонального використання земель.

Вплив екологічних чинників на стан здоров'я.

Незадовільний стан довкілля негативно впливає на здоров'я людей і свідчить про порушення конституційних засад щодо забезпечення екологічної безпеки. Однак спеціальні уповноважені державні органи, Мінприроди та Міністерство охорони здоров'я (МОЗ) практично самоусунулися від аналізу взаємозв'язків між станом довкілля та його впливом на показники громадського здоров'я. Попри загальну констатацію того факту, що 10 мільйонів українських громадян проживає в умовах критичного стану довкілля, інформація щодо конкретного впливу екологічного неблагополуччя на здоров'я людей відсутня у останніх офіційних звітах згаданих міністерств (1,3). Далеко не завжди вдається отримати від структур Міністерства охорони здоров'я інформацію стосовно впливу негативних чинників довкілля на стан захворюваності.

Приклад 5. У відповідь на інформаційні запити волонтерів ЕГО «Зелений Світ», надіслані головним державним санітарним лікарям 6 областей України, у яких пропонувалося на підставі ст. 4, 33, 37 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» надати інформацію про стан захворюваності мешканців населених пунктів, які зазнають шкідливої дії підприємств, віднесених до 100 найбільших забрудників довкілля, було отримано лише одну відповідь (від Чернівецької обласної СЕС) по суті поставлених запитань.

Приміром, Львівська обласна СЕС відмовила у наданні інформації, мотивуючи це тим, що (цит.) «Стаття 12 Закону України «Про інформацію» передбачає створення для задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави органами державної влади та органами місцевого і регіонального самоврядування інформаційних служб, систем, мереж, баз і банків даних для здійснення інформаційної діяльності. Для санітарно-епідеміологічних станцій, які є санітарно-профілактичними закладами державної санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я України, створення вищезазваних підрозділів останнім не передбачено».

Тим часом в Україні триває медико-демографічна криза, пік якої припав на 1995-1996 рр. Окрім зниження життєвого рівня населення та соціально-психологічного стресу негативно позначився на здоров'ї нації вплив незадовільних чинників довкілля. У загальній кількості населення України частка осіб, визнаних умовно здоровими, зменшилася з 62,6% у 1990 р. до 39,6% у 2003 р. Слід особливо відзначити зростання захворюваності і смертності від усіх видів раку. До недавнього часу онкологічна патологія проявлялась у кожній шостій жінки і четвертого чоловіка, нині йдеться про кожну п'яту жінку і кожного третього-четвертого чоловіка. За даними Міжнародного агентства з вивчення раку до 85% випадків виникнення пухлин у людини зумовлено впливом чинників довкілля та способом життя. Це агентство визначає більшість промислових об'єктів низки галузей народного господарства України як канцерогенно небезпечні для людини.

За ступенем небезпеки для людини перше місце посідає забруднення повітря. Це обумовлене в першу чергу тим, що людина споживає в об'ємному відношенні набагато більше повітря, ніж води та їжі. Природа не передбачила можливості значного забруднення повітряного середовища і поставила суттєві захисні бар'єри тільки проти шкідливих чинників, які потрапляють в організм через шлунково-кишковий тракт, не забезпечивши такими ж надійними системами захисту легені (2).

У містах з високим рівнем забруднення повітря захворюваність населення на хвороби серцево-судинної системи, дихальних шляхів, нервової системи, на злоякісні новоутворення, туберкульоз та інші хвороби на 20-40% перевищує рівні захворюваності у містах зі слабким забрудненням.

Особливо потерпають діти, організм яких є більш чутливим до несприятливого впливу чинників довкілля. Зростає імунodefіцит, що є однією з причин підвищення рівня інфекційних навантажень. Зниження рівня здоров'я характерне для усіх вікових періодів життя дитини. З 1991 р. у 3 рази збільшилися поширеність хвороб ендокринної системи та розладів травлення, у 2,7 рази – новоутворень, у 2,6 рази – хвороб крові та кровотворних органів, у 2 рази – хвороб опорно-кісткової, сечостатевої систем, хвороб системи кровообігу і вроджених вад.

Прогресуюче забруднення довкілля токсичними сполуками викликає появу великої кількості захворювань, викликаних дією негативних чинників довкілля. У першу чергу це стосується захворювань дітей молодшого віку. За даними Інституту педіатрії, акушерства та гінекології АМН України, значне місце в екопатології дітей посідає забруднення солями важких металів. Підвищення вмісту ртуті у повітрі навколишнього середовища є серйозною загрозою погіршення стану здоров'я дітей, особливо тих, хто вже має хронічні захворювання. Джерелами надходження ртуті у зовнішнє середовище є промислові підприємства, місця зберігання та утилізації відпрацьованих ртутних приладів, люмінесцентних ламп, а також міські звалища з відходами виробництва тощо. Вторинними джерелами або "депо" сорбованої ртуті можуть бути повітря закритих приміщень, зокрема шкіл, де були факти порушення поводження зі ртуттю. За даними спеціалістів Інституту медицини праці, при вивченні стану здоров'я дітей, що проживають в м. Горлівці, в регіоні Нікітського ртутного комбінату, а також при обстеженні дітей у школах, де були випадки забруднення ртуттю навчальних приміщень, встановлено, що промислові викиди ртутного комбінату та вторинні джерела забруднення ртуттю приміщень негативно позначаються на показниках здоров'я дітей, рівні та структурі загальної захворюваності (7).

Ще одним екологічно негативним чинником стосовно здоров'я дітей є підвищений вміст свинцю в оточуючому середовищі. Це, зокрема, житлові зони, розташовані неподалік автомобільних магістралей. Встановлено, що майже у 15 % дітей з таких зон виникають проблеми в навчанні та поведінці, 5 % дітей вже потребують лікувального втручання і контролю за їх поведінковими реакціями. Серед дітей з підвищеним вмістом свинцю в крові частіше спостерігається знижена здатність до запам'ятовування чи зосередження уваги, некоммунікабельність, а також проблеми зі сприйняттям шкільної програми чи адаптацією в колективі. В цілому можна зазначити, що підвищений рівень свинцю в організмі дітей в першу чергу негативно позначається на їхній інтелектуальній сфері у зв'язку з нейротоксичністю цього важкого металу (7).

Насторожує стан репродуктивного здоров'я населення, майже 68% пологів відбувається з ускладненням, питома вага безплідних становить близько 7% жінок дітородного віку, дедалі більше страждають на безпліддя і чоловіки.

У 1998 р. в Україні науково-дослідні та урядові установи в партнерстві з громадськими організаціями в рамках Європейської хартії навколишнього середовища та охорони здоров'я створили Національний план дій з гігієни довкілля на 2000-2005 рр. Уперше країна отримала комплексний виважений документ з ґрунтовним аналітичним оглядом, окресленими основними принципами, механізмами і пріоритетами. В цьому документі екологічна ситуація в Україні та стан здоров'я її населення були охарактеризовані як кризові. На жаль, цей план виконано приблизно на 20%, оскільки не здійснювалось централізоване фінансування запланованих заходів.

Неповний аналіз статистичних даних та наукових досліджень залежності захворюваності населення від якості атмосферного повітря в Донецькій, Дніпропетровській, Луганській, Запорізькій, Харківській, Криворізькій областях підтверджує тенденцію різкого зростання кількості хворих. Можна стверджувати, що населення цих областей, яке проживає в умовах дуже сильного забруднення повітря, навіть в порівнянні з мешканцями міст із слабким (Рівненська, Закарпатська, Чернігівська області, АРК) та помірним (Київська, Вінницька, Миколаївська, Херсонська) забрудненням повітря частіше хворіє на туберкульоз (на 45%), хвороби ендокринної системи (на 36%), нервової системи (на 29%), системи кровообігу (на 37%), органів дихання (на 12%), органів травлення (на 65%), сечостатевої системи (на 25%), кістково-м'язової системи (на 60%), гіпертонічну хворобу (на 67%), ішемічну хворобу серця (на 56%), стенокардію (на 75%), хронічний бронхіт (на 47%) тощо. Діти, які проживають у районах забруднення атмосферними викидами, мають низькі масу тіла й рівень фізичного розвитку, функціональні відхилення серцево-судинної й дихальної систем (16).

Висновки. Зрозуміло, що наведені факти складають лише дуже незначну частину усього масиву порушень права на екологічну безпеку. Та підсумовуючи їх, варто визнати, що в Україні протягом 2005 – 2007 років спостерігаємо системні ознаки недотримання конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

В першу чергу це стосується екологічних прав мешканців регіонів з найбільшим техногенним навантаженням, що пов'язане з діяльністю енергетичних, металургійних, гірничо-рудних, хімічних підприємств, із зростанням транспортного навантаження на великі міста (Донецька, Луганська, Дніпропетровська, Запорізька області, окремі райони Кіровоградської, Івано-Франківської, Львівської області, м. Київ). Але гострі екологічні проблеми не обминають і інші регіони.

Існуюча нормативно-правова база, що врегульовує питання екологічної безпеки та раціонального використання природних ресурсів, у багатьох аспектах є недосконалою, фрагментарною та внутрішньо суперечливою. Вищі органи державної влади демонструють недостатню зацікавленість у вдосконаленні національної правової системи у питаннях, що стосуються довкілля та захисту екологічних прав громадян. Але головні проблеми дотримання природоохоронного законодавства лежать у сфері правозастосування.

Є очевидним, що екологічна політика не сприймається діючими владними інституціями в якості одного з першочергових пріоритетів. До того ж мінімальній увазі до проблем довкілля протягом 2006 року перешкоджала перманентна політична криза та боротьба різних груп політичних груп за домінування у органах влади та контроль за фінансовими ресурсами держави.

Наслідком неперіоритетності екологічної політики в державі є загальна інституційна слабкість Міністерства охорони навколишнього природного середовища. Мінприроди та його регіональні управління не в змозі забезпечити координацію діяльності інших міністерств і відомств, яка впливає на довкілля, а також належний контроль за дотриманням вимог природоохоронного законодавства. Державна екологічна інспекція внаслідок недостатнього ресурсного та кадрового потенціалу неспроможна ефективно виконувати покладені на неї обов'язки щодо нагляду за дотриманням вимог природоохоронного законодавства України та порушеннями екологічних прав громадян (15).

Певним чином підсилити позиції може громадськість, яка послідовно виступає за надання пріоритетності природоохоронній політиці. У результаті діалогу та спільного проведення окремих заходів протягом 2006 року було визнано основною метою національної екологічної політики саме забезпечення конституційного права громадян на безпечне навколишнє природне середовище. За безпосередньої участі групи природоохоронних громадських організацій новим керівництвом Мінприроди було задекларовано перелік головних політичних пріоритетів у його діяльності. Окремий стратегічний напрямок Політичних пріоритетів Мінприроди спрямовано саме на «Посилення заходів екологічної безпеки та зменшення рівня забрудненості довкілля» (16).

Однак далеко не завжди керівництво міністерства демонструє послідовне прагнення до реалізації власних декларацій, до діалогу та взаємодії з громадськістю. З іншого боку, не завжди прогресивні ініціативи Мінприроди знаходять розуміння в Уряді. Згаданий стратегічний напрямок Політичних пріоритетів поки що абсолютно не втілено у практиці рішень Кабміну та інших вищих органів влади України. Не почутими залишилися пропозиції громадських природоохоронних організацій, сформульовані у нещодавно розробленому ними проекті Указу Президента «Щодо пріоритетності екологічної політики».

Відтак за оцінками українських природоохоронних організацій (16) державна екополітика залишається неефективною, тобто такою, що не забезпечує охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів. Вона також не забезпечує дотримання конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Джерела інформації:

1. Рішення розширеного засідання Колегії Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 01 лютого 2007 року “Про підсумки роботи Міністерства охорони навколишнього природного середовища України у 2006 році та головні завдання на 2007 рік”.

2. “Дослідження політики та законодавства у сфері управління хімічними речовинами в Україні” - ВЕГО “МАМА-86” при підтримці Міжнародного Хімічного Секретаріату – International Chemical Secretariat (Швеція), Київ – 2006 р.

3. "Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2004 році", Київ, 2006 р.
4. «Екологічна небезпека від власних відходів», повідомлення Прес-служби Рахункової палати України щодо висновків Колегії Рахункової палати від 20.02.2006 року.
5. Прес-реліз спеціальної місії СЕК ООН «ООН: Україна потерпає від токсичних відходів», www.bbc.co.uk
6. Селяни п'ють отруєну воду – вміст важких металів перевищує норму в сім-вісім разів» - Газета по-українськи, 5 січня 2007р. <<http://gpu-ua.info/?&id=145428>>
7. Ю.Г. Антіпкін, член-кор. АМН України, професор Ін-ту педіатрії, акушерства та гінекології АМН – «Стан здоров'я дітей в умовах дії різних екологічних чинників».
8. Експрес-довідка Держкомстату України від 20. 03. 2007р. № 66 «Викиди шкідливих речовин в атмосферу від стаціонарних джерел забруднення у 2006 році».
9. «Національна доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання у 2005 році» - Рагальна редакція, упорядкування Національного університету водного господарства та природокористування (м. Рівне), 2006 рік.
10. Звіт ВЕГО «МАМА-86» за проектом «Співпраця задля сталого розвитку сільської місцевості: забезпечення питною водою, екосанітарія, органічне сільське господарство», що впроваджувався у 2003—2006 роках за фінансової підтримки Програми MATRA Міністерства закордонних справ Нідерландів.
11. «Справка о развитии атомной энергетики на территории Украинской ССР», 1985 г.
12. О.Ремжин – «Відсутність нормативно-правового визначення поняття «Питна вода» унеможливує здійснення державного санітарного нагляду за якістю питної води в Україні» «СЕС. Практична медицина», № 3, травень-червень. 2005 р.
13. Загальнодержавна програма "Питна вода України" на 2006 – 2020 роки.
14. Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2002, N 16, ст.112, із змінами, внесеними згідно із Законом N 2196-IV ([2196-15](#)) від [18.11.2004](#))
15. Ганна Голубовська-Онісімова, ВЕГО «МАМА-86» - «Екологічна політика в Україні та вплив громадськості», 2006 рік.
16. «Громадське лобіювання першочергових рішень влади для підвищення ефективності екологічної політики», Публікація ВЕГО «МАМА-86», Київ — 2007.

2.2. Біотичне, ландшафтне різноманіття та природно-заповідний фонд в контексті права громадян на безпечне для життя та здоров'я природне довкілля.

Ярослав Мовчан

Сергій Шапаренко

Вступ.

У контексті дотримання екологічних прав нинішнього і майбутніх поколінь система особливо охоронюваних природних територій є життєво-важливою, необхідною умовою фізичного та морально-психічного здоров'я людини, існування та розвитку суспільства загалом. Це зумовлюється тим, що вона дозволяє підтримувати виконання природним довкіллям екосистемних функцій, з якими пов'язна велика кількість суспільно-економічних процесів.

В рамках екосистемного підходу, будь-яка природна територія, насамперед із заповідним статусом, виконує певні екосистемні функції, наприклад, функцію збереження середовища життєдіяльності людини, біоресурсну в широкому розумінні (забезпечення природними ресурсами), збереження фізіологічно активних речовин, генів, технічної чи лікарської сировини тощо, кліматичну, водорегулюючу, естетичну, ландшафтно-стабілізуючу, світоглядну, освітню, біогеохімічну, рекреаційну, забезпечення фонового моніторингу довкілля і т.д. Рекреаційна функція територій та об'єктів природно-заповідного фонду (далі – ПЗФ) гарантує людині право

на відпочинок, причому, відпочинок найякісніший. Її важливість зростає з кожним роком – разом із триваючим руйнуванням та приватизацією природних територій.

За оцінками класиків екологічної науки, приміром, Ю. Одума, стає існування людства можливе лише за умов збереження в природному стані 2/3 території земної поверхні. Лише за цієї умови будуть сталими біогеохімічні цикли – функціональна основа екосистем та ландшафтів. В цьому й полягає друга функція ПЗФ в контексті прав людини - збереження середовища її життєдіяльності, а фактично, забезпечення існування суспільства як такого. Проте, в Україні ніколи не створювалися умови для виконання цього завдання.

За розрахунками іншого світового авторитета в цій галузі, М. Ф. Реймерса, які пропонує взяти до уваги С. Шапаренко, в стані суворої заповідності мають перебувати 10 % території певної фізико-географічної провінції. Саме в заповідному, тобто без будь-якого втручання людини в природні процеси на цих територіях. Зараз землі природних заповідників та заповідних зон біосферних заповідників і національних природних парків, де скільки-небудь витримується заповідний режим, складають значно менше 1 % території країни.

10% земель в заповідному стані – це умовний мінімум, який не завжди має екосистемний сенс. Мова має йти про 50-70% території країни у природному стані плюс системні заходи з мінімізації впливу на довкілля, в першу чергу – створення екомережі. 10% території держави в складі ПЗФ в планах Міністерства охорони навколишнього природного середовища (далі – Мінприроди) – це перший орієнтир, з якого треба розпочинати. Порівняння: в Естонії – сьогодні 20% території складає ПЗФ (за рахунок 2 біосферних заповідників і акваторій), подібна ситуація в Данії, Норвегії. В Японії, Австралії та Канаді - близько 12% ПЗФ. У країнах Європейського Союзу ПЗФ складає 15% території (від 3 у Греції до 20 у Скандинавії). Важливе наступне: багаті країни в принципі мають значні масиви ПЗФ, що є і екологічно, і економічно обґрунтовано (бо можна зконцентрувати ресурси на менших агротериторіях, і мати запас розвитку – просторовий і ресурсний в майбутньому).

Сучасна система права щодо збереження біотичного та ландшафтного різноманіття почала формуватися в кінці 19 століття, і на кінець 20 століття являла собою достатньо розвинений механізм, який почав функціонувати. Базовими концептуальними елементами цієї системи стали уявлення про цінність природи і потребу її збереження, цілісність екосистем, економічні збитки, пов'язані із втратами певних видів тварин чи рослин, загрозами вичерпання природних ресурсів. Основними інструментами світової системи права в цій сфері є конвенції, які втілюють загальні положення, принципи та домовленості, зафіксовані світовими конференціями (Стокгольм, 1972, Ріо-де-Жанейро, 1992, Йоганезбург, 2002).

Україна має достатньо розвинену правову базу, особливо верхнього рівня (рівня законів, кодексів та конвенцій). В Україні вперше запропонували концепцію Зеленої книги, яка стала предтечею системних підходів в охороні природи (80-і роки). Закон України про природно-заповідний фонд говорить про систему охоронюваних територій та резервування (1992), що було розвинуто в Державній програмі перспективного розвитку заповідної справи „Заповідники” (1994) і яка випередила Всеєвропейську стратегію збереження біорізноманіття (1995). На цій основі в 1994-1998 роках було зарезервовано майже мільйон га і майже на мільйоні га було створено об'єкти ПЗФ. Збільшення ПЗФ в два рази за такий короткий час, на мільйони га – унікальна світова подія. Були розроблені Закон про тваринний світ (1993),

Лісовий кодекс (1994). Представники України брали активну в опрацюванні Всеєвропейської стратегії збереження біо- та ландшафтного різноманіття (1995). В 90-х роках також було організовано ратифікацію (чи приєднання) основних конвенцій та угод в „зеленій” сфері. Сферу збереження біорізноманіття та розвиток ПЗФ було визнано одним з семи пріоритетів екополітики України (1998).

Останніми роками було в основному завершено формування правового поля в сфері збереження біорізноманіття. В 2000 році було схвалено законом Програму формування національної екомережі – один з трьох такого типу документів в світі, а також закони “Про рослинний світ” (1999), “Про мисливське господарство та полювання” (2000), “Про Червону книгу України” (2002) та екомережу (2004), ратифіковано ще кілька принципових конвенцій, схвалено Державну програму охорони та відтворення довкілля Чорного та Азовського морів (2001). Знаковою подією стало прийняття Закону про мораторій на суцільні рубки в ялицево-букових лісах Карпат (2000), який вперше став прямою відповіддю на конкретні загрози регіонального масштабу, пов’язані із господарською діяльністю. Було здійснено концептуальні кроки – розроблено Київську резолюцію щодо біорізноманіття (2003), яка стала прапором для Європи, сформулювавши орієнтири щодо зупинки втрат біорізноманіття до 2010 року, ініційовано Карпатську конвенцію (2003) та Протокол про біорізноманіття до неї (2006).

Окремі норми вищезазначених законів мають властивості множинної дії: наприклад, Закон про Червону книгу передбачає, що виявлення місцезнаходження червонокнижної популяції є підставою для надання статусу ПЗФ, а Закон про рослинний світ визначає, що порушувати будь-які ділянки, де є природна рослинність – не можна; подібним чином можуть працювати і вимоги багатьох конвенцій. Тобто, створено базову систему національного законодавства щодо живої природи.

Важливим компонентом системи права є його регіональний розвиток у вигляді регіональних та місцевих програм захисту довкілля. Такі програми наближають загальні правові норми і цілі до громадян, включають їх в процес впровадження вимог законодавства, дозволяють на основі практики застосування вносити зміни та доповнення.

В той же час, все ще нерозвинутою є система підзаконних документів – регулювальних, експертних та контрольних (порядків, положень, інструкцій, методик, нормативів, стандартів, рекомендацій тощо), система впровадження та контролю за виконанням зазначених актів. Потребує додаткового опрацювання процедура забезпечення впровадження міжнародних правових документів та їх гармонізації на національному рівні, а також розвиток судової системи і кримінального права щодо екологічних правопорушень та злочинів.

Важливою обставиною, яка має значний вплив на ситуацію з дотриманням законодавства щодо живої природи, ландшафтів та ПЗФ, є принципова зміна земельних відносин, пов’язана з прийняттям нової редакції Земельного Кодексу України (2001), яка відкрила епоху приватизації земель в Україні та спровокувала численні правопорушення, у тому числі у сфері збереження земель з особливим охоронним статусом: землі ПЗФ, водного та лісового фонду.

Аспект дотримання законодавства щодо біорізноманіття, ландшафтів та ПЗФ. Використання природних ресурсів здійснюється на основі дозволів чи ліцензій, якщо мова йде

про спеціальне використання ресурсів, пов'язане з комерційними цілями, чи на основі вільного доступу до них ресурсів, якщо йдеться про загальне використання громадянами.

Порушення законодавства в цих випадках проявляються:

А) порушенням конституційних прав на здорове довкілля і доступ до природних ресурсів загального користування;

Б) недотриманням дозвільно-ліцензійних процедур при спеціальному використанні;

В) нерегульованістю правових відносин щодо певних видів ресурсів.

Останнім часом ситуації типу А) все більш зумовлені, по-перше, наростанням загроз обмеження доступу до ресурсів на берегах берегів морів, річок та у лісах, по-друге, погіршенням екологічного стану природного довкілля, викликаного забрудненням водних об'єктів, ослабленням лісів (в зв'язку з наростанням антропогенного тиску, перш за все на приміські ліси, і виснажливим використанням ресурсів), по-третє, збідненням ресурсів, втратою ними естетичних та споживчих якостей.

Щодо ситуацій типу Б) у 2006 році насамперед були характерні високий рівень бракон'єрства, непрозорість і неконтрольованість обліку мисливських ресурсів, лісотаксаційних робіт, необгрунтоване відведення лісів в рубку. У останньому випадку мова йде насамперед про закритість галузевої лісгосподарської діяльності для суспільного контролю, неефективну систему державного контролю, невідпрацьовані економічні механізми покарання за злочини проти довкілля.

Щодо ситуацій типу В). проблему становить відсутність методик економічної оцінки використання багатьох видів тварин і рослин, рекреаційного ресурсу, екосистемних функцій тощо. Важко піддається оцінкам вплив окремих чинників довкілля на здоров'я людей та їх психофізичний комфорт. Не обліковується і майже не регулюється вплив інвазійних видів-чужинців (амброзії, мнеміопсису тощо), в той же час, збитки від їх поширення складають мільйони гривень, не кажучи вже про проблеми хворих на алергії, та небезпечну трансформацію якості довкілля.

Спеціальним аспектом розглянутих ситуацій є виконання вимог міжнародних правових документів (МПД) в сфері живої природи. В Україні ще не сформована процедура організації впровадження МПД, особливо в частині відповідальності за порушення, і не забезпечена інкорпорація виконання норм МПД в адміністративно-процесуальне та кримінальне право. Тому можна говорити про втілення в життя статей МПД в їх загальній чи технічній частині (наприклад, щодо моніторингу, обліків), але потребує деталізації процедура забезпечення дотримання вимог МПД в частині конкретних кроків щодо окремих популяцій, видів, природних угруповань, типів /технологій діяльності та наступної відповідальності за недотримання таких вимог. Проблемним в цьому відношенні є виконання Конвенції про біорізноманіття та рекомендацій Конференцій її Сторін, Конвенції про мігруючі види тварин, її угод та меморандумів, Бернської конвенції та рішень її Постійного комітету та інших.

В 2006 році формували ситуації порушення міжнародного права десятки рішень Верховної Ради та Кабінету Міністрів України щодо: бюджету, розвитку окремих галузей, зокрема транспортної, енергетичної стратегії, окремих об'єктів (добудови Ташлицької ГАЕС, освоєння шельфу Чорного та Азовського моря) тощо. Можливими варіантами врегулювання ситуації мають бути розроблення і впровадження цільових планів дій, технічних вимог і

стандартів (насамперед в енергетиці і на транспорті), внесення змін і доповнень в законодавство.

Нормативно-правове поле щодо ландшафтів в Україні тільки формується, в розвиток законодавства про екомережу та як норми впровадження Бернської (1979) і Європейської ландшафтною конвенції (Флоренція, 2000), тому можна говорити про загальний контекст виконання відповідних вимог.

Нормативно-правові положення згаданих МПД передбачають збереження ландшафтного середовища, типових і унікальних комплексів. Оскільки окремі статті, насамперед конвенцій, не кореспондують з адміністративним та кримінальним правом, то мова про невідповідність у конкретних випадках тієї чи іншої діяльності, рішень загальним вимогам права про збереження ландшафтів. Це і випадки „резонансного” типу, і системні порушення, пов’язані із забудовою прибережних ділянок, знищенням лісових приміських масивів, фрагментацією ландшафтів на території всієї України; таких випадків – тисячі.

Приміром, на території заказника Ковалівський Яр (Київська обл.) на площі біля 3 га розташоване сміттєзвалище смт. Васильків. Звернення громадськості щодо необхідності ліквідації забруднень в місцях зростання червонокнижних рослин у перспективному заказнику призвели до скасування сільрадою (землекористувачем даної території) рішення про необхідність його створення

Заказнику Лісники (Київ) та зарезервованому для створення регіональному ландшафтному парку Прип'ять-Стохід (Волинь) загрожують меліоративні роботи.

На території Ужанського національного природного парку, заповідного урочища Анталовська Поляна (Закарпаття) та заказника Озеро Борове (Харківська обл.) були виявлені незаконні порубки.

Приморське державне лісове господарство, не маючи жодних дозволів і землевідведень, розорало степовий схил в заказнику “Заплава р. Чунгул” (Запорізька обл.).

На території ландшафтного заказника “Краснянське водосховище” та майбутнього регіонального ландшафтного парку (РЛП) “Зелене намисто Донбасу” у Луганській області протягом 2006 – 2007 років відбувається будівництво дороги, “зони відпочинку”, вириті рови для вирощування малька та споруджено огорожу вздовж периметру заказника. В результаті був знищений рослинний покрив, сформований, у тому числі, видами рослин, занесеними до Червоної книги, суттєво змінені умови існування тварин. На цій заповідній території зростає близько 50 видів рослин та мешкає понад 30 видів тварин, занесених до Червоної книги України.

Протягом 2005 – 2006 років самовільно вирубано заповідне лісове урочище “Стінка” в регіональному ландшафтному парку “Дністровський Каньйон” (Тернопільська обл.). Перевіркою лісової інспекції Державного управління екології та природних ресурсів у Тернопільській області у 2006 році у цьому урочищі виявлено самовільні рубки на 150 га лісових площ, з яких біля 15 га зрубано суцільно. В результаті рубок лише 2006 року державі заподіяно шкоду на суму 1 496 000 гривень.

Все це відбувається внаслідок бездіяльності лісової охорони, місцевих органів виконавчої влади та самоврядування, правоохоронних органів. На численні звернення з даного приводу ЕГО “Зелений світ” Прокуратура Тернопільської області протягом року надавала формальні

відписки, зміст яких зводився до констатації провадження слідства, та неможливості встановити винних у злочинних рубках у заповідному урочищі. Приміром, листом від 13.11.2006 р. № 24/1277 – 22 за підписом першого заступника прокурора області М. Люшненка повідомляється, що “на письмове звернення аналогічного змісту (щодо надання інформації про вжиті правоохоронними органами заходи за фактами самовільних порубок дерев, які мали місце упродовж 2005-2006 років на території Вільховецької сільської ради Борщівського району), 21 червня 2006 року прокуратурою області Вам надавалася письмова відповідь (лист №07/4-1937-06). Органами прокуратури області нагляд за дотриманням лісового законодавства, в межах наданих повноважень, здійснюється постійно. На виявленні порушення вживаються заходи прокурорського реагування. Вказана робота на піднаглядних територіях міськрайпрокурорами планується самостійно, з урахуванням реального стану поширеності цих порушень”.

Лише після звернень до Генеральної прокуратури України та народних депутатів України В. Богачука та В. Деревляного органи прокурорського нагляду області “зацікавилися” проблемою знищення заповідного урочища “Стінка”. Як згодом з’ясувалося, у процесі розслідування фактів злочинних рубок слідчими Борщівського РВ УМВС України в Тернопільській області неодноразово приймалися необґрунтовані рішення про зупинення досудового слідства на підставі п. 3 ст. 206 КПК України. Постанови про зупинення розслідування неодноразово скасовувались органами прокуратури як незаконні, слідчі притягалися до адміністративної відповідальності, але розслідування справи так і не виявило винних у злочинах.

Загалом за неналежне розслідування кримінальних справ за фактами самовільних рубок лісу, за документами прокурорського реагування Тернопільщини впродовж 2001-2006 років до дисциплінарної відповідальності притягнуто 9 слідчих УМВС України в області. Впродовж 2006 року внесено 18 приписів і подань, 14 протестів, до дисциплінарної відповідальності притягнуто 52 посадові особи, 11- до адміністративної.

Законодавством України (ЗУ “Про природно-заповідний фонд України”, 1992 р.), ПЗФ охороняється як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання. Отже, довкіллязберігаюча та рекреаційна функції ПЗФ поширюються на всіх членів суспільства, їх виконання можливе лише за умов знаходження земель ПЗФ у загальнонаціональній власності.

Намагання ж певних органів влади, комерційних структур та громадян привласнити частку цього надбання становить головну проблему ПЗФ. Спроби використання земель ПЗФ України не за призначенням розпочалися ще наприкінці ХХ століття і набули широкого розмаху вже в середині першого десятиріччя. Проводяться вони за двома схемами: або через вилучення земель з природно-заповідного фонду (незаконне, бо за Законом “Про природно-заповідний фонд України” скасування статусу ПЗФ можливе лише при втраті територією своєї природної цінності, а вилучаються, природно, найцінніші ділянки). Або через впровадження на територіях ПЗФ певних проектів. Такі проекти відбираються не на підставі екологічної безпеки, а за критерієм вигоди вузькому колу осіб, і, як правило, розраховані на тривале бюджетне фінансування (за принципом “якнайбільше і якнайдовше”). Законодавчі норми і громадська

думка при цьому повністю ігноруються, а проект “пробивається” усією міццю адміністративної системи. Паралельно через засоби масової інформації запускається вал дезінформації вал, який створює в населення ілюзію потреби даного проекту.

Найгостріше проблема протиправної приватизації та забудівлі земель ПЗФ України проявляється в регіонах з найбільш дорогою землею: в Криму, навколо Києва та в приморських районах. Так, в березні 2006 року Керченська міжрайонна прокуратура порушила кримінальну справу у відношенні посадових осіб Щebetовської селищної ради і Феодосійського міського земельного кадастру і геодезії, які у супереч вимогам ст. 19 і 102 Земельного кодексу України, виділили приватній особі 0,09 га Карадазького природного заповідника (http://www.liga.net/news/181373.html&frommaillist_news).

Наприклад, у 2004 році вийшов Указ Президента України № 1258/2004 “Про затвердження меж Ялтинського гірсько-лісового природного заповідника”, за яким загальна площа заповідника була встановлена в 14.176 га, замість існуючих на той момент 14.523 гектарів. Цим Указом Раді Міністрів Автономної Республіки Крим (АРК) пропонувалося затвердити результати інвентаризації земель Південного берега Криму, а також забезпечити видачу землевласникам і землекористувачам державних актів на землю і укладання з ними договорів оренди. У відповідній Постанові Ради Міністрів АРК від 26 жовтня 2004 року передбачалося виділення шести київським комерційним структурам 356,45 га земель Ялтинського гірсько-лісового заповідника.

На підставі протесту Прокуратури АРК 24 січня 2005 року кримський уряд скасував цю постанову. Указом Президента України від 12 травня 2005 року № 780/2005 був скасований Указ Президента № 1258/2004. Незважаючи на це, на 1 січня 2006 року органи земельних ресурсів не внесли відповідних змін до земельно-кадастрової документації. І, хоча Прокуратура Криму направила Державному комітету земельних ресурсів відповідне представлення, статус земель природно-заповідного фонду незаконно вилученим територіям досі не повернутий, через що вони опинилися під дамокловим мечем повторного вилучення. На кінець 2006 року Ялтинський гірсько-лісовий природний заповідник був вимушений вести декілька судових справ з приводу самозахоплення його земель, які він програє через відсутність затвердженого акта на землю.

У вересні 2006 року на нараді у Постійного Представника Президента України в Криму Г. Москаля було відмічено, що з 1999 року почався масовий грабунок кримських охоронюваних природних територій, унаслідок чого вже загублено до 1/3 усіх земель ПЗФ. Відсутність проектів землеустрою, невизначеність меж територій ПЗФ дає можливість органам місцевого самоврядування незаконно виділяти землі, видавати дозволи на розташування об'єктів торгівлі, будівництво розважальних установ, що приводить до подальших втрат земель ПЗФ.

У 2004 р. ДАТ “Чорноморнафтогаз” без позитивного висновку державної екологічної експертизи почало будівництво на території Ялтинського гірсько-лісового природного заповідника газопроводу Ялта-Форос-Севастополь. Під натиском громадськості України це будівництво було зупинено, а ДАТ “Чорноморнафтогаз” розробило оцінку впливу на навколишнє середовище (ОВНС) і представило його на розгляд Мінприроди України. У жовтні 2005 р.

Мінприроди України представило розділи ОВНС проекту газопроводу на громадське обговорення. Екологічні громадські організації України дали негативну оцінку даному проекту. Пізніше Мінприроди України також затвердило негативний висновок державної екологічної експертизи щодо нього. Однак в даний час Мінприроди України готує проект Указу Президента України щодо тимчасового вилучення території заповідника під газопровід. При цьому стаття 54 Закону України “Про природно-заповідний фонд” передбачає, що зміна режиму охорони певної ділянки території природно-заповідного фонду України можлива лише у випадку втрати її природними комплексами своєї цінності, а не на підставі “господарської необхідності”.

Не менш гострим стоїть питання незаконної забудови й в Київській області і власне в столиці – Києві. Після будівельних скандалів 2004 – 2005 років, обрані в 2006 році органи місцевого самоврядування Києва та області продовжили політику своїх попередників. І зараз на різних стадіях незаконної забудови знаходяться заказники Жуків Острів та Козинський, пам'ятка природи “Стародавнє гирло р. Либідь”, перспективні для заповідання урочище Горбачиха, заказник Оболонь, Труханів острів, безпідставно виключене з регіонального ландшафтного парку Голосіїв урочище Володарське тощо. Постійно виникають все нові спроби будувати регіональний ландшафтний парк Лиса Гора. Думка киян, які через таку забудову втрачають рекреаційні зони, влада ігнорує.

В Одеській області з 20 вересня 2005 р. ТОВ “Главстрой” почало будувати т. зв. човнову станцію на території, зарезервованій для створення Нижньодністровського національного природного парку. Даним проектом були порушені Рамсарська конвенція та п. 2 Указу Президента України “Про резервування для наступного заповідання цінних природних територій” № 79/94 від 10 березня 1994 р., який на землях, що резервуються, забороняє реалізацію подібних проектів без погодження з Міністерством охорони навколишнього природного середовища, а будівництво велося за відсутності висновку державної екологічної експертизи. Думка місцевих жителів щодо даного проекту була негативною.

За ініціативою одеситів українські неурядові екологічні організації добивалися припинення даного проекту. В 2005 – 2006 роках й Мінприроди вимагало припинити дане будівництво (яке все одно не припинялося!) і не давало для нього позитивного висновку держекспертизи. З призначенням на пост міністра охорони навколишнього природного середовища В. Джарти цей висновок “Главстрою” був наданий.

В Миколаївській області місцева влада планує будувати 200 га регіонального ландшафтного парку Кінбурнська Коса (http://ictv.ua/ukr/news_ukraine.php?news_id=88723).

Рішенням від 15. 07. 03. № 5-Х-24 Святогірська міськрада Донецької області оголосила землю на межі 158 і 166 кварталів Святогірського лісництва національного природного парку Святі Гори, вулицею Сосною, створив умови для їх забудовлі.

В 2006 році ПП “Авінір” з порушенням норм Водного кодексу України почав в національному природному парку Гомільшанські Ліси (Харківська обл.) будівництво т. зв. “екологічного центру по вивченню флори та фауни в басейні р. Сіверський Донець”. Характерно, що в цьому “екоцентрі” передбачений ресторан на 100 місць і готель на 20 місць (<http://news.mediaport.info/city/2006/36990.shtml>). Відділ міжрайонного екологічного контролю

Східного регіону Харківської області надав припис про заборону цього будівництва, проте в грудні 2006 року воно тривало.

Створення нових об'єктів ПЗФ та розвиток екомережі. За 2004 – 2006 роки в Україні розроблено низку документів, реалізація яких повинна дати поштовх до розвитку і покращення існуючого стану охорони ПЗФ України. Серед них – Укази Президента України від 11 листопада 2004 року № 1396/2004 “Про невідкладні заходи щодо забезпечення додержання законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України” та від 23 травня 2005 року № 838/2005 “Про заходи щодо дальшого розвитку заповідної справи”, доручення Кабінету Міністрів України від 19. 12. 05 р. № 51061/61/1-04 щодо проведення відповідних заходів з встановлення в натурі (на місцевості) меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду та нанесення їх на відповідні планово-картографічні матеріали. Проте станом на 1 січня 2007 року територіальні органи Мінприроди не виконали жодного з цих документів, лише запропонували кошториси їхньої можливої реалізації.

8 лютого 2006 року було ухвалено Розпорядження Кабміну N 70-р “Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року”. За ним Мінприроди повинно було розробити у тримісячний строк проект “Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року”. Наскільки відомо, цей пункт згаданого розпорядження не виконано.

В цілому ж для “помаранчевих” урядів була характерна невизначена позиція до певних проблем, коли політична воля направлялася в протилежних напрямках – одночасно на лобіювання незаконних проектів і на додержання законодавства. Винятком стало лише затоплення Олександрівським водосховищем частки регіонального ландшафтного парку Гранітно-Степове Побужжя, – атомне лобі виявилось достатньо впливовим, щоб його інтереси переважили намагання окремих урядовців дотримати законодавство. Для уряду В. Януковича характерна чітка спрямованість на лобіювання певних корпоративних інтересів та ігнорування екологічних міркувань при прийнятті рішень.

Окремого розгляду заслуговують ситуації невиконання вимог законодавства щодо розвитку ПЗФ та формування національної екомережі. Характерним прикладом у цій сфері може бути ситуація блокування процесу створення НПП “Кременецькі Гори” в Тернопільській області.

Керівництво Тернопільського обласного управління лісового господарства, користуючись негласною підтримкою Держлісгоспу України, свідомо саботує створення нових об'єктів ПЗФ на землях Держлісфонду.

НПП “Кременецькі Гори” передбачається створити на площі 18,2 тис га, головним чином за рахунок земель лісового фонду площею 10269 га, наданих у користування державному підприємству “Кременецьке лісове господарство” та філії “Кременецькі гори” природного заповідника “Медобори”. Створення НПП “Кременецькі гори” передбачено Указом Президента України від 19.03.1994р. “Про резервування для наступного заповідання цінних природних територій”, Постановою Верховної Ради України від 22 вересня 1994 року „Про Програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні”, Законом України 21.09.00р. “Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015

роки", рішеннями Тернопільської обласної ради від 26.07.2002 р. "Про затвердження Програми формування регіональної екологічної мережі Тернопільської області на 2002-2015 роки", від 27.04. 2001 р. "Про програму розвитку туризму в Тернопільській області на 2001-2010 р." та від 21.08. 2000 р. №176 "Про затвердження Програми (Плану дій) з охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки Тернопільської області на 2000-2005 р.", рішенням Тернопільської обласної ради від 23.03.2006 року "Про стан справ у організації національних природних парків "Дністровський Каньйон та "Кременецькі Гори".

У зв'язку з неконструктивною позицією керівництва Тернопільського обласного управління лісового господарства протягом 1994-2006 років НПП так і не вдалось організувати. Незважаючи на те, що від 2003 року це питання стоїть на контролі Тернопільської обласної ради та Тернопільської ОДА, на сьогоднішній день отримано позитивну згоду Тернопільського обласного управління лісового господарства про включення до складу НПП лише частки земель площею 1855,0 га (землі філіалу "Кременецькі гори" природного заповідника "Медобори"), тобто менше п'ятої частини від зарезервованих згідно Указу Президента. Жодних об'єктивних причин для обґрунтування такої недержавницької позиції зі сторони держуправління лісового господарства не надано.

В результаті кількаразових звернень ЕГО „Зелений світ" щодо фактів саботування органам лісового господарства державних рішень в сфері збереження ПЗФ на доручення Секретаріату Кабінету Міністрів України від 27.03.06 р. № 11142/0/1-06 Міністерство охорони навколишнього природного середовища України лише переадресувало Державному комітету лісового господарства направлено копії звернень "з проханням провести перевірки щодо порушень природоохоронного законодавства на територіях об'єктів ПЗФ та інших зазначених у зверненні фактів порушень, а також надати інформацію щодо погоджень включення до складу проєктованого національного природного парку „Кременецькі гори" земельних ділянок ДП „Кременецьке лісове господарство". Жодної відповіді за результатами цього доручення досі не отримано.

Таким чином, йдеться про неналежне виконання держслужбовцями своїх посадових обов'язків та відсутність інструментів примусу щодо такого виконання в умовах неперіоритетності екологічної складової в системі державної політики та наявності тіньових схем прийняття рішень.

Застарілою проблемою природно-заповідного фонду України є підпорядкованість заповідників та національних парків різним відомствам. В даний час: Мінприроди, Національній академії наук, Аграрній академії наук, Державному управлінню справами Секретаріату Президента України, Державному комітету лісового господарства, Міністерству освіти та Київському національному університету ім. Т. Г. Шевченка. З одного боку, було б логічним підпорядкувати всі ці установи одному природоохоронному відомству – Мінприроди. З іншого, при сучасному стані системи державної влади, що характеризується інституційною та кадровою слабкістю Мінприроди таке об'єднання природних резерватів не видається раціональним.

Яскравим прикладом слабкості та залежності позиції Мінприроди від волі інших органів виконавчої влади України стали його дії у процесі проєктуванні та спорудження каналу Дунай –

Чорне море через гирло Бистре Дунайського біосферного заповідника. Мінприроди не тільки погодило протизаконний проект, а, навіть, в 2003 – 2004 рр., з призначенням на пост міністра С. В. Полякова, лобіювало його! Національна академія наук України, якій підпорядкований Дунайський біосферний заповідник, весь цей час послідовно протистояла даному проекту.

Чергову спробу стати дахом усім заповідникам та національним паркам Мінприроди зробило в 2006 – 2007 роках. Причому почало воно зі спроби підпорядкувати собі саме Дунайський біосферний заповідник. В жовтні 2006 року було поновлено фінансування робіт на каналі Бистрому. 30 жовтня міністр охорони навколишнього природного середовища В. Г. Джарти за надуманими причинами запропонував Президенту Національної академії наук України Б. Є Патону передати Мінприроди Дунайський біосферний заповідник. 1 грудня 2006 року Б. Є Патон повідомив Мінприроди про відмову від цієї пропозиції.

Тим часом 3.01.2007 р. Кабмін України дав доручення № 31332/7/1-06 щодо розробки проекту постанови КМУ "Про удосконалення управління установами природно-заповідного фонду України", для чого було створено міжвідомчу робочу групу.

15 березня 49 неурядових організацій та окремих громадян з України, Росії та Білорусі звернулися до Уряду України з пропозицією не передавати заповідники Національної академії наук України під юрисдикцію Мінприроди. Підписанти цієї заяви аргументували свою позицію тим, що у природних резерватах України, належно від їх підпорядкування, присутні порушення природоохоронного законодавства. Проте в деяких з них, перш за все, в заповідниках та національних парках Держкомлісгоспу та Державного управління справами такі порушення мають системний характер, і пов'язані із неприйнятним рівнем управління ними. Саме резервати, підпорядковані цим відомствам, і мають бути у першу чергу передані Мінприроди.

Втім Міжвідомча робоча група з вивчення питання підпорядкування установ природно-заповідного фонду загальнодержавного значення до сфери управління Мінприроди вирішила залишити status quo:

"1. Питання передачі усіх установ природно-заповідного фонду до сфери управління Мінприроди вважати передчасним.

2. Визначити окремі об'єкти природно-заповідного фонду, в яких порушується природоохоронне законодавство, виникають проблемні питання у сфері землекористування, дотриманні режиму території, для подальшої передачі їх до сфери управління Мінприроди.

3. Вважати доцільним проведення розширеного засідання Науково-технічної ради Мінприроди з питань співпраці з НАН України, УААН, МОН, Держкомлісгоспом, Національним університетом ім. Т.Г. Шевченка, Державним управлінням справами щодо функціонування та розвитку установ природно-заповідного фонду".

22. 03. 07 року листом Кабінетові Міністрів України Мінприроди повідомило, що вважає підпорядкування усіх установ природно-заповідного фонду загальнодержавного значення до своєї сфери управління передчасним.

Висновки. За 2004 – 2006 роки в Україні розроблено низку документів, реалізація яких повинна дати поштовх до покращення існуючого стану збереження біорізноманіття, розвитку екомережі та охорони об'єктів ПЗФ України. Серед них – закони "Про екологічну мережу"

(2004), ратифікація Карпатської рамкової (2004) та Європейської ландшафтної (Флорентійської) (2005) конвенцій, укази Президента України від 11 листопада 2004 року № 1396/2004 “Про невідкладні заходи щодо забезпечення додержання законодавства у межах територій та об’єктів природно-заповідного фонду України” та від 23 травня 2005 року № 838/2005 “Про заходи щодо дальшого розвитку заповідної справи”, розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 року №675–р „Про концепцію Загальнодержавної програми збереження та відтворення біорізноманіття України на 2007-2025 роки”, доручення Кабінету Міністрів України від 19. 12. 05 р. № 51061/61/1-04 щодо проведення відповідних заходів з встановлення в натурі (на місцевості) меж територій та об’єктів природно-заповідного фонду та нанесення їх на відповідні планово-картографічні матеріали, Розпорядження Кабміну N 70-р від 8. 02. 2006 року “Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року”.

Проте станом на 1 січня 2007 року не забезпечено в повному обсязі виконання вимог жодного з цих документів. В цілому ж для “помаранчевих” урядів була характерна невизначена позиція до певних проблем, коли політична воля направлялася в протилежних напрямках – одночасно на лобіювання незаконних проектів і на додержання законодавства. Винятком стало лише затоплення Олександрівським водосховищем частини регіонального ландшафтного парку „Гранітно-Степове Побужжя”, – атомно-енергетичне лобі виявилось достатньо впливовим, щоб його інтереси переважили намагання урядовців дотриматися законодавства.

Основні найчастіші випадки порушення правового режиму у сфері збереження біоландшафтного різноманіття та ПЗФ можна узагальнити наступним чином:

1. Порушення в правовому полі Земельного кодексу і земельних відносин.
2. Ситуації, пов’язані з невжиттям заходів управлінськими органами в сфері їх компетенцій.
3. Неналежне реагування правоохоронних органів.
4. Порушення, пов’язані з проведенням держекспертизи.
5. Невідпрацьованість нормативно-правових процедур нижнього рівня.
6. Збереження галузевості та закритості в управлінні земельними, лісовими та водними ресурсами.
7. Професійна некомпетентність посадових осіб та корупція.
8. Нераціональне протиставлення цілей та засобів методів створення ПЗФ системі земельних, економічних та соціальних відносин, що склалася у сферах сільськогосподарського та лісгосподарської діяльності, надрокористуванні, а також у практиці реалізації транспортних, промислових енергетичних проектів тощо.

Пропозиції:

В зв’язку з розглядом ситуацій виконання законодавства в сфері збереження біо- і ландшафтного різноманіття та особливо охоронюваних природних територій пропонуються наступні основні напрямки щодо першочергових кроків для поліпшення стану справ:

1. Розвиток і зміцнення функції інституту держекспертизи.

2. Забезпечення виконання в повному обсязі функцій держконтролю. Підсилення спроможності природоохоронних установ у справі охорони ПЗФ шляхом їхнього матеріально-технічного, кадрового та юридичного зміцнення, а також надання їм можливості застосовувати відповідні ситуації силові методи.

3. Ратифікація і впровадження Протоколу про Стратегічну довкільну оцінку.

4. Опрацювання інструментів забезпечення впровадження конвенцій на національному рівні.

5. Розвиток кримінального права щодо порушень в сфері живої природи.

6. Здійснення термінового резервування природних ділянок для їх наступного заповідання чи використання як елементів екомережі.

7. Прийняття Закону про прибережну смугу морів.

8. Введення мораторію на виділення ділянок, які складають екосистемну цінність (насамперед прибережних смуг, водоохоронних зон, буферних зон об'єктів ПЗФ).

9. Внесення змін в Земельний кодекс з метою приведення у відповідність з Водним кодексом та для уникнення втрат біорізноманіття.

10. Екологізація лісового законодавства (розроблення поняття про лісові сервітути, врегулювання статусу лісовідновних рубок та рубок догляду, зміцнення контрольних функцій органів влади та місцевого самоврядування, перегляд віку рубок в сторону його збільшення тощо).

11. Зміцнення управління в сфері ПЗФ, передача об'єктів з відання господарюючих органів у відання Мінприроди.

12. Забезпечення фінансування із місцевих бюджетів заходів щодо збереження біорізноманіття та розвитку екомережі шляхом формування окремого рядка „Збереження біорізноманіття, розвиток екомережі та ПЗФ”.

13. Формування системи інформування та просвіти щодо ролі природного довкілля та екосистемних функцій біорізноманіття.

14. Організація засідань Колегії Верховного суду України щодо практики застосування норм права в сфері живої природи та заповідної справи.

15. Організація заслуховування ходу виконання обласних/місцевих екопрограм.

16. Підготовка проекту Указу Президента щодо обліку та збереження пралісових масивів та столітніх дерев в містах.

17. Підготовка змін до Закону про ПЗФ (в частині правового статусу Рамсарських угідь, уточнення категорій об'єктів ПЗФ, спрощення процедур оголошення територій об'єктами ПЗФ).

18. Економізація діяльності в сфері та перегляд цін на біоресурси, зокрема, лікарських рослин, в порядку їх спеціального використання).

19. Внесення змін в Закон про мисливське господарство та полювання (зокрема, щодо термінів полювання та обліків дичини).

20. Ініціювання перегляду рішень щодо доцільності здійснення сумнівних проектів, стратегій, програм, концепцій в різних сферах (наприклад, каналу „Дунай-Чорне море”, побудови ТГАЕС тощо).

21. Ініціювання громадської кампанії щодо екологізації державної політики та стратегії розвитку держави.

Автори виражають щире вдячність О. Василюку (Молодіжне відділення Національного екоцентру України, Київ), І. Вихристюк (РГЕО “Відродження”, Татарбунари Одеської обл.), О. Волошкевичу (Дунайський біосферний заповідник, Одеська обл.) С. Івку (Спілка Друзів Природи, Токмак Запорізької області), А. Ковальчуку (професор Ужгородського університету), О. Мелень (БФ “Екологія. Право. Людина”, Львів), І. Парнікозі (Дружина охорони природи Київського національного університету “Зелене Майбутнє”), О. Рудику (Товариство геоекологів, Сімферополь), І. Русєву (Фонд “Природна Спадицина”, Одеса) та О. Степаненку (ЕГО “Зелений Світ”, Чортків Тернопільської обл.), пропозиції, матеріали та інформаційні повідомлення яких були використані при підготовці цього огляду.

3.1 Реалізація права на доступ до екологічної інформації.

Ольга Мелень, МБО “Екологія-Право-Людина”

Олександр Степаненко, ЕГО “Зелений Світ”

Сергій Федоринчик, Інформаційний центр УЕА “Зелений Світ”

Інформація необхідна громадянам і суспільству, як неодмінний чинник реалізації прав та свобод людини, як передумова свідомого прийняття рішень та демократичного управління суспільними процесами.

Правове регулювання доступу до інформації загалом, у тому числі і до екологічної, здійснюється Конституцією України, Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція)² законами України “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про інформацію” від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII³, “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР⁴, “Про державну таємницю” від 21 січня 1994 р. № 3855-XII⁵ та іншими.

Визначення інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічної інформації) дається у статті 25 Закону України “Про охорону навколишнього природного

² Закон України «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» від 06.07.1999 р. № 832-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 296.

³ Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

⁴ Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.

⁵ Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.

середовища”. Так, інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) - це будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі про: стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів - землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та рівні їх забруднення; біологічне різноманіття і його компоненти, включаючи генетично видозмінені організми та їх взаємодію із об'єктами навколишнього природного середовища; джерела, фактори, матеріали, речовини, продукцію, енергію, фізичні фактори (шум, вібрацію, електромагнітне випромінювання, радіацію), які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей;

загрозу виникнення і причини надзвичайних екологічних ситуацій, результати ліквідації цих явищ, рекомендації щодо заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на природні об'єкти та здоров'я людей;

екологічні прогнози, плани і програми, заходи, в тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного середовища; витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування, економічний аналіз, проведений у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля.

Основними джерелами такої інформації є дані моніторингу довкілля, кадастрів природних ресурсів, реєстри, автоматизовані бази даних, архіви, а також довідки, що видаються уповноваженими на те органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими посадовими особами.

Кілька зауважень про зазначені в цій статті Закону масиви інформації:

ДАНІ МОНІТОРИНГУ: Після необгрунтованої передачі Дежкомгідромета від Мінприроди до Міністерства надзвичайних ситуацій фізичним моніторингом довкілля природоохоронне міністерство реально не займається, отримуючи досить вузький спектр даних від інших відомств. Кілька років поспіль не виходить *“Національна Доповідь про стан навколишнього природного середовища”*, остання була за 2004 рік.

КАДАСТРИ природних ресурсів належним чином не ведуться. Реально налагоджено лише облік лісових ресурсів. Розробки кадастрів водних та земельних ресурсів у Держводгоспі та Держкомземі Мінприроди не координує. Жодної інформації, як йдуть ці розробки і якими ж є принципи визначення вартості цих ресурсів з екологічних позицій, на сайті Мінприроди немає.

РЕЄСТРИ суттєво неповні. У розділі *“Реєстри об'єктів утворення відходів (ОУВ)”* на сайті Мінприроди станом на 16.04.07 відсутні відомості по Києву, Київській, Донецькій, Харківській, Полтавській, Запорізькій, Закарпатській, Івано-Франківській, Одеській, Миколаївській, Чернівецькій областях. Ще менше областей дали інформацію до *“Реєстрів місць видалення відходів (МВВ)”* та *“Реєстрів об'єктів оброблення та утилізації відходів (ООУВ)”*. На сайті є ще *“Реєстр екологічних аудиторів”*. Курйозним є те, що у підрозділі *“Реєстраційна діяльність”* жодного реєстру немає!

Схоже, що в Мінприроди навіть не знають – а які ще реєстри Міністерство мусить вести, адже відсутній перелік наявних, планованих реєстрів, необхідних для державного обліку *“об'єктів, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища, видів та*

кількості шкідливих речовин, що потрапляють у навколишнє природне середовище, види й розміри шкідливих фізичних та біологічних впливів на нього” , як вимагає ст. 24 базового Закону. Де реєстри, які містять інформацію про “джерела, фактори, матеріали, речовини, продукцію, енергію, фізичні фактори (шум, вібрацію, електромагнітне випромінювання, радіацію), які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей” – відповідно до ст 25 того ж Закону?

АРХІВИ. Усвідомлення значення архівів у Мінприроди є надзвичайно низьким порівняно з судовими органами чи проектними інститутами. У Мінприроди навіть не накопичується архів проектної документації, щодо якої проведена екологічна експертиза – матеріали після експертизи повертаються замовникам. Без впорядкування роботи з архівами спадкоємність управлінської практики в управліннях Мінприроди підтримується навмання. Немає електронного архіву листування та іншої документації Мніприроди, хоча всі документи робляться на комп'ютерах, і є внутрішня електронна мережа. Досі не створено навіть загальної технічної бібліотеки Мінприроди.

В системі органів виконавчої влади та державного управління України немає жодного підрозділу, на який було б покладено функцію організації екологічної просвіти та інформування широких верств населення через ЗМІ. Хоча обов'язки держави не лише з пасивного надання інформації, але і з активного інформування зазначені і в Оргуській Конвенції, і в ст.25-1 базового Закону: *“шляхом... в) систематичного інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей.”*

В Україні не ведеться систематичне інформування через ЗМІ широкої громадськості з питань збалансованого розвитку, хід виконання міжнародних екологічних угод, в тому числі Рамкової Конвенції ООН щодо змін клімату та Кіотського Протоколу, проведення важливих міжнародних зустрічей, зокрема про процес “Довкілля для Європи”, хоча конференція екоМіністрів цього процесу в 2003 р. відбулась саме в Києві.

Відповідно до положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція)⁶ внесено зміни до законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну експертизу». На їх виконання 18 грудня 2003 року Міністерство охорони навколишнього природного середовища України Наказом № 169 затвердило Положення про порядок надання екологічної інформації⁷.

Найчастіше громадянами та громадськими організаціями запитується інформація про вплив на довкілля та здоров'я людей певної господарської діяльності, включаючи копії дозвільних документів, дані наукових досліджень, аналізів, оцінок, акти прокурорського

⁶ Закон України «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» від 06.07.1999 р. № 832-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 296.

⁷ Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – Ст. 358.

реагування, акти перевірок дотримання вимог природоохоронного законодавства органами Мінприроди, рішення та інформація щодо земельних питань, інформація про викиди та скиди забруднюючих речовин. Найпоширенішим способом отримання екологічної інформації є звернення до відповідного органу з інформаційним запитом. Також інформацію можна отримати по телефону, із ЗМІ, по знайомству. Але всі перелічені способи не гарантують достовірності та повноти інформації, а також унеможливають оскарження порушення законодавства про інформацію у майбутньому.

Незважаючи на доволі великий масив нормативно-правових актів, що регулюють доступ громадськості до екологічної інформації, практика свідчить про неналежне виконання чи невиконання положень законодавства. Органи, до яких адресовані запити про отримання інформації, часто намагаються виправдати свою відмову в наданні інформації, мотивуючи це аргументами конфіденційності, прав інтелектуальної власності, державною та комерційною таємницею. Дуже часто в практиці реалізації права на інформацію зустрічаються випадки, коли запитувана інформація надається не в повному обсязі, без копії офіційних документів, які її містять, або з порушенням термінів задоволення запиту.

***Приклад 1.** Національний екологічний центр України протягом 2006 року направив до органів владних повноважень більше 170 інформаційних запитів та звернень. На 21 лист, наведений у переліку, відповіді не було надано взагалі, або надано формальні відповіді, що не містили інформації по суті поставлених запитань:*

Вих. №125-1/98 від 15.12.06 р. Керівнику ТОВ „Геотехнології”- *«Щодо надання Науково-експертної оцінки ТЕО проекту побудови Канівської ГАЕС у Черкаській області».*

Вих. №125-1/96 від 29.11.06 р. Міністру ОНПС В. Г. Джарти – *«Щодо збереження та природоохоронних цінностей РЛП „Кінбурнська коса”.*

Вих. №125-1/91 від 25.10.06 р. Міністру ОНПС В. Г. Джарти – *«Щодо повернення на службу до Мінприроди України колишнього заступника Начальника Держслужби заповідної справи Мінприроди України п. С. Комарчука».*

Вих. №125-1/90 від 24.10.06 р. Міністру ОНПС В. Г. Джарти, Начальнику держслужби заповідної справи, Начальнику держуправління ОНПС в Миколаївській області – *«Щодо збереження природоохоронної цінності та існування РЛП „Кінбурнська коса”.*

Вих. №125-1/89 від 14.10.06 р. Міністру ОНПС В. Г. Джарти - *«Щодо нової структури Міністерства ОНПС України».*

Вих. №125-1/86 від 12.10.06 р. Міністру палива та енергетики Ю. Бойко – *«Щодо побудови Канівської ГАЕС у Черкаській області».*

Вих. №125-1/85 від 12.10.06 р. Міністру ОНПС В. Джарти - *«Щодо побудови Канівської ГАЕС у Черкаській області».*

Вих. №125-1/84 від 12.10.06 р. Голові правління ВАТ „Укргідроенерго” С. Поташнику - *«Щодо громадських слухань з питань побудови Канівської ГАЕС у Черкаській області».*

Вих. №125-1/81 від 10.10.06 р. Голові правління ВАТ „Укргідроенерго” С. Поташнику, Голові ВГО „Українське товариство сталого розвитку” В. Дюканову – *«Щодо громадських слухань з питань побудови Дністровської ГАЕС у Чернівецькій області».*

Вих. №125-1/78 від 18.08.06 р. Голові правління ВАТ „Укргідроенерго” С. Поташнику, Директору Новодністровської філії ВАТ „Укргідроенерго” І. Фурману – *«Щодо громадських слухань з питань побудови Дністровської ГАЕС у Чернівецькій області»*.

Вих. №125-1/69 від 08.08.06 р. Прем'єр-міністрові України В. Януковичу, Міністру палива та енергетики України Ю. Бойку, Міністру ОНПС П. Ігнатенку – *«Щодо збереження територій історичної пам'ятки „Історичний ландшафт центру Буго-Гардівської паланки Війська Запорізького” та регіонального ландшафтного парку „Гранітно-степове Побужжя” в Миколаївській області»*.

Вих. №125-1/61 від 04.07.06 р. В. о. Прем'єр-міністра України Ю. Єханурову – *“Щодо збереження територій історичної пам'ятки „Історичний ландшафт центру Буго-Гардівської паланки Війська Запорізького” та регіонального ландшафтного парку „Гранітно-степове Побужжя” в Миколаївській області” (отримано відписку з без надання відповідей на лист по суті)*.

Вих. №125-1/58 від 23.06.06 р. Президентові України В. Ющенку - *“Щодо результатів виконання доручення Президента України від 18.11.05 про розгляд питання про прискорення створення Національного природного парку „Гранітно-степове Побужжя” в Миколаївській області” (отримано відписку з без надання відповідей на лист по суті)*.

Вих. №125-1/57 від 23.06.06 р. Міністру юстиції С. Головатому – *“Щодо грубого порушення чинного законодавства України у процесі добудови Ташлицької ГАЕС на р. Пд. Буг в Миколаївській області”*.

Вих. №125-1/55 від 22.06.06 р. В. о. Прем'єр-міністра України Ю. Єханурову *“Щодо відміни дії Постанови №841 від 20.06.06 „Про надання земельних ділянок у постійне користування” та щодо збереження територій регіонального ландшафтного*

Вих. №125-1/49 від 07.06.06 р. Міністру юстиції С. Головатому – *“Щодо грубого порушення чинного законодавства України у процесі добудови Ташлицької ГАЕС на р. Пд. Буг в Миколаївській області”*.

Вих. №125-1/38 від 24.05.06 р. Міністру ОНПС П. Ігнатенку – *“Щодо будівництва „човнової станції” біля с. Маяки у Одеській області”*.

Вих. №125-1/27 від 14.04.06 р. Президентові України В. Ющенку *«Про збереження ландшафтів Гранітно-степового Побужжя в Миколаївській області»*.

Вих. №125-1/17 від 13.03.06 р. Президентові України В. Ющенку, Голові ВР України В. Литвину, Голові РНБОУ А. Кінаху, Голові Комітету ВРУ з питань екологічної політики Г. Руденку, Міністру ОНПС П. Ігнатенку, Голові Держкомлісгоспу П. Червоному – *«Щодо змісту та процедурного супроводу проекту нового Лісового кодексу України»*.

Вих. №125-1/13 від 03.03.06 р. Міністру ОНПС П. Ігнатенку – *“Щодо ситуації, яка склалася у зв'язку з самовільним та незаконним заповненням Прибузького водосховища на р. Бакишала у Миколаївській області, спорудженого у складі проекту Ташлицької ГАЕС”*.

ЕГО “Зелений Світ” протягом 2006 року направило біля 70 інформаційних запитів та звернень з питань, що стосуються довкілля. У 15 випадках відповіді не надано, або надано формальні відповіді, що не містять інформації по суті заданих питань, або відповіді надано з порушенням термінів, визначених для цього ст. 33 Закону України „Про інформацію”

Приклад 2. На інформаційний запит волонтера ЕГО “Зелений Світ” Оленюка А. А. до Львівської санітарно-епідеміологічної станції щодо показників забруднення середовища життєдіяльності людини, створеного підприємствами області, віднесеними до переліку 100 об’єктів України, що є найбільшими забрудниками довкілля та щодо впливу цього забруднення на стан громадського здоров’я отримано відмову у наданні інформації.

Львівська СЕС мотивувала свою відмову тим, що (цит.) “стаття 12 Закону України “Про інформацію” передбачає створення для задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави органами державної влади та органами місцевого і регіональними самоврядування інформаційних служб, систем, мереж, баз і банків даних для здійснення інформаційної діяльності. Для санітарно-епідеміологічних станцій, які є санітарно-профілактичними закладами державної санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров’я України, створення вищеназваних підрозділів останнім не передбачено”.

Цікаво, що на аналогічні інформаційні запити, направлені регіональними партнерами ЕГО “Зелений Світ” по діяльності у рамках проекту “Моніторинг дотримання екологічних прав” у Донецькій, Закарпатській, Рівненській, Харківській, Чернівецькій областях відповіді було отримано. Найбільш вичерпна відповідь по суті заданих питань надійшла з Закарпатської обласної СЕС.

Міжнародна благодійна організація «Екологія-право-людина» протягом 2006 року підготувала та надіслала біля 150 запитів про отримання інформації, які стосувалися в основному тих справ, які велися юристами ЕПЛ. Успішність задоволення наших інформаційних запитів складала біля 80%, що залежало від адресату інформаційних запитів та запитуваної інформації. Біля 20% запитів ЕПЛ були залишені без відповіді, а інформація так і не була надана. Дана статистика свідчить про існування серйозних проблем з питаннями доступу до екологічної інформації, які необхідно вирішувати найближчим часом. Беручи до уваги той факт, що ЕПЛ є досить впливовою і відомою організацією, яка може відстояти своє право на інформацію в суді чи прокуратурі, а запити ЕПЛ завжди містять посилення на законодавство та попередження про відповідальність за ненадання інформації, такий процент успішності запитів говорить про те, що статистика результативності зверненням громадян та громадських організацій за екологічною інформацією буде ще гіршою. Часто до ЕПЛ звертаються громадяни та НУО і просять відправити запит від імені та на бланку ЕПЛ через негативну практику звернень від свого імені.

Приклад 3. З судових справ є показовою справа про оскарження МБО “Екологія-Право-Людина” ненадання екологічної інформації Санітарно-епідеміологічною станцією Яворівського району Львівської області.

У місті Новояворівську відкрився новий об’єкт хімічного виробництва – фабрика латексних виробів. Збираючи фактичні матеріали щодо безпечності діяльності такого об’єкту, ЕПЛ звернулася з інформаційним запитом до СЕС Яворівського району Львівської області. ЕПЛ запитувала, чи дотримано на даному підприємстві державні санітарні норми, правила та гігієнічні нормативи під час утворення та зберігання відходів. У листі на наш

запит СЕС не надала відповіді на запитання, які ми ставили, натомість, надала відповідь на запитання, які ми не ставили. Тому ЕПЛ звернувся з позовом до суду.

У судових засідань ЕПЛ довів, що запитувана інформація про відходи є екологічною інформацією, а відтак, доступ до неї не може бути жодним чином обмежений. Суд погодився з нашими доводами і виніс рішення, яким зобов'язав СЕС Яворівського району Львівської області надати екологічну інформацію, яку ми запитували, та відшкодувати нам судові витрати.

Приклад 4. ЕПЛ відкрила справу пов'язану з реконструкцією мосту через ріку Горинь в м. Ізяслав, Хмельницької області у зв'язку з тим, що рішення про реконструкцію мосту спричинило негативні екологічні наслідки для річки, біорізноманіття, водопостачання, та санітарно-епідемічного благополуччя. З метою отримання більше інформації про реконструкцію, ЕПЛ підготувала інформаційний запит від імені нашого клієнта-громадянина, який і звернувся з запитом до Ізяславської державної адміністрації. У відповідь державна адміністрація відмовила в наданні копій будь-яких документів у зв'язку з тим, що запитувач не вказав мету отримання такої інформації.

ЕПЛ підготувала позовну заяву до суду у зв'язку з порушенням права нашого клієнта на інформацію про діяльність державних органів. Інформацію, що запитував громадянин – позивач в справі було надано йому безпосередньо в залі судового засідання.

Приклад 5. Молодіжна громадська організація “Екоклуб” звернулася до Держуправління екології у Рівненській області з інформаційним запитом про екологічні наслідки діяльності двох підприємств, які перебувають у переліку 100 найбільших за даними Мінприроди забрудників довкілля: ЗАТ “Рівнеазот” та “Волиньцемент”. Незважаючи на норми Постанови Верховної Ради України від 04.11.2004 N 2169-IV “Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля” та розроблене на його основі міністерське “Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища”, управління у своїй відповіді від 09.02.2007 року № 380/01 – 07 фактично відмовило заявнику у наданні інформації, яку воно повинно оприлюднювати щоквартально.

При цьому Начальник управління А. Бобровський пропонує: “відповідно з пунктом 3.2 “Положення про порядок надання екологічної інформації”, який затверджений наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища 18.12.2003 р., Вам необхідно направити запит на екологічну, інформацію по формі згідно додатку №1 до Положення з визначенням не більше трьох питань з однієї екологічної тематики.

Крім того, у відповідності із статтею 36 Закону України “Про інформацію” “запитувачі повинні повністю або частково відшкодувати витрати пов'язані з виконанням запитів щодо доступу до офіційних документів та надання письмової інформації”. Зважаючи на вищевикладене запрошуємо Вас прийти в держуправління (м. Рівне, вул. Толстого, 20 з 9-00 год. до 18 год, для узгодження всіх організаційно-технічних питань. В разі **взаємопорозуміння та взаємозгоди**, держуправління не заперечує надати Вам наявну в управлінні інформацію з екологічної тематики”.

Начальник Держуправління А. Бобровський, посилаючись на Положення Мінприроди, забуває, що відповідно до ст. 19 Конституції “органи державної влади та посадові особи зобов’язані діяти на підставі, в межах та в спосіб, визначені Конституцією та законами”. Згадане ним Положення не є законом. Більш того, Положення звужує обсяг прав та можливостей громадян, надані Конституцією, Організацією конвенцією та законами України, а тому в даному разі взагалі не повинно братися до уваги. Пропозиція посадовця сплатити вартість послуг надання інформації не враховує норму п. 8. ст. 4 Організаційної конвенції : “Державні органи, які сподіваються стягувати плату за інформацію, повідомляють подавцеві запиту про відповідні тарифи розцінок, за якими може стягуватися плата із зазначенням обставин, що передбачають сплату або звільнення від неї, та умов, коли інформація може надаватися за умови попередньої оплати такого збору”. Про жодні тарифи та умови, як бачимо, не згадується, натомість пропонується замінити їх “взаємопорозумінням та взаємозгодою”.

Нарешті, А. Бобровський чомусь не коментує того моменту, що протягом 2 років від моменту ухвалення вищезгаданої Постанови Верховної Ради Рівненська ОДА та Держуправління екології не забезпечило режиму щоквартального інформування громадян по екологічні наслідки діяльності “Рівнеазоту” та “Волиньцементу”.

З досвіду судового оскарження випадків ненадання екологічної інформації державними органами можна зробити висновок, що посадові особи відмовляють в наданні інформації у зв’язку з відсутністю практики притягнення посадових осіб до відповідальності за такі дії та оскарження їх незаконних дій в судовому порядку. Так, відповідні статті Кодексу про адміністративне правопорушення встановлюють адміністративну відповідальність за відмову в наданні інформації в цілому та екологічної інформації (ст.91-4 Відмова від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації, ст. 212-3 Порушення права на інформацію).

Відповідальність за ненадання інформації посадовими особами передбачається і в Законі “Про боротьбу з корупцією”, яка встановлює більш суворішу відповідальність за такі дії. За незаконні дії в процесі розгляду та задоволення інформаційних запитів посадові особи також можуть притягуватися до дисциплінарної відповідальності, також і до кримінальної відповідальності у певних випадках.

Найбільш закритими в плані доступу до інформації на підставі досвіду можна вважати органи прокуратури, Управління земельних ресурсів, структури Міністерства охорони здоров’я, місцеві державні адміністрації. Дуже часто відмовляють в наданні інформації підприємства, установи, організації всіх форм власності, в тому числі державні та комунальні. Приміром, такі природні монополісти, як водоканали, володіють екологічною інформацією, яка є життєво важлива для громадян і яка не може бути отримана з інших джерел. Тому створення такими підприємствами перешкод у доступі до інформації може унеможливити попередження негативних наслідків для довкілля та здоров’я людей.

***Приклад 6.** ЕПЛ звернувся до ЛКП «Львівводоканалу» у 2006 році з метою отримання інформації про комунальні очисні споруди м. Львова, стічні води Львівських пивзаводу та дріжджі-заводу, а також щодо водоспоживання та водовідведення на даних підприємствах. У відповідь нам надали вмотивовану відмову в наданні цієї інформації у зв'язку з тим, що вона становить комерційну таємницю, і є конфіденційною, а також державною таємницею.*

Таким чином, на практиці навіть екологічна інформація засекречується і часто доступ до неї незаконно обмежується.

Найбільш поширеним способом обмеження доступу до екологічної інформації є віднесення її до конфіденційної. Так, головою Миколаївської обласної державної адміністрації видано розпорядження від 24.07.06 №221-р «Про затвердження переліку конфіденційної інформації, що є власністю держави, і якій надається гриф обмеження доступу «Для службового користування» в місцевих органах виконавчої влади Миколаївської області». До конфіденційної інформації віднесено відомості про джерела водопостачання, відомості стосовно місцезнаходження місць накопичення вибухонебезпечних предметів, радіоактивних речовин, сильнодіючої отрути, їх охорони та конкретні заходи, які проводяться щодо знешкодження чи утилізації, відомості про наслідки масового ураження населення, зруйнування сховищ нафто-, газо продуктів, транспортних та інших комунікацій. Віднесення цих відомостей до конфіденційної інформації є не зовсім законним та обґрунтованим.

Створення штучних перешкод у доступі до інформації можливе також шляхом навмисних маніпуляцій з поняттям авторського права. Оскільки наукові дослідження стають основою для прийняття рішень щодо припустимості тієї чи іншої господарської діяльності, а проектні матеріали до них готуються науковими закладами та оцінюються експертами, у цих випадках інформація також може виявитися недоступною для громадян. Обмеження у доступі до неї може мотивуватися аргументами авторського права. Це стосується інформаційних звернень до авторів наукових досліджень та державних органів, які таку інформацію мають у наявності.

***Приклад 7.** ЕПЛ звернулася до Міністерства охорони навколишнього природного середовища України для отримання копії висновку державної екологічної експертизи проекту спорудження каналу Дунай - Чорне море. У відповідь ми отримали сам висновок Мінприроди, але не отримали додаток до нього, який є його невід'ємною частиною – наукову еколого-експертну оцінку проектних матеріалів, яка була підготовлена на кошти замовників експертизи фахівцями одного з наукових інститутів. Даний документ ЕПЛ не надали через те, що він є власністю замовника експертизи. ЕПЛ оскаржило цю відмову до суду у зв'язку з тим, що незаконно забороняти доступ до офіційного рішення державного органу, яким стала дана наукова еколого-експертна оцінка після її затвердження посадовими особами Мінприроди.*

Суд апеляційної інстанції визнав такі дії Міністерства порушенням нашого права на інформацію та незаконними, і зобов'язав надати ЕПЛ цю оцінку.

Протягом 2006 року ЕПЛ систематично консультувала громадян та НУО щодо шляхів та способів отримання інформації, консультації по доступу до екологічної інформації надавалися по телефону та електронною поштою. З метою зменшення ризику неотримання запитуваної

інформації, ЕПЛ готувала проекти інформаційних запитів до органів СЕС, управлінь екології, органів місцевого самоврядування, органів земельних ресурсів, прокуратури. З метою узагальнення та систематизації законодавства та практики реалізації права на доступ до інформації, в тому числі екологічної, ЕПЛ видала брошуру: «Доступ до екологічної інформації», яка була безкоштовно розповсюджена між НУО та громадянами.

Окремим аспектом даного огляду є отримання інформації шляхом інформування про ті чи інші екологічні проблеми та події. Згідно “Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об’єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища”, надання екологічної інформації щодо об’єктів, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища, здійснюється шляхом щоквартального інформування населення через ЗМІ.

На жаль, органи владних повноважень, на які законодавством покладено обов’язок екологічного інформування про 100 об’єктів, які є найбільшими забруднювачами довкілля, досить часто ухиляються від надання відповідей за інформаційними запитами. Типовим випадком є перенаправлення таких запитів обласними держадміністраціями, СЕС та органами місцевого самоврядування до Держуправлінь екології та природних ресурсів.

Приклад 8. 12.01.2007 р. волонтер ЕГО “Зелений Світ” Степаненко А. О. звернувся до Івано-Франківської обласної державної адміністрації (ОДА) з інформаційним запитом щодо впливу на стан довкілля області підприємств, які за висновком Мінприроди є найбільшими забрудниками довкілля, а саме Буришинської ТЕС ВАТ „Західенерго”, ДП „Калійний завод” ВАТ „Оріана”, КП „Івано-Франківськводокотехпром”. У запиті зазначалося, що його надіслано у рамках моніторингу стану дотримання екологічних прав громадян.

На запит було отримано відповідь Головного управління економіки ОДА від 24.02.2007 р. № 05/10-141 за підписом Начальника управління В. Поповича, якою запитану інформацію віднесено до конфіденційної та не надано для ознайомлення.

У своїй відповіді ОДА посилається на те, що “Відповідно до ст. 21 Закону України „Про державну статистику” первинні дані, отримані від респондентів є конфіденційною інформацією, яка охороняється Законом і використовується виключно для статистичних цілей у зведеному знеособленому вигляді. Водночас, відповідно до ст. 22 цього Закону статистична інформація, яка дозволяє прямо чи опосередковано встановити конкретного респондента або визначити первинні дані щодо нього, може бути поширена за згодою цього респондента і відповідно до погоджених з ним умов, або якщо вона отримана із загальнодоступних джерел. Таким чином, Вам може бути надана зведена інформація про обсяги забруднення довкілля в Івано-Франківській області”.

Натомість ОДА пропонує повідомити про “юридичні підстави” для проведення громадськими організаціями моніторингу дотримання екологічних прав, підготовки звіту та оприлюднення його підсумків.

Тому 09.03.2007 р. Степаненко А. О. звернувся до ОДА з повторним запитом, аргументуючи своє право на отримання інформації тим, що:

- згідно ст. 50 Конституції України кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, а також право на її поширення. Така інформація ніким не

може бути засекречена, тобто віднесена до інформації з обмеженим доступом (таємної або конфіденційної).

- згідно ст. 30 закону “Про інформацію”, до конфіденційної не може бути віднесена інформація з питань екології та інформація, приховування якої являє загрозу життю і здоров'ю людей.

- згідно ст. 25-1 закону “Про охорону навколишнього природного середовища” органи Мінприроди на місцях, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, діяльність яких може негативно вплинути або впливає на стан навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей, зобов'язані забезпечувати вільний доступ населення до інформації про стан навколишнього природного середовища. На обласні державні адміністрації цією ж статтею покладено функції щорічного інформування населення про стан навколишнього природного середовища.

- згідно “Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища” від 11.2005 р. N397, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 15.12.2005 р. за N1510/11790 обласні державні адміністрації сприяють широкому висвітленню державними аудіовізуальними та друкованими ЗМІ матеріалів про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища.

Було зазначено, що попередній запит якраз і стосувався об'єктів області, які є найбільшими забруднювачами довкілля. Він продиктований тим, що у загальнодоступних офіційних державних ЗМІ області немає інформації про вплив згаданих об'єктів на довкілля.

Лише 08.05.2007 року (за позначкою листування) було отримано відповідь ОДА № С-15/822 без зазначення дати вихідної кореспонденції, якою рекомендовано з метою отримання запитаної інформації звернутися до Держуправління охорони навколишнього природного середовища.

Однією з зручних та перспективних форм забезпечення доступу громадян до інформації є робота веб-сайтів органів державної влади та місцевого самоврядування. В своєму Указі “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” Президентом було зазначено про обов'язковість ведення органами державної влади та органами місцевого самоврядування веб-сторінок та оперативного (не пізніше п'яти робочих днів) розміщення на них офіційної інформації про діяльність відповідних органів, виконання програм, планів, чинних та скасованих нормативно-правових актів, форм і зразків документів, архівної та іншої інформації, а також необхідність завчасного розміщення на таких веб-сторінках проектів нормативно-правових актів з повідомлення про це засобів масової інформації. Проте на сьогодні не можна визнати задовільними зміст, якість та актуальність інформації, що розміщується на веб-сторінках більшості органів владних повноважень. У більшості обласних Державних управлінь екології та природних ресурсів власні веб-сторінки відсутні, або належним чином не підтримуються.

Приклад 9. У відповідь на інформаційний запит волонтера ЕГО “Зелений Світ” Оленюка А. А. до Львівської ОДА щодо можливості ознайомлення з щорічною обласною доповіддю “Про

стан навколишнього природного середовища Львівської області” листом ОДА № 09-392 від 30.01.2007 р. його було скеровано до офіційного сайту Держуправління охорони навколишнього природного середовища у Львівській області www.ecology.lviv.ua. Однак, як з’ясувалося, зазначений сайт загалом не функціонує.

Згідно положень статті 251 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, “екологічне інформаційне забезпечення здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень шляхом:

б) щорічного інформування Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідних рад та населення про стан навколишнього природного середовища відповідних територій;

в) систематичного інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров’я людей”.

На жаль, на більшості офіційних сайтів обласних державних адміністрацій та обласних рад протягом 2006 року майже не оприлюднювалася інформація про стан довкілля. Відповідні спеціальні тематичні рубрики на них, як правило, також відсутні.

На офіційному сайті Кабінету Міністрів України у розділі “Програма діяльності Уряду” починаючи з вересня 2006 року по лютий 2007-го знаходилося повідомлення “[Уряд готує Програму своєї діяльності](#)”.

***Приклад 10.** На виконання п. 8. окремого доручення Міністерства охорони навколишнього природного середовища (Мінприроди) України від 13 червня 2006 року №93 Департамент державного екологічного моніторингу та експертиз інформаційних технологій та захисту інформаційних ресурсів періодично оприлюднює інформацію щодо роботи модераторів та адміністраторів веб-порталу Мінприроди. За перше півріччя 2006 року період портал відвідало 1522 відвідувачі, які передивились на сайті 7915 сторінок тобто в середньому кожний відвідувач 6 сторінок. Найбільш популярними є наступні рубрики: новини, колекція рефератів з екологічної тематики, документи для отримання сертифікату з екологічного аудиту, положення, екзаменаційні питання для отримання посвідчення екологічного аудитора, стан навколишнього середовища в регіонах України, щорічні національні та регіональні доповіді про стан навколишнього природного середовища, екологічні мапи, Червона книга України, зміни клімату та Кіотський протокол, екологічний моніторинг, чинні природоохоронні нормативні акти, міжнародні угоди України в екологічному контексті, національний банк інформації з екологічної освіти та виховання.*

За цей період користувачі порталу задали 192 пошукових запитів і на 64 знайшли відповіді, 128 запитів не задоволено. Процент незадоволених запитів по відношенню до всіх досить великий : 66.6 %.

На офіційному веб-порталі Мінприроди надзвичайно багато розділів, здебільшого

порожніх або наповнених хаотично, проте інколи з претензійними назвами, наприклад – *“Національний банк інформації з екологічної освіти та виховання”*. Натомість на сайті немає навіть тієї інформації, яка прямо передбачена Оргуською Конвенцією, зокрема у ст.5:

“2.Кожна із Сторін забезпечує, щоб у межах національного законодавства процедури надання громадськості екологічної інформації були прозорими, а екологічна інформація була легко доступною, серед іншого, шляхом: а) надання громадськості достатньої інформації про види та обсяги екологічної інформації, яка є у розпорядженні відповідних державних органів, основні умови, за яких така інформація може надаватися, і доступ до неї, а також про процес її отримання”

Всупереч цій вимозі, Мінприроди досі не спромоглося скласти та оприлюднити переліки екологічної інформації, яка є у його розпорядженні, не кажучи про інші органи державної влади. Немає на сайті, хоч в переліку рубрик сайту вони значаться, таких матеріалів, як *“Національний звіт з Оргуської конвенції”* та *“Пропозиції громадськості до Національного Звіту з Оргуської конвенції”*.

Питання про зміст та якість сайту багато разів порушувалося на засіданнях Громадської Ради при Мінприроди, громадські організації неодноразово подавали письмові пропозиції. Керівництво Мінприроди щоразу обіцяло виправити ситуацію. На переробку сайту виділись кошти, але на що саме вони витрачались і якими були результати, громадськості не повідомлялось. Помітно лише, що останні роки сайт використовується головним чином для популяризації особи чергового міністра.

Показовою є *“Гостьова книга”* на сайті Мінприроди, в якій останній запис датований 24.02.2007 р., а далі можливість відвідувачам публікувати листи заморожена. На повідомлення кричущих фактів про порушення екологічної безпеки слідів реагування на сайті немає.

Учасники проекту провели власний аналіз роботи офіційного веб-порталу Мінприроди. З'ясувалося, що на ньому розміщено перелік нормативно-правових актів щодо охорони навколишнього природного середовища, що містить згадку про 755 нормативно-правових акти центральних органів влади: Верховної Ради, Кабінету Міністрів, міністерств та відомств України. Як зазначено у коментарі, розміщеному на сайті, перелік не є вичерпним та остаточним і постійно з розвитком системи екологічного законодавства змінюється. На жаль, згаданий перелік не оновлювався від 14.03.2005 року, тобто до нього не включено нормативно-правові акти, що набули чинності протягом 2006 року та більшої половини 2005 року. Сторінка *«Нормативно правові акти Міністерства охорони навколишнього природного середовища України»* (<http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go?page=50&type>) не оновлювалася протягом 2004 – 2007 років, відтак містить рекомендацію звертатися до сайту Верховної Ради України.

Малоінформативною є сторінка *“Міжнародна діяльність міністерства”*. На ній відсутні повні тексти міжнародних Конвенцій (за винятком Оргуської Конвенції). Немає жодних вказівок щодо того, на яких інших інформаційних порталах можна з ними ознайомитися. Контактна інформація Секретаріату Оргуської конвенції також відсутня.

Ще більш незадовільна ситуація із розробкою та оприлюдненням щорічних Національних звітів про реалізацію положень рамкової Конвенції ООН зі змін клімату. Вони не оприлюднюються з 1998 року.

На сайті Мінприроди відсутні в українському перекладі будь-які офіційні документи, ухвалені у рамках процесу “Довкілля для Європи”, включаючи головні документи самміту “Київ-2003”. “Декларація міністрів охорони довкілля країн Європи” та Звіт конференції (англійською та російською мовою) доступні лише через посилання на веб-сторінку ЄЕК ООН. Відсутня будь-яка інформація щодо рішень останніх конференцій, проведених у рамках процесу “Довкілля для Європи” у Тбілісі, Вільнюсі та Алмати, або вказівки щодо пошуку такої інформації. Сторінка матеріалів про інтеграцію України до ЄС у екологічному аспекті не оновлювалася з 29 липня 2004 року. Вона містить лише один – надто лаконічний та поверхневий - коментар Міністерства щодо питань європейської інтеграції.

Відсутня також контактна інформація (адреси, номери телефонів, електронної пошти) обласних управлінь екології та природних ресурсів. Відсутня вона і у “Національній доповіді про стан навколишнього природного середовища України у 2004 році”. Оскільки далеко не на всіх веб-сайтах обласних державних адміністрацій розміщено адреси та телефони відповідних держуправлінь екології та природних ресурсів, це створює додаткові технічні складнощі у контактах з обласними управліннями, та відповідно - у питаннях доступу до інформації про стан довкілля.

На сайті Орзуського інформаційно-тренінгового центру Мінприроди сторінки “Національні нормативно-правові документи” та “Про екологічні права” не оновлюються протягом 2005 – 2006 років. Вони містить лише декілька нормативно-правових актів, причому деякі з них мають дуже опосередкований вплив на стан дотримання екологічних прав.

У січні-лютому 2007 року сайт Міністерства перебував на реконструкції, більшість його інформаційних матеріалів були недоступними для перегляду.

На сайті Мінприроди оприлюднено проект “Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища України у 2004 році”. Доповіді за 2005 та 2006 роки станом на кінець лютого 2007 року відсутні. Тут варто нагадати, що щорічне ухвалення Верховною радою України та оприлюднення Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища України є вимогою статті 251 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”.

***Приклад 11.** У відповідь на інформаційний запит ЕГО «Зелений Світ» від 5.01.2007 р. № 06-01 з даного приводу Мінприроди в особі першого заступника Міністра С. Куруленка повідомило, що “Останньою доповіддю, яку винесено на розгляд Верховної Ради України, була національна доповідь “Про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2003 році”. Зазначену Національну доповідь було опубліковано лише у кінці 2006 року. Це пояснюється частковим фінансуванням цієї роботи у 2004 році та можливістю його завершення тільки у кінці 2006 року. Через відсутність фінансування у 2005 році на Веб-сайті міністерства знаходиться проект Національної доповіді за 2004 рік. Зважаючи на таку ситуацію, міністерство у плані робіт на 2006 рік передбачило фінансування науково-дослідної роботи “Підготовка та видання Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2004 та 2005 роках”. Однак, відповідно до статті 27 та абзацу 3*

частини I статті 28 Закону України “Про закупівлю товарів і послуг за державні кошти” було відхилено всі тендерні пропозиції на виконання зазначеної роботи. У зв'язку з цим, зазначену роботу заплановано для фінансування у 2007 році. Крім того, у 2007 році заплановано фінансування Національної доповіді “Про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2006 році”.

Аналогічна ситуація із розробкою та оприлюдненням регіональних та спеціальних доповідей. У відповідних розділах сайту Мінприроди “Спеціальні та регіональні доповіді про стан навколишнього природного середовища” за 2004 - 2006 рік станом на кінець лютого 2007 року немає жодних даних. На сайті Міністерства доступно для ознайомлення більшість регіональних доповідей обласних Держуправлінь екології та природних ресурсів лише за 2004 рік. Відповідні веб-сторінки розроблялися самими управліннями. На жаль, не всі вони є інформаційно насиченими та зручними у функціональному відношенні. Остання регіональна доповідь про стан навколишнього природного середовища, оприлюднена на сайті Мінприроди – доповідь по м. Києву за 2004 рік. На сайті оприлюднено Звіт Мінприроди про витрачання коштів Державного бюджету України у 2005 році.

Все ж протягом 2006 року простежувалося певне намагання Мінприроди активізувати комунікаційний режим з громадськими організаціями та ЗМІ. Врешті-решт керівництву Міністерства довелося визнати, що досі робота зі ЗМІ та громадськістю у своїй переважній більшості проводилася за залишковим принципом і мала формальний характер⁸.

Відповідно до плану реорганізації Мінприроди, згідно з наказом від 07.09.2006 р № 399, було створено управління комунікацій, на яке покладено функції взаємодії зі ЗМІ та громадськістю. Видано накази Мінприроди щодо налагодження комплексної системи інформаційної роботи та щ впорядкування подачі інформації та проведення щотижневого моніторингу регіональних ЗМІ.

Втім, викликають певний скепсис переможні реляції Мінприроди, стосовно того, що відразу після реорганізації інформаційна присутність міністерства в ЗМІ, починаючи з серпня 2006 року збільшилась більш ніж в десять разів у порівнянні з попередніми місяцями.

Протягом 2006 року було оприлюднено на сайті Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України “Національну доповідь про якість питної води та стан питного водопостачання у 2005 році. На відповідних веб-сайтах з’явилися також “Національна доповідь про стан ядерної та радіаційної безпеки в Україні у 2005 році” Державного комітету ядерного регулювання України та “Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні за 2005 рік” Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

Міністерство охорони здоров’я України також намагається проводити інформування громадян щодо питань, що стосуються охорони здоров’я, забезпечення

⁸ Рішення розширеного засідання Колегії Мінприроди від 1 лютого 2007 року «Про підсумки роботи Міністерства охорони навколишнього природного середовища України у 2006 році та головні завдання на 2007 рік».

санітарного та епідемічного благополуччя населення. Законодавче врегулювання інформування було проведено Наказом МОЗ від 29 червня 2005 року N 320 «Про забезпечення відкритості в роботі Міністерства та інформування громадян України про його діяльність». Свого часу МОЗ задекларував плани розміщення законопроектів та програм дій на офіційному веб-сайті для подальшого громадського обговорення. Однак станом на кінець 2006 – початок 2007 років розділ “Громадське обговорення” містить лише перелік нормативно-правових актів у галузі охорони здоров’я, що протягом останніх років готувались до затвердження центральними органами влади. Відсутня будь-яка інформація щодо порядку надання та врахування пропозицій громадськості. Загалом сторінка МОЗ є досить застарілою та функціонально недосконалою. Розділ “Законотворча діяльність” не оновлювалася з 2003 року. Розділи: “Цільові програми у галузі охорони здоров’я”, “Небезпечні фактори”, “Санітарні норми”, Санітарно-гігієнічна експертиза” взагалі не активні.

Приклад 12.

На початку травня 2007 року Український незалежний центр політичних досліджень оприлюднив результати моніторингу інформаційної відкритості сайтів 58 центральних органів виконавчої влади та 27 обласних та міських адміністрацій та виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. №3 "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади", що визначає порядок та види інформації, які центральні та місцеві органи виконавчої влади мають оприлюднювати на своїх офіційних сайтах.

Результати моніторингу по міністерствам України:

1. З 20-ти міністерств України, офіційні сайти мають 19. Не існує сайту Міністерства житлово-комунального господарства України. Однак це можна пояснити тим, що це міністерство було створено лише в березні 2007 року.

2. Середній рівень інформаційної відкритості сайтів міністерств – 68%.

3. Найбільш інформаційно-наповненими є сайти Міністерства транспорту та зв'язку України (86,67%), Міністерства аграрної політики України (85%) і Міністерства економіки України (81,67%).

4. Найбільш інформаційно-закритими є сайти Міністерства охорони навколишнього природного середовища України (48,33%), Міністерства вугільної промисловості України (52,67%), Міністерства оборони України (55,67%).

5. Найменш відображеними на сайтах міністерств є наступні види інформації:

- цільові програми у відповідній сфері – 26,33%
- відомості про регуляторну діяльність органу – 35,33%
- порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері (зразки документів, розрахункові рахунки для сплати необхідних платежів, розмір цих платежів тощо) – 44,33%
- зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу – 49%
- звіти про відстеження результативності прийнятих органом регуляторних актів – 53%.

Результати моніторингу по ОДА:

1. *Всі ОДА мають офіційні сайти.*
2. *Середній рівень інформаційної відкритості сайтів ОДА – 69,38%. Порівняно з минулим роком загальне наповнення сайтів зросло на 10%.*
3. *Найбільш інформаційно-наповненими є сайти Київської (92%), Запорізької (88%), Дніпропетровської (84%), Закарпатської (84%), та Чернігівської (84%) обласних державних адміністрацій.*
4. *Найбільш інформаційно-закритими є сайти Львівської (37,33%), Чернівецької (48%), Луганської (54,67%) обласних державних адміністрацій.*
5. *Найменш відображеними на сайтах ОДА є наступні види інформації:*
 - *порядок оскарження рішень, прийнятих органом відповідного рівня – 18,67%*
 - *порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері (зразки документів, розрахункові рахунки для сплати необхідних платежів, розмір цих платежів тощо) – 38,33%*
 - *зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу – 42%*
 - *перелік комунальних підприємств, правоохоронних органів, лікувальних, оздоровчих, дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів, які знаходяться на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, із зазначенням адреси, номерів телефонів, розпорядку роботи – 48%*
 - *цільові програми у відповідній сфері - 48%.*

Важливою та перспективною формою екологічного інформування громадськості є оприлюднення інвесторами та замовниками екологічної експертизи Заяв про екологічні наслідки запланованої діяльності. Згідно норм статті 35 Закону України “Про екологічну експертизу” Заява про екологічні наслідки діяльності повинна містити відомості про:

- а) заплановану діяльність, мету і шляхи її здійснення;
- б) суттєві фактори, що впливають чи можуть впливати на стан навколишнього природного середовища з урахуванням можливості виникнення надзвичайних екологічних ситуацій;
- в) кількісні та якісні показники оцінки рівнів екологічного ризику запланованої діяльності, а також заходи, що гарантують впровадження діяльності відповідно до екологічних стандартів і нормативів;
- г) інформування громадськості щодо запланованої діяльності, її мету і шляхи її здійснення.

Порядок та терміни подання та оприлюднення Заяви про екологічні наслідки поки що недостатньо врегульовані законами та підзаконними нормативними актами. Втім, Оргуська конвенція, що є частиною національного законодавства, у цьому сенсі передбачає обов’язок державних органів інформувати громадськість:

- а) *про характер можливих рішень або проект рішення;*
- б) *державний орган, відповідальний за прийняття рішення;*

в) передбачувану процедуру, включаючи те, яким чином і коли така інформація може бути надана;

г) про початок виконання процедури;

д) про можливість для участі громадськості;

е) про час і місце будь-якого запланованого громадського слухання;

ж) про наявність державного органу, в якому можна отримати відповідну інформацію, та про те, куди відповідну інформацію було передано на розгляд громадськості;

з) про наявність відповідного державного органу або будь-якого іншого офіційного органу, до якого можуть надсилатися зауваження чи запитання, та про строки подання зауважень і запитань;

е) про те, яка екологічна інформація, що стосується запропонованого виду діяльності, є в наявності;

На жаль, доводиться констатувати, що оприлюднення Заяви про екологічні наслідки у більшості випадків набуває формальних рис.

У цій ситуації Урядом, Мінприроди та його обласним управліннями не виправдано затягується рішення щодо створення єдиних національного та обласних інформаційних джерел екологічного інформування. Вже багато років йдеться про створення окремих інформаційних бюлетенів та офіційних веб-сторінок Мінприроди та його регіональних управлінь, на яких могли б розміщуватися Заяви про екологічні наслідки. Нагадаємо, що Постановою Верховної Ради “Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля” від 4. 11. 2004 року N 2169-IV (<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2169-15>) передбачалося забезпечити:

- до 1 січня 2005 року розроблення та затвердження положення про мережу загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації та місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем,

- з 1 січня 2005 року функціонування мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації.

У процесі моніторингу дотримання екологічних прав нам не вдалося з’ясувати, у якій стадії перебуває створення вищезгаданої “мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації та місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем”. Невідомо, чи розроблено технічне завдання на неї. Принаймні, громадські організації не залучались до участі в його розробці. Така порожнеча показово ілюструє якість гарантування екологічних прав. Державні структури різних рівнів та областей одноставно обходили увагою запитання про хід виконання вищезгаданої Постанови Верховної Ради “Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля” від 4. 11. 2004 року. Очевидною є незацікавленість органів владних повноважень у створенні офіційної інформаційно-аналітичної

системи, яка серед іншого, могла б забезпечити й системне оприлюднення Заяв про екологічні наслідки.

В результаті Заяви про екологічні наслідки часто публікуються у непопулярних, малотиражних, малодоступних для зацікавленої громадськості ЗМІ. Зрозуміло, що зміст Заяв, як правило, не становить інтересу для журналістів масових комерційних ЗМІ, а тому часто вони просто “губляться” серед публікацій рекламного характеру. Терміни оприлюднення Заяв у багатьох випадках є запізнілими. Інколи Заява друкується за день, або кілька днів до ухвалення висновку екологічної експертизи, що унеможлиблює повноцінну участь громадян у екологічній експертизі. Зміст Заяв часто не відповідає законодавчим вимогам, а достовірність, повнота та об’єктивність поданої у них інформації подекуди викликають сумніви.

Така практика є порушенням основних принципів екологічної експертизи, визначених законом України “Про екологічну експертизу” (ст. 6): превентивності, гласності та врахування громадської думки. Вона вочевидь не відповідає положенням статті 6 Організаційної конвенції, згідно якої зацікавлена громадськість адекватно, своєчасно та ефективно інформується на початковому етапі процедури прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля.

Інформація щодо планованого будівництва об’єктів повинна бути вичерпною, об’єктивною, зрозумілою та доступною уже на передпроектній стадії. У нових Державних будівельних нормах України “Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд» ДБНА.2.2-1-2003, які були затверджені Наказом Держбуду України від 15.12.2003 р. № 214 та введені в дію з 01.04.2004 р. передбачений обов’язок інвестора чи замовника оприлюднити Заяву про наміри. Але так само, як щодо Заяви про екологічні наслідки, і в цьому випадку актуальною є проблема відсутності єдиного інформаційного джерела офіційних повідомлень.

І в цьому випадку практика відзеркалює загальну проблему, що полягає у неготовності мобілізувати відповідні ресурсні, організаційні та комунікаційні можливості заради досягнення європейського стандарту прозорості в усіх гілках державного управління.

В процесі моніторингу друкованих та електронних ЗМІ на предмет пріоритетності тематики охорони довкілля та права на екологічну безпеку періодично проводилися огляди публікацій видань всеукраїнського, регіонального та місцевого рівня, популярні серед різних суспільних груп населення, такі, що тривалий час знаходяться на ринку преси і відносно нові. До моніторингу було включено декілька всеукраїнських видань (“Дзеркало тижня”, “Голос України”, “Сільські вісті”, “День”, “Власть денег”, “Свобода”), видання регіонального рівня (“Свобода” - Тернопіль, “Вільне життя” - Тернопіль, “Репортер” - Львів, “Пост-поступ” - Львів, “Західний кур’єр” - Івано-Франківськ), місцеві видання (“Ратуша”, “Голос народу”, “І плюс” - Чортків).

Хоча електронні пошукові системи великотиражних друкованих видань вказують на велику кількість публікацій, що містять згадку про “екологію” та “екологічні права” у своїх титульних назвах або у резюме, насправді це пояснюється переважно надмірним необґрунтованим вживанням терміну “екологія”.

З результатів моніторингу можна зробити висновок про відносно невисокий рівень пріоритетності екологічної тематики для друкованих та електронних ЗМІ. Більшість з них

розміщує інформацію про стан довкілля та екологічні права громадян нерегулярно. Лише деякі з видань національного рівня (приміром, “Дзеркало тижня”) постійно підтримують спеціальні рубрики екологічної інформації та розміщують матеріали досить високого фахового рівня. У друкованих та електронних ЗМІ практично відсутня адаптована для пересічного споживача екологічна та соціальна реклама, спрямована на розвиток культури економного ресурсо- та енергоспоживання, раціональне поводження з побутовими відходами, раціональний вибір продуктів споживання, а також – на виховання поваги до природи та навичок здорового способу життя. Натомість шпальта та екрани ЗМІ рясніють настирною рекламою алкоголю, тютюну, некерованого використання хімічних побутових засобів та матеріалів, токсичних засобів захисту рослин, медикаментів, формуючи стереотипи неекологічної поведінки, нездорового життя та споживацтва. Як результат, загалом потужний інформаційний потік, у якому перебуває сучасна людина, не формує у неї глибоких знань про довкілля та екологічні наслідки власної діяльності, не сприяє вихованню культури гармонійних взаємостосунків у природному середовищі, не визначає екологічно дружнього стилю життя.

За таких умов у громадян не формується й розуміння власних прав щодо безпечного довкілля та готовності їх захищати.

Висновки та рекомендації.

На підставі наведених у цьому огляді фактів можна зробити висновок, що стан дотримання права громадян на доступ до екологічної інформації в Україні у 2006 році не можна вважати задовільним. На практиці він характеризується постійним створенням перешкод у такому доступі з боку власників інформації, державних органів, наукових закладів, підприємств та організацій.

Положення Оргуської конвенції та законів України щодо забезпечення доступу до екологічної інформації належним чином не виконуються. Необхідні для їхнього повноцінного й ефективного виконання умови досі не забезпечено, а процедури і механізми розроблено недостатньо. Нечисленні Закони та підзаконні акти, прийняті в Україні на виконання положень Оргуської конвенції, насправді зменшують можливості громадян у реалізації конституційного права на отримання екологічної інформації та знижують роль громадськості в процесі дотримання права на безпечне довкілля.

Сферу органів владних повноважень, відповідальних за забезпечення права на отримання екологічної інформації, в Україні штучно звужено рамками Мінприроди та його обласних управлінь.

Для більшості загальнодоступних державних друкованих та електронних ЗМІ тематика охорони довкілля не є пріоритетною.

Отже, Україна демонструє ознаки відсутності системної державної інформаційної політики з питань, що стосуються довкілля. Велика і принципова, але неусвідомлена, різниця в реальній інформаційній політиці між чиновниками західноєвропейськими та пост-радянськими полягає в ставленні до громадян. Західноєвропейський чиновник вважає, що будь-який платник податків та виборець є потенційно компетентним у прийнятті рішень з питань, якими займаються вищі посадові особи держави. Бо платник податків створює матеріальну базу (бюджет) влади, отже перед ним треба звітувати - як витрачено його гроші.

Але ще важливіша інша роль громадянина - виборець, який приймає біля виборчої скриньки рішення про обрання на найвищі державні посади. Отже, люди які визнаються компетентними для обрання влади, є потенційно компетентними у розв'язанні будь-яких питань, якими займається ця влада - включно з Президентом, Міністрами та депутатами парламенту. Слово потенційно є важливим - все таки не реально компетентним, а потенційно. А чи відбудеться перехід до реальної компетентності - залежить від інформації, наявної у цього громадянина.

Через те один з найперших обов'язків західних чиновників - підготовка та поширення інформації для громадян. Їх справа - підготувати таку інформацію з усіх питань державного управління (зокрема і стану довкілля, і екологічної політики) та поширити усіма можливими способами. Це є підґрунтям не лише Організації Конвенції, але і всієї системи державного управління в Європейському Союзі. Матеріальним наслідком такої політики є суттєво інша структура бюджетів - в них велика частка йде на діяльність зі збору, обробки та поширення інформації. Вільне розповсюдження інформації є одним з основних інструментів розповсюдження інформації у країнах ЄС.

Усі ці явища є чинниками порушення конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Необхідно розробити та прийняти низку змін та доповнень до Законів України "Про інформацію", "Про охорону навколишнього природного середовища", "Основи законодавства України про охорону здоров'я", "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення", "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку", "Про екологічну експертизу" та ін., які відповідали б стандартам щодо доступу до інформації про стан довкілля, закладеним у Організації Конвенції.

Необхідно впровадити систему правової освіти з питань Організації Конвенції для державних службовців, а також представників інших зацікавлених сторін, які беруть участь у процесах інформаційного обміну та прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля.

3.2. Реалізація права громадян на участь в прийнятті рішень у 2006 році

Ольга Мелень, МБО "Екологія-Право-Людина" (ЕПЛ)

Ганна Голубовська-Онісімова, Всеукраїнська екологічна громадська організація "МАМА-86" (ВЕГО "МАМА-86")

Неполітичні інститути громадянського суспільства (ГС) життєво важливі для демократії і в свою чергу, можуть нормально розвиватися лише в демократичному суспільстві. Соціальний капітал, довіра та спільні цінності, які створюються інститутами ГС, проникають у сферу

політики та сприяють об'єднанню суспільства, усвідомленню взаємозалежності членів суспільства і розумінню спільності їхніх інтересів.

Третій сектор в Україні поки що слабкий, його інститути розвинуті недостатньо. Це пов'язано з відсутністю в країні історичних (громадянське суспільство в Україні ще дуже молоде) та законодавчих передумов для становлення та розвитку недержавних організацій, а також їхнього реального впливу на діяльність влади. Слабкість ГС проявляється в незначному мобілізаційному потенціалі організацій ГС для здійснення контролю за діями влади всіх рівнів і в результаті - в слабкому рівні впливу на процес прийняття рішень.

Реалізація права громадян на участь у прийнятті рішень з питань довкілля на національному та місцевому рівнях в свою чергу є елементом “прямої демократії”, важливою підвалиною демократичного суспільства, що дозволяє звичайним громадянам брати участь в реалізації функцій держави та місцевого самоврядування не лише через обрані владні структури, але й безпосередньо.

Це право є досить новим для України, так як за часів Радянського Союзу тоталітарна держава не давала громадянам можливості вплинути на процес формування політики, прийняття рішень навіть на місцевому рівні. Проте за часів незалежності і з часу законодавчого закріплення права громадян на участь, проходять дуже повільні зміни в поведінці як самих громадян, так і державних службовців, відповідальних за реалізацію такого права громадян. Так, більшість громадян не є активними, свідомими та обізнаними з своїми права та способом їх реалізації. У державних службовців, в свою чергу, ще не сформувалася культура демократичного управління та навички сприяння реалізації громадянами своїх прав. За таких умов говорити про повноцінну реалізацію громадянами своїх прав на участь у прийнятті рішень досить складно. Успішні приклади участі громадян в формуванні політики та в процесі прийняття рішень з питань довкілля є лише поодинокими. Інформація про них не відома широким верствам громадян.

Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища” передбачено права громадян в сфері довкілля, зокрема: I) право на участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань; II) участь в розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів; III) участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище на стадіях розміщення, проектування, будівництва і реконструкції об'єктів та у проведенні громадської екологічної експертизи.

Цікаво, що третя група прав фактично деталізує форми реалізації першої групи, так як публічні слухання чи відкриті засідання є формою участі громадськості під час проведення екологічної експертизи документації на будівництво, розміщення чи реконструкцію об'єктів, а участь в громадській екологічній експертизі є способом врахування громадської думки при прийнятті рішень, що мажуть мати вплив на довкілля. Стаття 11 Закону «Про екологічну експертизу» передбачає форми участі громадськості в процесі державної екологічної

експертизи, до яких відносять виступи в ЗМІ, подання письмових зауважень, пропозицій, рекомендацій, включення представників громадськості до складу експертних груп та комісій.

Громадяни та громадські природоохоронні організацій можуть виступати ініціаторами та організаторами проведення громадської екологічної експертизи. Її висновки можуть стосуватися проектів, програм, рішень органів влади, що стосуються довкілля та екологічних прав громадян. Висновки доводяться до органів, що приймаються рішення з питань здійснення екологічно шкідливої діяльності та мають рекомендаційний характер. Крім того, право на внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань важко вважати самостійним правом, так як це є одним з форм участі громадськості в обговоренні та внесенні пропозицій до матеріалів, щодо розміщення певних еколого-небезпечних об'єктів.

Приклад 1. Заслужують на увагу ініціативи громадськості історичного міста Кам'янка-Подільського у процесі прийняття рішень щодо реалізації проекту будівництва “Стану холодної прокатки з травильним відділенням та лінією безпосереднього гарячого цинкування” на підприємстві ВАТ “Модуль” - колишнього заводу легких металоконструкцій.

Протягом 2005 – 2006 років тривав процес розробки та погодження проекту дозвільними службами, у т. ч. Хмельницькою обласною СЕС та Держуправлінням екології та природних ресурсів у Хмельницькій області. 06.07.2006 року виконкомом міської ради було надано дозвіл на початок реконструкції виробництва.

Але, зважаючи на велику занепокоєність мешканців міста питаннями безпеки проектного виробництва для довкілля і здоров'я, громадською організацією “Товариство Подільських природодослідників та природолюбів” було організовано та проведено із залученням незалежних експертів громадську екологічну експертизу проекту “Стану холодної прокатки з травильним відділенням та лінією безпосереднього гарячого цинкування”, плану-схеми забудови та розташування відповідного цеху, складів розміщення хімічних речовин і т. ін.

18.01.2007 року на зустрічі з міським головою м. Кам'янка-Подільського було оголошено висновки громадської екологічної експертизи проекту, в яких вказано на численні порушення природоохоронного законодавства та процедур у процесі прийняття рішень за проектом. 12.02.2007 року висновки громадської екологічної експертизи було оприлюднено на зборах громадськості у міському будинку культури.

Станом на травень 2007 року створено ініціативну групу по проведенню місцевого референдуму з питання розміщення на території м. Кам'янка-Подільського екологічно небезпечного об'єкту.

Приклад 2. Одна з ініціатив громадської участі у проведенні екологічної експертизи належить Нікопольському відділенню Міжнародного фонду Дніпра. Об'єктом громадської екологічної експертизи обрано низку рішень Нікопольської міської ради та виконавчого комітету, що стосуються охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів, збереження об'єктів природної спадщини, існуюча система управління природними ресурсами, механізмів прийняття, виконання та контролю. Приміром, протягом 2006 – 2007 років планується провести аналіз результатів та наслідків виконання рішень Нікопольської міської

ради від 15. 06. 1990 року № 321 “Про міську довгострокову програму по охороні навколишнього середовища і раціональному використанню природних ресурсів на період до 2005 року”, міської програми охорони довкілля “Екологія 2003 –2012”, прийнятої 29. 08. 2003 р., “Стратегічного плану розвитку міста Нікополя до 2010 року”. Метою громадської екологічної експертизи є аналіз відповідності діючому законодавству прийнятих на місцевому рівні рішень, результатів та обсягу їх виконання для підготовки пропозицій до завдання на проведення екологічного аудиту, участь в процесі його підготовки та виконання, розробка пропозицій для корегування екологічної програми міста, врахування пропозицій та вимог громадськості.

Оргуська Конвенція передбачає право на участь в прийнятті рішень з конкретних видів діяльності, планів, програм і політики, пов’язаних з довкіллям та участь в підготовці нормативних актів. На виконання положень конвенції Мінприроди розробило своє положення, яке деталізує процедуру участі та перелік рішень, до участі в ухваленні яких залучається громадськість.

Так, Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля (затверджене наказом Мінприроди 18 грудня 2003 року N 168) дає перелік рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, до яких залучається громадськість. Це, зокрема, такі рішення:

- розробка міждержавних, державних, регіональних, місцевих та інших територіальних програм, місцевих планів дій, стратегій та інших документів,
- підготовка проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів;
- здійснення державної екологічної експертизи з проведенням оцінки впливу на навколишнє природне середовище (далі - ОВНС) небезпечних об'єктів та видів діяльності;
- видача відповідних документів на використання природних ресурсів, на навмисне вивільнення генетично змінених організмів у довкілля, а також діяльність, яка пов'язана із забрудненням навколишнього природного середовища, поводженням з небезпечними речовинами, відходами та їх розміщенням;
- витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища.

На жаль, процедури форм громадської участі, сформульовані у згаданому Положенні не відповідають положенням Оргуської конвенції щодо питань участі громадськості. Серед форм громадських обговорень не передбачено такий важливий формат, як громадські слухання. У Постанові Кабінету Міністрів № 1378 від 15.10.2004 “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики”, якою затверджено “Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики”, громадські слухання визначаються як одна з форм громадського обговорення. Але і в постанові КМУ № 1378 регламент підготовки і проведення громадських слухань також відсутній. Цей недолік нормативно-правових актів набуває особливої ваги, тому що саме імітація громадських слухань останнім часом активно використовуються органами влади заради створення ілюзії громадського схвалення проектів будівництва екологічно небезпечних об'єктів. У результаті “громадські слухання” з питань добудови Дністровської ГАЕС, Канівської ГАЕС,

або “Щодо відновлення судноплавства по водному шляху Кілійського гирла дельти р. Дунай за проектом “Створення глибоководного суднового ходу р. Дунай — Чорне море на українській ділянці дельти” проводилися без належного інформування природоохоронної громадськості та без відповідного її залучення. Зрозуміло, що результатом розгляду кожного з них стало безальтернативне схвалення запропонованих проектів, які, на думку багатьох громадських організацій України, є не тільки екологічно небезпечними, але й економічно недоцільними, чому неодноразово наводилися ґрунтовні докази. Таким чином, існує проблема розмежування понять громадського обговорення як процесу, який може включати різні форми участі громадськості, та громадського обговорення як заходу (громадських слухань, круглого столу чи конференції тощо).

Крім відсутності чітких процедур підготовки, проведення обговорень органами владних повноважень зазвичай недостатньо вивчаються, або ж загалом ігноруються альтернативні варіанти рішень, зокрема рішень, запропонованих громадськими природоохоронними організаціями.

Одним із найпоширеніших способів реалізувати своє право на участь в процесі прийняття еколого-значимих рішень є залучення громадян до обговорення та внесення пропозицій до матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, тобто участь в процесі екологічної експертизи.

Необхідною передумовою забезпечення реалізації права громадян на участь в процесі державної екологічної експертизи проектів спорудження об'єктів чи видів діяльності, що становлять підвищену екологічну небезпеку, є публікація в ЗМІ Заяви про екологічні наслідки діяльності, які свідчить про початок процесу проведення державної екологічної експертизи. Одночасно Заява є юридичним документом щодо суті цих наслідків і гарантій виконання природоохоронних заходів із забезпечення безпеки навколишнього середовища на весь період здійснення планованої діяльності, складається [замовником](#) і проектувальником або за їх дорученням виконавцем [ОВНС](#) і являє собою резюме матеріалів [ОВНС](#), де повинні бути відображені:

- дані про плановану діяльність, мету і шляхи її здійснення;
- суттєві фактори, що [впливають](#) чи можуть [впливати](#) на стан [навколишнього природного середовища](#) з урахуванням можливості виникнення надзвичайних екологічних ситуацій;
- кількісні та якісні показники оцінки рівнів екологічного [ризик](#)у та безпеки для життєдіяльності населення планованої діяльності, а також заходи, що гарантують здійснення діяльності відповідно до екологічних стандартів і нормативів;
- перелік залишкових [впливів](#);
- вжиті заходи щодо інформування громадськості про плановану діяльність, мету і шляхи її здійснення;
- зобов'язання [замовника](#) щодо здійснення проектних рішень відповідно до норм і правил охорони навколишнього середовища і вимог екологічної безпеки на всіх етапах будівництва та експлуатації об'єкта планованої діяльності. (п.4.1. ДБН А.2.2-1-2003 СКЛАД 1

ЗМІСТ МАТЕРІАЛІВ ОЦІНКИ ВПЛИВІВ НА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ (ОВНС) ПРИ ПРОЕКТУВАННІ І БУДІВНИЦТВІ ПІДПРИЄМСТВ, БУДИНКІВ І СПОРУД.).

Публікацію Заяви про екологічні наслідки діяльності можна розцінювати як мінімальний рівень інформування громадськості перед процесом прийняття рішень, що передбачене ст.6 ч.2 Орхуської конвенції. Конвенція вимагає адекватного, своєчасного та ефективного інформування, залежно від обставин, або шляхом публічного повідомлення, або в індивідуальному порядку на початковому етапі процедури прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища.

Зміст Заяви про екологічні наслідки діяльності, визначений в законі, є гарантією залучення громадян до процесу проведення екологічної експертизи. Заява повинна містити інформацію про можливості для участі громадськості, час і місце будь-якого запланованого громадського слухання, про орган, в якому можна отримати відповідну інформацію, надіслати зауваження чи запитання, про те, куди відповідну інформацію було передано, та про строки подання зауважень і запитань.

Проте на практиці Заява про екологічні наслідки діяльності публікується без тієї інформації, яка стосується опису можливостей громадян щодо доступу до інформації та подання коментарів та зауважень. Це становить вагому причину подальшого порушення права громадян на участь в процесі екологічної експертизи та порушення одного з принципів державної екологічної експертизи – врахування думки громадян. Після публікації Заяви лише невелика кількість зацікавленої громадськості, яка асоціює таку заяву з початком процесу державної екологічної експертизи органами Мінприроди чи самим міністерством, бере участь в процесі екологічної експертизи. Тенденція показує, що Мінприроди та його органи на місцях все більше контролюють наявність публікації заяви замовниками екологічної експертизи, без чого не може початися процес державної екологічної експертизи.

В 2006 році Мінприроди проводило державну екологічну експертизу проекту будівництва Дністровської ГАЕС, замовники експертизи та розробники проекту були зобов'язані провести громадські слухання та надати їх результати до Мінприроди перед винесенням остаточного висновку експертизи. Про ті недоліки, які виявила громадськість в процесі проведення громадського обговорення даного об'єкту, йтиметься в окремому розділі цієї доповіді.

Приклад 3. У 2006 році проводилася додаткова державна екологічна експертиза Робочого проекту створення судноплавного ходу Дунай-Чорне море на українській ділянці дельти. З метою залучення громадськості Міністерство охорони навколишнього природного середовища передало документацію щодо даного об'єкту до Орхуського центру для ознайомлення громадськості та отримання коментарів. МБО "ЕПЛ" взяла участь в процесі екологічної експертизи та надіслала свої критичні зауваження на матеріали щодо будівництва II черги каналу. Протизаконність даної діяльності полягала у порушенні режиму охорони Дунайського біосферного заповідника. Проте, незважаючи на критичні коментарі громадськості Міністерство винесло позитивний висновок додаткової державної екологічної експертизи, причому у висновку не зазначено про наявність тих чи інших коментарів, зауважень громадськості та обґрунтування причин неврахування думки громадськості у

самоmu висновку. Це свідчить про те, що для Мінприроди участь громадськості є лише формальним моментом.

Оскільки такі дії є незаконними і порушують один з принципів екологічної експертизи – принцип врахування громадської думки - МБО “ЕПЛ” звернулася до суду з оскарженням висновку екологічної експертизи 2006 року. Наразі дана адміністративна справа знаходиться в провадженні господарського суду Львівської області і рішення по ній ще не винесено. Проте метою цього судового процесу є навчити Міністерство охорони навколишнього середовища необхідності дотримуватися не лише формальних дій по забезпеченню участі громадськості та збиранню коментарів та зауважень від громадян, а й необхідності належним чином враховувати таку думку.

Останнім часом громадські організації та окремі громадяни демонструють активність у намаганні реалізувати своє право на участь в обговоренні та внесенні пропозицій до проектів нормативно-правових актів, стратегій та програм. Це право в Україні майже не дотримується, оскільки проекти нормативних актів та стратегічних документів розвитку своєчасно, доступно та широко не оприлюднюються. Лише поодинокі проекти нормативних актів можна знайти на веб-сторінках відповідних міністерств чи Верховної ради України.

Приклад 4. 11 жовтня 2006 року Народними депутатами України О. Голубом та Б. Беспалим було внесено до Верховної Ради України законопроект № 2313 “Про внесення змін до Закону України “Про екологічну експертизу” (Щодо збільшення повноважень громадськості та розширення переліку об’єктів екологічної експертизи). Автори та ініціатори законопроекту виходили з того, що діючий Закон України „Про екологічну експертизу” недостатньо забезпечує ефективність проведення державної екологічної експертизи, залишаючи поза її межами чимало видів діяльності та об’єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку; обмежує участь громадськості та її вплив на процес прийняття екологічно важливих рішень (чим порушуються конституційні права громадян на життя у сприятливому навколишньому середовищі), є розбіжності з міжнародними правовими документами. Останнім часом завдяки недосконалості законодавства та відсутності у громадськості можливостей контролювати та впливати на державну екологічну експертизу, вона поступово перетворюється на формальну процедуру, висновок якої можна замовити попереднім чином. Це призводить до підвищення ризику техногенних катастроф, розвитку шкідливих виробництв, нераціональному використанню природних ресурсів та погіршенню екологічної ситуації в країні.

Законопроектом передбачається уточнення визначення екологічної експертизи, її основних завдань і принципів, форм участі громадськості у екологічній експертизі, видів діяльності й об’єктів, що підлягають обов’язковій державній експертизі.

Загалом новації даного законопроекту можна оцінити позитивно. Однак прикро, що ані Верховна Рада, ані Мінприроди України не запропонували даний законопроект для громадського обговорення, внесення поправок та пропозицій - його не було оприлюднено на офіційних сайтах згаданих органів влади. Протягом більш ніж півроку Верховна Рада демонструвала незацікавленість у його розгляді – станом на кінець квітня 2007 року законопроект “Про

внесення змін до Закону України “Про екологічну експертизу” все ще не було розглянуто у пленарному режимі.

Приклад 5. У 2006 р. Міністерство юстиції помістило на своїй веб-сторінці для коментування проекти законодавчих актів. Проект Закону “Про інформацію” та проект Закону “Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування”. МБО “ЕПЛ” здійснило ґрунтовне коментування вказаних проектів законів на предмет їх відповідності Оргуській конвенції, оскільки вони містять в собі важливі положення, що стосуються доступу до екологічної інформації та участі громадян та громадських організацій в процесі формування та реалізації державної політики, в процесі прийняття рішень на державному та місцевому рівнях.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України оприлюднює на власній веб-сторінці інформацію лише про деякі розроблені ним проекти нормативно-правових актів та тексти самих документів. Проте, веб-сторінка не містить жодної додаткової інформації, що стосується можливості та процедури коментування цих проектів, термінів та відповідальних за отримання коментарів осіб. Тому коментування проектів нормативно-правових актів є досить млявим та малоефективним. Громадськості необхідно виражати більш активну позицію, звертатися до суду чи в іншому порядку вимагати дотримання положень Оргуської конвенції щодо залучення громадян до процесу розробки нормативно-правових актів в сфері захисту довкілля та екологічних прав.

Приклад 6. Низку публічних акцій громадського лобіювання, орієнтованих на зміни державної політики у напрямку екологізації, покращення рівня інформування громадськості про стан екологічної політики та розвиток суспільного діалогу щодо можливостей підвищення її ефективності протягом 2006 року ініціювала ВЕГО “МАМА-86”. Яскравим прикладом діяльності з громадського лобіювання стала участь у Президентських слуханнях “Виклики, породжені свободою” 28 листопада 2005 року. У виступі від екологічних громадських організацій головною тезою була вимога до Президента надати екологічній політиці в Україні пріоритетності, яка відповідає наявному кризовому стану довкілля та здоров’я. За дорученням Президента, головуєчий на пленарних засіданнях запропонував екологічним громадським організаціям підготувати пропозиції щодо висунутих вимог. Для підготовки цих пропозицій було створено робочу групу Громадської ради Всеукраїнських організацій природоохоронного спрямування при Мінприроди України (у складі представників Всеукраїнської екологічної ліги, УЕА “Зелений Світ”, Національного екологічного центру України та ВЕГО “МАМА-86”), яка працювала протягом місяця над виконанням цього завдання. Робочою групою було підготовлено та погоджено з Міністром охорони навколишнього природного середовища п. Ігнатенком пакет документів, у складі якого був Проект Указу Президента України “Про невідкладні заходи щодо підвищення пріоритетності екологічної політики”.

Президентським Указом стверджується:

“З метою створення належних умов для реалізації конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, покращення стану довкілля, забезпечення дотримання екологічного законодавства, зміцнення інституційного потенціалу системи державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, забезпечення ефективного і прозорого використання природоохоронних коштів постановляю:

1. Установити, що екологічна політика є одним з найголовніших пріоритетів державної політики України.

2. Кабінету Міністрів України:

1) розробити та подати в установленому порядку до 20 травня 2006 року проект Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища (НПДОНС) на 2006-2015 рр., в якому передбачити заходи щодо обов'язкової інтеграції екологічної політики в усі галузеві політики, зокрема, застосування стратегічної оцінки впливу на довкілля, розвиток екологічної освіти та виховання, впровадження процедур та механізмів інформування та участі громадян у прийнятті рішень, що мають вплив на довкілля;

2) внести на розгляд Верховної Ради України законопроект “Про Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2006-2015 рр.” до 20 червня 2006 р. (НПДОНС);

3) розробити зміни до адміністративного та кримінального кодексів України щодо підсилення відповідальності за порушення вимог природоохоронного законодавства;

4) розробити та подати в установленому порядку до 20 травня 2006 року проект Програми інституційного зміцнення державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, в якій передбачити, зокрема, заходи щодо зміцнення загальнонаціональної системи державного контролю за дотриманням вимог природоохоронного законодавства;

3. Уряду АР Крим, місцевим органам державної виконавчої влади та органам місцевого самоврядування розробити та подати в установленому порядку до 20 березня 2006 року проекти програм екологічного оздоровлення регіонів;

4. Кабінету міністрів України, уряду АР Крим, місцевим органам державної виконавчої влади та органам місцевого самоврядування забезпечити прозорість процесів розробки НПДОНС, програм екологічного оздоровлення регіонів та Програми інституційного зміцнення державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища шляхом широкого інформування і залучення громадськості та всіх зацікавлених сторін.

5. Державному комітету телебачення і радіомовлення України забезпечити висвітлення заходів, пов'язаних із реалізацією цього Указу.

Пакет документів було подано до секретаріату Президента у січні 2006 р., але й дотепер на нього не отримано офіційної відповіді.

Приклад 7. Наприкінці 2005 року було засновано громадський рух “Зелений майдан” — добровільну неполітичну ініціативу, загальна ціль якої — підвищення пріоритетності екологічної політики держави для переходу України до екологічно збалансованого розвитку.

18 липня 2006 року на майдані Незалежності в Києві над агітаційним наметом піднявся прапор “Зеленого майдану. До рішучих дій екологів підштовхнуло постійно ігнорування владою звернень, пропозицій та протестних акцій громадськості. У агітаційному наметі розповсюджувалася інформація про антиекологічні дії Уряду та позицію екологічних громадських організацій щодо ряду протизаконних рішень, які шкодять довкіллю та порушують екологічні права громадян. Акцію, яка тривала 12 діб, підтримало 22 природоохоронних організацій. За цей час намет відвідало близько 5 тис. осіб.

27 липня 2006 р. учасники громадської акції “Зелений Майдан” провели пікетування будинку Українського дому у м. Києві, де Уряд України проводив публічне представлення результатів роботи Кабінету Міністрів за перше півріччя 2006 року. Екологічні громадські організації України висловили обурення фактами порушень Урядом природоохоронного законодавства України, невиконанням міжнародних зобов’язань, а також намірами прискорено розвивати атомну енергетику. Того ж дня біля будівлі Секретаріату Президента України учасники акції “Зелений майдан” нагадали Президентові про проект Указу “Про невідкладні заходи щодо підвищення пріоритетності екологічної політики” та повторно подали його до Секретаріату. Відповіді Секретаріату Президента України так і не отримано.

Низка відкритих листів за багатьма підписами громадських організацій на тему екологічної кризи в державі і необхідності адекватних дій щодо формування і реалізації ефективної екологічної політики, зокрема до обох урядових коаліцій, що формувалися за результатами парламентських виборів 2006 року, призвела до певних змін в ставленні Мінприроди до пріоритетів екологічної політики. Зокрема, низкою документів було задекларовано пріоритет інтеграції екологічної політики до політики соціально-економічного розвитку. Наразі відбувається підготовка Концепції і Стратегії національної екологічної політики, після чого планується підготувати перший Національний план дій з охорони довкілля на 5 років.

Приклад 8. Громадська кампанія, спрямована на зміни пріоритетів державної політики у галузі енергетики була ініційована ВЕГО “МАМА-86” та Національним екологічним центром України (НЕЦУ). В процесі підготовки та організації акцій сформувалася відкрита коаліція громадських організацій України “За сталу енергетику”.

Коли напередодні двадцятої річниці Чорнобильської катастрофи було оприлюднено висновки Чорнобильського форуму ООН, ВООЗ та МАГАТЕ, а Уряд України прийняв рішення про пріоритетний розвиток атомної енергетики та прийняв Енергетичну стратегію України до 2030 року, перед українцями постали реальні загрози згорання чорнобильських програм та побудови нових 22 атомних енергоблоків без їхньої згоди і за їхні кошти.

За ініціативи ВЕГО „МАМА-86” 20 вересня 2005 року 41 екологічна громадська організація виступили із зверненням до Президента України, в якому опротестовували висновки експертів ВООЗ та МАГАТЕ, а також закликали українську владу оприлюднити з цього приводу власну офіційну позицію.

Першим спільним виступом коаліції стала масштабна акція протесту “[НІ — новим атомним блокам, ТАК — енергозбереженню!](#)”, проведена 5 жовтня 2005 року під Кабінетом

Міністрів України. Її співорганізаторами та учасниками були Національний екоцентр України (НЕЦУ), ДГЕО “Голос Природи” (Дніпродзержинськ), ВЕГО „МАМА-86”, ММГО “Екоклуб” (Рівне), УЕА “Зелений світ” (позапартійний), ЕКЦ “Бахмат” (Артемівськ) та інші. Головними пунктами протесту були категорична незгода з атомним майбутнім України та грубими порушеннями урядом Оргуської конвенції. Вимоги були викладені у зверненні, переданому Прем’єр-міністру Ю. Єханурову та розісланому народним депутатам України. Безпосереднім результатом проведення жовтневого пікету 24 листопада 2005 року в Мінпаліверенерго відбулася зустріч представників НУО, ініціаторів пікету і керівництва міністерства на рівні заступників міністра для обговорення проекту стратегії, але прямих результатів зустрічі не дала.

Наступний публічний протест, реалізований Коаліцією, було спрямовано проти заяви тодішнього Прем’єр-міністра щодо безальтернативності атомного майбутнього України. У широко розповсюдженій заяві провідні екологічні організації України зазначали те, що громадськість повинна брати участь в процесах прийняття таких рішень, як будівництво нових атомних реакторів.

У березні 2006 року ВЕГО «МАМА-86» ініціювала розробку “Концепції неатомного шляху розвитку енергетики України”. За фінансової підтримки ВЕГО “МАМА-86” було залучено експертів у галузі альтернативних та відновлюваних джерел енергії (ГО “Агентство з відновлюваної енергетики” і НТЦ “Біомаса”, за участі експерта НКРЗ при Верховній Раді України Усатенка В. І.). Співавторами написання альтернативної концепції також стали НЕЦУ, МЕГО “Екоклуб”, ДГЕО “Голос Природи” та ЕКЦ “Бахмат”. У документі представлено критичний аналіз Енергетичної стратегії розвитку енергетики України та наведено розрахунки, що доводять можливість відмови від використання атомних джерел енергії за умови інвестицій у енергозбереження, енергоефективність та відновлювану енергетику. Концепцію було оприлюднено 20 березня 2006 року на прес-конференції, в якій взяли участь представники коаліції, і надіслано до вищих органів влади України.

Екологічні громадські організації звернулися до Уряду з вимогою переглянути Енергетичну стратегію, попередньо провівши повноцінні консультації і розглянувши кілька альтернативних варіантів розвитку енергетичного сектора України. Вони також звернулися до громадськості з пропозицією підтримати підписну кампанію проти ухвалення запропонованої урядом стратегії розвитку паливно-енергетичного комплексу й закликали організувати збір підписів. Загальна кількість зібраних підписів склала близько 22 тисяч, з яких 13 тисяч підписів зібрані ВЕГО “МАМА-86” і ще 9 тисяч — Всеукраїнською екологічною лігою та іншими українськими природоохоронними організаціями.

23 березня 2006 року під час презентації Енергетичної стратегії України за участі Президента антиатомна коаліція громадських організацій розповсюдила серед учасників свої інформаційні матеріали.

22 квітня 2006 року з нагоди Міжнародного Дня Землі на вулиці Хрещатик (м. Київ) відбулася виставка екологічних організацій та підприємств-розробників сталих технологій в галузі енергозбереження, відновлюваних та нетрадиційних джерел енергії. У роботі виставки взяли участь 34 організації. Протягом дня виставку відвідали близько 5 тис. людей, які

отримали інформаційно-просвітницьку літературу, стали учасниками опитувань, презентацій та конкурсів.

23—25 квітня 2006 року в Будинку вчителя з приводу 20-ої річниці з дня Чорнобильської трагедії відбулася Міжнародна конференція “Чорнобиль+20: нагадування на майбутнє”, у роботі якої взяли участь незалежні вчені, спеціалісти в сфері навколишнього середовища, громадські організації і експерти зі збалансованої енергетики з усього світу. 24 квітня 2006 року представники антиатомної коаліції та учасники конференції взяли участь у пікеті (ініціатори - ДГЕО “Голос Природи”) під стінами Національного оперного театру, за якими проходила державна конференція за участі вищих посадовців, присвячена річниці Чорнобиля. Учасники пікету виступили з антиатомними гаслами і закликали державу не повторювати минулих помилок.

27 квітня 2006 року за ініціативою секретаріату КМУ відбулася Інтернет-конференція «Урядовці та екологи обговорюють «Енергетичну стратегію України на період до 2030 року», до проведення якої представників уряду змусила тривала боротьба українських екологічних організацій проти ухвалення стратегії без належного обговорення з громадськістю. Аналітичний документ “Критика положень Стратегії» була підготовлена експертами незалежних організацій і розповсюджена восени 2006 року.

Після широкого розповсюдження Концепції і Критики в суспільстві розвинувся діалог щодо доцільності запропонованого Енергетичною стратегією сценарію. Приміром, сесія Тернопільської обласної ради від 09.10.2006 р. направила до Кабінету Міністрів України офіційне звернення № 35791/4/1-06 року, у якому констатується, що ухваленню Енергетичної стратегії не передувало широкомасштабне громадське обговорення, якого вимагають ратифікована Україною Організація Конвенція та Закон України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”. Тернопільська облрада вважає, що Енергетична стратегія потребує доопрацювання та широкого громадського обговорення та пропонує Кабінетові Міністрів України ініціювати та провести у м. Тернополі громадські слухання “Енергетичної стратегії України до 2030 року”, а згодом врахувати їхні висновки в процесі допрацювання та реалізації Енергетичної стратегії.

На жаль, Енергетичною стратегію все ж було затверджено на безальтернативних засадах. Ключові офіційні особи, які відповідали за підготовку і проведення громадських обговорень, звинувачують екологічні громадські організації, що вони запізно долучилися до процесу і наводять вражаючий перелік заходів консультацій з громадськістю, де фігурують семінари, круглі столи, слухання і пр. Водночас, ознайомлення з списком учасників дає можливість зробити висновок, що дискусії між собою проводили фахівці-енергетики та відповідні представники державних органів, без залучення носіїв альтернативної думки і громадськості. Внаслідок відсутності широкого інформування, а також недостатньої визначеності в законодавстві вимог до форматів проведення консультацій з громадськістю, зокрема, такої форми громадських консультацій як громадські слухання, досить важко довести факт службової недбалості щодо залучення громадськості до вироблення рішень по Енергетичній стратегії.

На жаль, рівень реалізації права громадян на участь у дозвільній діяльності органів Мінприроди ще більш недостатній. Це стосується участі у процесі видачі документів на використання природних ресурсів, поводженням з небезпечними речовинами, відходами та їх розміщенням, вивільнення генетично змінених організмів у довкілля, а також документів щодо діяльності, яка пов'язана із забрудненням навколишнього природного середовища. Такий самий висновок можна зробити стосовно питань участі в прийнятті рішень щодо витрат, пов'язаних із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища. Прикладів такої участі надто мало.

Одним з способів забезпечення участі громадян і громадськості в прийнятті рішень природоохоронними органами є діяльність громадських рад при Мінприроди та управліннях охорони навколишнього середовища у областях, проте такі ради мають сталий склад і відповідно до участі залучається досить обмежене коло людей та громадських організацій. Такі ради, найчастіше, мають більший доступ до інформації про діяльність управлінь та процес прийняття ними рішення і намагаються взяти участь у прийнятті рішень ним у випадку гучних справ, які мають резонанс у громадськості та ЗМІ.

Висновки і рекомендації.

Стан дотримання прав громадян на участь в вирішенні питань, що мають вплив на довкілля поки що не характеризуються помітними позитивними тенденціями до більш широкого залучення громадян до коментування нормативно правових актів, документації по будівництву, тощо. Реалізація цих прав певною мірою залежить і від активності самих громадян, яку необхідно піднімати еколого-правовою освітою, поширенням позитивного досвіду та впливом на екологічну свідомість.

Необхідною умовою належного забезпечення права на участь є вдосконалення нормативно-правової бази щодо механізмів, процедур, форматів проведення та представлення результатів консультацій з громадськістю. Зокрема це стосується доступності інформації на ранній стадії, представлення в підсумкових документах альтернативної думки та визначення процедури громадських слухань.

3.3. Доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля та екологічних прав громадян.

*Ольга Мелень, МБО “Екологія-Право-Людина”
Олександр Степаненко, ЕГО “Зелений Світ”*

Конституція України встановлює, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають в державі. (ст.124) Відповідно всі правовідносини, що виникають в сфері захисту довкілля та екологічних прав громадян підсудні судам України. Громадяни України мають право на звернення до суду у випадку порушення їхніх прав, свобод та інтересів. Це передбачено і Цивільно-процесуальним кодексом (ст..3) і Кодексом адміністративного судочинства (ст. 6).

Найчастіше до суду звертаються громадяни, які захищають свої порушені права, в тому числі екологічні права. Непоодиноким є практика звернень і громадських організації за захистом своїх прав чи суспільного інтересу – такого як захист довкілля.

Окрему категорію справ складають справи, пов'язані з захистом порушеного права на інформацію. Дане право передбачено Конституцією та законами України, і його захист відбувається адміністративними судами за місцем знаходження позивача у випадку незаконної відмови в наданні інформації державними органами, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами за правилами Кодексу адміністративного судочинства України. Так, до суду можна оскаржити незаконну відмову в наданні інформації, ненадання інформації в передбачений законодавством строк, та інші незаконні дії чи бездіяльність, пов'язані з доступом до інформації. Інформацію громадськості отримує за інформаційними запитами, а також законодавство передбачає обов'язок державних органів та органів місцевого самоврядування інформувати широко про свою діяльність громадян, тому невиконання обов'язку із забезпечення доступу до інформації може також бути предметом судового спору.

Найбільш об'єктивним засобом оцінки доступу до правосуддя є дослідження дійсних звернень до суду. Це дозволяє дізнатися, хто звертається в суд і з якими цілями; виявити перешкоди, полегшити процедуру звернення і встановити справедливі слухання; констатувати початковий рівень, у порівнянні з яким ми зможемо визначити судову ефективність і довіру суспільства до юридичних та правових інститутів; розвивати відповідні стратегії для підвищення рівня доступу.

Приклад 1. 1 червня 2006 року вступив у силу Закон "Про доступ до судових рішень". 25 травня 2006 р. на виконання цього Закону було прийнято спеціальну Постанову Кабміну № 740 "Про ведення Єдиного державного реєстру судових рішень", пункт 30 котрої гласить "Доступ до судових рішень здійснюється безоплатно через офіційний веб-портал судової влади України в Інтернет. Занесенню до Реєстру підлягають судові рішення Верховного Суду України, вищих спеціалізованих, апеляційних та місцевих судів, крім судових рішень, які містять інформацію, що є державною таємницею. Функції інформаційно-технічного адміністратора Єдиного державного реєстру судових рішень за результатами тендеру надано ДП "Судовий інформаційний центр". Ним було створено веб-портал <http://reyestr.court.gov.ua/index.html>

Але вже наприкінці жовтня на порталі з'явилося повідомлення: "ЄДИНИЙ ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР НЕ ПРАЦЮЄ В ЗВ'ЯЗКУ З ПРИПИНЕННЯМ ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНОЮ СУДОВОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ УКРАЇНИ".

7 листопада 2006 року ЕГО "Зелений Світ" направило інформаційний запит до Державної судової адміністрації України щодо причин та правових підстав для припинення процесу оприлюднення інформації на веб-порталі судової влади України та щодо заходів Державної судової адміністрації України (ДСА) на виконання положень Закону України "Про доступ до судових рішень" та Постанови Кабінету міністрів України від 25.05.06 р. N 740 "Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень"

Відповідь на інформаційний запит не отримано. Відповіддю на повторний інформаційний запит був телефонний дзвінок, у якому представниця ДСА повідомила, що перший інформаційний запит "загубився". Відповідь на повторний запит також не надійшла.

У даний час Єдиний державний реєстр судових рішень доступний для ознайомлення на веб-порталі <http://reyestr.court.gov.ua>, але його наповнення все ще не можна вважати достатнім, зокрема, стосовно рішень судів першої інстанції.

У визначенні суспільної проблеми щодо забезпечення доступу до правосуддя важливу роль відіграють громадські організації, бо вони допомагають і говорять від імені принижених і безмовних членів суспільства. Ці організації мають деякі ключі доступу до суду, вони допомагають людям користуватися правовою системою і таким чином привчають правову громадськість служити більшій частині населення. Завдання і велика відповідальність громадських організацій і громадянського суспільства - підтримувати та просвіщати суддів і адвокатів, а також обивателів, які потребують допомоги правової системи для захисту прав, свободи і власності.

В практиці МБО «Екологія-Право-Людина» за 2006 рік було чимало судових справ, пов'язаних з захистом права ЕПЛ на інформацію.

Приклад 1. ЕПЛ оскаржувала в суді ненадання інформації СЕС Яворівського району і після винесення позитивного рішення судом першої інстанції відповідач надав нам запитувану інформацію.

За допомогою юристів ЕПЛ громадянин В. оскаржив в суді ненадання офіційних документів Ізяславською районною державною адміністрацією, і апеляційний суд Хмельницької області відмінив рішення суду першої інстанції про відмову в позові і задовольнив позов цього громадянина, зобов'язав надати запитувану інформацію, що і було зроблено представником відповідача безпосередньо в залі судового засідання.

Важливе рішення було отримано ЕПЛ в апеляційному господарському суді Львівської області за позовом ЕПЛ проти Міністерства охорони навколишнього природного середовища України. Дане рішення визнало незаконним практику Міністерства щодо відмови в наданні копій наукових еколого-експертних оцінок, які є невід'ємними частинами висновків державної екологічної експертизи і готуються відповідними групами експертів, науковими закладами на замовлення і за кошти замовників державної екологічної експертизи. При зверненні ЕПЛ до Мінприроди з інформаційним запитом про отримання копії висновку екологічної експертизи проекту будівництва каналу Дунай-Чорне море на повний розвиток та наукової еколого-експертної оцінки щодо матеріалів ОВНС даного проекту, яка готувалася Харківським університетом ім. В. Каразіна, нам було відмовлено з посиланням на інтелектуальну власність замовників експертизи на дану наукову оцінку. Апеляційний суд погодився з позицією ЕПЛ щодо незаконності відмови надання копії даного документу у зв'язку з тим, що така оцінка є рішенням державного органу (складовою частиною висновку державної екологічної експертизи) і підлягає наданню за запитом. В результаті набрання чинності рішення суду міністерство надало ЕПЛ копію наукової еколого-експертної оцінки щодо проекту каналу Дунай-Чорне море. Дане рішення є важливим з точки зору систематичності відмов Мінприроди щодо надання наукових еколого-експертних оцінок по різного роду важливим екологічно шкідливим об'єктам.

Одним із судових способів захисту порушеного права громадськості на участь в процесі прийняття еколого-значимих рішень є оскарження рішення, яке прийнято без врахування громадської думки. Наприклад, в процесі проведення державної екологічної експертизи громадськість часто не має можливостей для ефективної участі в даному процесі через відсутність чітких процедур, небажання державних органів таку участь заохочувати та сприяти їй та з інших причин, і в результаті цього громадськість отримує вже затверджений висновок екологічної експертизи. Відсутність участі громадськості в даному процесі пов'язана і з запізнілим публікуванням заяви про екологічні наслідки діяльності, і з ненаданням експертними органами доступу громадськості до матеріалів ОВНС, екологічну експертизу яких здійснюють відповідні державні органи, та з повним ігноруванням громадської думки, коментарів та конкретних зауважень представників громадськості. В такому випадку є доцільність оскаржувати рішення, що прийнято з порушенням прав громадськості на участь в прийнятті такого рішення, чи/або визнавати таку дію чи бездіяльність незаконною та спонукати відповідний державний орган до відновлення порушеного права (якщо це ще не пізно), чи просити суд про зміну незаконної практики державних службовців у майбутньому.

Судові процеси в таких справах розглядаються тими ж адміністративними судами за місцем знаходження позивача, що є досить зручним і дозволяє економити кошти на доїзд та проживання в місці розташування суду.

Приклад 2. У 2006 році ЕПЛ звернулося до суду з вимогою оскаржити висновки державної екологічної експертизи щодо II черги каналу недійсними, аргументуючи це, окрім інших порушень законодавства, порушенням важливого принципу екологічної експертизи-врахування думки громадськості в рішенні. Так сталося, що в результаті аналізу матеріалів ОВНС щодо будівництва II черги каналу, що були подані на державну екологічну експертизу, ЕПЛ підготувала критичні зауваження та надала незаперечні докази порушення національного законодавства та ряду міжнародних конвенцій в процесі будівництва каналу Дунай-Чорне море. Проте докази та аргументи ЕПЛ залишилися нерозглянутими та не були відображені у самому висновку, як і не було пояснення неврахуванням тих чи інших аргументів незаконності діяльності по будівництву судноплавного каналу. Судовий процес ще триває.

Хоча інколи у захисті свого права на доступ до правосуддя громадські організації змушені діставатися судів вищої інстанції.

Приклад 3. 5 березня 2007 року Вищий адміністративний суд України прийняв ухвалу про відкриття касаційного провадження за скаргою громадської організації „МАМА-86-Одеса” на ухвалу Одеського апеляційного господарського суду Одеської області від 04.04.2006 р.

Ця справа виникла з приводу великомасштабного проекту будівництва т. зв. „човнової станції” у природній заплаві р. Дністер біля с. Маяки та висновку Держуправління, яким не було погоджено робочий проект човнової станції.

При розгляді справи в господарському суді Одеської області декілька громадських організацій Одеси та області на підставі норм Оргуської конвенції та Кодексу адміністративного судочинства клопотали про їхнє залучення до участі в справі як третіх

осіб. Серед них: „МАМА-86-Одеса”, Фонд природна спадщина, Молодіжно-екологічний центр імені Вернадського, ГО "Відродження", Соціально-екологічний союз. Однак, і в Одеському апеляційному і в господарському суді Одеської області громадським організаціям було відмовлено через „відсутність достатньої зацікавленості”. Ухвала про відмову була оскаржена до Одеського апеляційного господарського суду Одеської області. Однак, і Одеський апеляційний господарський суд Одеської області відмовив у відкритті апеляційного провадження.

Не викликає труднощів щодо звернення до суду у випадку наявності порушеного права діями чи бездіяльністю суб'єкту владних повноважень, проте як переконати суд у випадку відсутності порушень прав з боку таких органів? Орхуська конвенція надає громадськості право на звернення до суду у випадку оскарження незаконного рішення суб'єкта владних повноважень, що суперечить природоохоронному законодавству. Проте на практиці таку новелу законодавства суди застосовують неохоче.

У 2006 році ЕПЛ також оскаржувала висновок державної екологічної експертизи стосовно Уточненого проекту спорудження Ташлицької гідроакумуючої електростанції у зв'язку з тим, що реалізація даного проекту призведе до затоплення земель РЛП Гранітно-степове Побужжя, знищення цінних видів флора та фауни, що охороняються законами України. За відсутності представника ЕПЛ суд прийняв рішення про відмову в позові у зв'язку з пропуском строку позовної давності, а також поставив під сумнів питання щодо можливості громадських організацій звернення до суду з такими позовами, у випадку коли їх права не порушено оскаржуваним рішенням. Рішення суду засвідчило небажання суддів вникати глибоко в деталі справи, особливо коли це пов'язано з аналізом наукових досліджень, документів та існування презумпції законності рішень державних органів.

Однак є і позитивний досвід оскарження рішень державних органів, які порушують земельне чи природоохоронне законодавство. Це ж стосується і позовів громадян щодо оскарження рішень державних органів чи органів місцевого самоврядування, які порушують інтереси громадян.

Приклад 4. У 2006 році ЕПЛ звернулося до суду з оскарженням Постанови Кабінету Міністрів України щодо розпорядження земельними ділянками державної власності, які входять до складу РЛП “Гранітно-Степове Побужжя” у Миколаївській області. У позовній заяві ми обґрунтовували порушення інтересу ЕПЛ даним рішенням КМУ, який полягає в збереженні природно-заповідного фонду України. Суд прийняв позову заяву і розглянув справу, не оспорюючи право громадських організацій оскаржувати постанови КМУ щодо земельних питань. Зараз справа знаходиться на розгляді в апеляційному суді Миколаївської області.

Приклад 5. За правового супроводу ЕПЛ мешканці міста Миколаєва А. Галкіна та О. Малицький подали до суду позовну заяву з вимогою визнати незаконним рішення Миколаївської обласної ради щодо зміни меж РЛП «Гранітно-Степове Побужжя» і вилучення 27,72 га земель з його складу для заповнення Олександрівського водосховища на р. Південний Буг. Місцевий суд виніс рішення про задоволення позову громадян, які мотивуючи порушення їх права на загальне природокористування та права загальнодержавної власності на природні ресурси (р.Пд.Буг,

природні ресурси) вимагали відміни такого незаконного рішення. Таким чином, громадянам вдалося відстояти свої права на природні ресурси загальнодержавного значення – річку Південний Буг та флору та фауну з метою недопущення затоплення цих земель Олександрівським водосховищем.

Окрема важливу категорію судової практики ЕПЛ становлять позови по захисту порушеного конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, та відшкодування шкоди, завданої порушенням такого права. Проте, труднощі можуть виникати в підтвердженні причинного зв'язку між забрудненням та моральною чи матеріальною шкодою.

У 2006 р. ЕПЛ надало жителям м. Львова правову допомогу у захисті її права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, підготувавши позов до забруднювача. Позивач вимагав припинення незаконної діяльності, яка здійснюється без необхідних дозволів та відшкодування шкоди, завданої забрудненням. Проте справа ще не закінчилася і позивач очікує на подальший розгляд справи.

Окрему важливу категорію судової практики становлять позови по захисту конституційного права на безпечне довкілля, та відшкодування шкоди, завданої порушенням такого права. Проте, труднощі можуть виникати в підтвердженні причинного зв'язку між забрудненням та моральною чи матеріальною шкодою. Часто в такого роду судових процесах є необхідність призначення судової експертизи, що тягне за собою додаткові витрати для позивача. Це стримує громадян, які зазнають негативного впливу забруднення, від подання позовів про відшкодування моральної та матеріальної шкоди внаслідок такого забруднення. Без проведення фахової судової експертизи розміри компенсації за шкоду, визначені судом, часто не є адекватною тим фактичним змінам в стані здоров'я потерпілих.

Одним з судових способів захисту прав громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля є позови щодо бездіяльності посадових осіб з позовними вимогами щодо спонукання державних службовців до вчинення дій, що передбачені законодавством для відновлення стану законності.

Приклад 6. Жителі мікрорайону Млиники м. Дрогобич внаслідок забруднення питної води в колодязях нафтопродуктами в результаті діяльності ВАТ НПК «Галичина», були позбавлені доступу до питної води. А через відсутність централізованого водопостачання, здоров'я жителів було поставлено під небезпеку. 54 місцеві жителі виступили позивачами і звернулися до суду з позовом про визнання бездіяльності Дрогобицької міської ради протиправною, зобов'язання негайно почати підвезення мешканцям чистої питної води до моменту вводу в експлуатацію централізованого водопостачання і водовідведення, а також побудувати водогін і каналізацію для мікрорайону Млиники міста Дрогобича. Суд першої інстанції після довгих судових засідань задовільнив всі позовні вимоги п'ятдесяти чотирьох громадян. До моменту будівництва та введення в експлуатацію водопроводу та каналізації жителі повинні регулярно отримувати привозну питну воду, про що зазначено в рішенні суду.

Пунктом "ж" статті 21 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» громадським природоохоронним об'єднанням надане право звернення до господарського суду з позовами про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про

охорону навколишнього природного середовища, в тому числі здоров'ю громадян і майну громадських об'єднань.

Проте є певна категорія справ, які є «закритими» для участі громадян та громадських організацій. Це позови, що подаються в інтересах держави чи територіальної громади відповідними уповноваженими органами. Так, подання позовів про відшкодування збитків і втрат, заподіяних в результаті порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища можуть подавати державні управління охорони навколишнього природного середовища у областях, так і позови про зупинення чи припинення незаконної шкідливої діяльності підприємств. Громадяни та громадські організації, нажаль, допускаються до таких судових процесів лише як слухачі, можуть подавати суду пояснення, докази, але не мають статусу учасника судового процесу, що значно обмежує їх процесуальні права. Лише у випадку задоволення судом клопотання однієї із сторін про залучення громадян чи громадської організації до процесу в якості третьої особи на стороні позивача, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору, громадськість ширшого кола процесуальних прав, включаючи права оскаржувати рішення суду в передбаченому законом порядку.

Чинний Цивільний кодекс України передбачає, що діяльність фізичної чи юридичної особи, що призводить до нищення, псування, забруднення довкілля є незаконною. Кожен має право вимагати припинення такої діяльності. Діяльність фізичної чи юридичної особи, яка завдає шкоди довкіллю, може бути припинена за рішенням суду. Тобто в даному випадку не вимагається, що б даною діяльністю порушувалися права конкретної особи, кожен незалежно від того, стосується це його особисто чи ні має інтерес збереження довкілля, а відтак, і право вимагати припинення такої діяльності у судовому порядку.

Проаналізувавши сучасний стан доступу до суду громадян та громадських організацій можна вказати на дуже слабку активність в цьому напрямку та відсутність довіри до судових органів в питанні можливості суду захистити довкілля та права громадян. Також важливим стримуючим чинником є відсутність правової допомоги та фінансових ресурсів для подачі позову до суду. Громадські організації та громадяни часто не мають достатніх правових знань та коштів для оплати послуг юриста, тому прагнуть вирішити екологічні проблеми позасудовим шляхом.

Судову практику в екологічних справах в основному становлять позови за участю еколого-правових організацій, таких як МБО «Екологія-право-людина», ГЕО «Екоправо-Київ» та МГО «Екоправо-Харків». Проте лише частина таких судових справ ініційована самими організаціями, а лише невелика частина позовів пов'язана з правовим захистом громадян та громадських організацій, що свідчить про невелику активність громадськості.

І все ж, за офіційними оцінками Міністерства юстиції України, протягом 2006 року громадяни України частіше вдаються до захисту своїх прав у судах. Відзначається загальну тенденцію до щорічного збільшення позовів, у т. ч. позовів проти держави. Так, скажімо, проти Кабінету Міністрів України у 2003 році громадяни позивалися 110 разів, у 2004 році - 153 рази, у 2005 році - 2780 разів, у 2006 році - 1235 разів. Кількість позовів до Президента також зростає щороку, незалежно від особи, що обіймає цю посаду. Зокрема, у 2003 році позовів до Президента України було 18, у 2004 році - 66, у 2005 році - 92, у 2006 році - 132.

З одного боку, цю статистику можна розцінювати, як ознаку поступової демократизації суспільства. З іншого ж - незважаючи на різке збільшення громадян, готових відстоювати свої громадянські права у судах, переважна кількість позовів проти Уряду та Глави держави все ж таки визнається безпідставними. А отже, свідчить скоріше про зміну суспільного менталітету, ніж правової ситуації в країні. Зокрема, у 2003 році суди задовольнили лише 9 позовів проти Кабміну, у 2004 році - 12, у 2005 році - 26, у 2006 році - 20. У справах проти Глави держави суди ухвалили рішення на користь громадян: жодного – у 2003 році, 1 - у 2004 році, 14 - у 2005 році, 5 - у 2006 році.

Відносно невеликою є кількість розглянутих судами України справ позовного провадження про відшкодування екологічної шкоди та кримінальних справ за злочинами проти довкілля (статті 236 – 254 Кримінального кодексу України).

Приклад 7. У відповідь на інформаційний запит ЕГО “Зелений Світ” до Державної судової адміністрації України листом № 380/01-07 від 09.02. 2007 року було надано статистичну інформацію щодо судових справ за 2006 рік.

З неї дізнаємося, що місцевими загальними судами України протягом року було розглянуто 1059 справ за статтями 236 – 254 КК України, засуджено за ними 1023 громадянина. Звертає на себе увагу велика різниця кількості таких справ у розрізі регіонів. Приміром, якщо у Луганській області суди розглянули 119 справ за злочинами проти довкілля, у Івано-Франківській – 94, то у Житомирській – 6, Львівській – 11, у м. Києві та Севастополі – відповідно 8 та 5. Найбільша кількість розглянутих справ та засуджених стосувалася статей 249 України (“незаконне зайняття рибним, звіриним та іншим промислом”) та 246 КК України (“незаконна порубка лісу”) відповідно - 400 та 340 справ. Найменше справ проходило по статті 252 (“умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об’єктів природно-заповідного фонду”) – усього 2 справи.

Майже не розглядалися у 2006 році кримінальні справи за злочинами проти довкілля у апеляційних судах України. Статистика Державної судової адміністрації відобразила лише 2 таких справи у Волинській області.

Щодо справ позовного провадження (категорія “спори про відшкодування шкоди, завданої порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища”) протягом 2006 року у судах України розглянуто 3444 таких справи (найбільше у Закарпатській та Миколаївській областях – 334 та 343 справи, найменше у м. Києві - 6 справ), задоволено позовів 2480. За даним справами пред’явлено до стягнення в якості відшкодування загальну суму більше 125 млн. гривень. У листі Державної судової адміністрації не повідомляється, яку частину цієї суми реально стягнуто.

Натомість Генеральна Прокуратура України у відповідь на запит ЕГО “Зелений Світ” щодо кількості скарг громадян з питань порушення природоохоронного законодавства, а також щодо кримінальних справ за статтями 236 – 254 КК України, порушених та направлених органами прокуратури України до суду у своєму не віднесла запитувану інформацію до категорії екологічної та відмовилася її надавати (лист Генеральної Прокуратури України № 07/4 – 111-07 від 30.01. 2007 року).

Автори цього дослідження не мають інформації стосовно розгляду Європейським Судом з прав людини у 2006 році справ стосовно порушення екологічних прав громадян України. Одним з прикладів такої справи, поданої на розгляд до Європейського суду, є справа "Корецький та інші проти України".

Приклад 8. Справа "Корецький та інші проти України" розглядається в Європейському Суді з прав людини починаючи з 2002 року. Йдеться про порушення офіційними структурами ст. 11 "Конвенції про захист прав людини і основних свобод", відповідно до якої кожна людина має право на свободу об'єднань. У 2000 році заявники в справі мали намір зареєструвати екологічну неурядову організацію "Громадянський Комітет за збереження дикої природи Березняків", однак державні органи відмовили в її легалізації. Справа пройшла всі судові інстанції на рівні національного законодавства і тільки після цього була передана до Європейського суду.

Про це повідомили заявники в справі, А. Горбаль, С. Корецький, О. Лобицький, А. Толочко під час прес-конференції "Система легалізації об'єднань громадян - орган цензури громадянського суспільства в Україні і боротьба з нею в Європейському Суді з прав людини", що проходила 5 грудня 2006 року в Прес-Центрі Лігабізнесінформ.

За словами заявників, на даній стадії процесу суд і Уряд України вже обмінялися відповідними документами і рішення можна чекати протягом року.

Учасники прес-конференції звертали увагу на те, що при створенні громадських природоохоронних організацій в Україні мають місце часті випадки створення штучних перешкод з боку органів державної влади, підлеглих Міністерству юстиції. Зокрема, чиновники часто піддають цензурі статутні документи, радять виправити в них ті чи інші пункти, відмовляють у реєстрації організацій та вимагають хабара.⁹

Не забуваймо, що забезпечення екологічних прав, у тому числі з використанням юридичних засобів є функцією і відповідальністю держави. Зокрема, про це йдеться у ст. 16 Конституції України, ст. 5, 10, 11, 37 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища". Стаття 11 згаданого Закону декларує державну гарантію щодо реалізації екологічних прав громадян, наданих їм законодавством, та покладає на органи Мінприроди обов'язок подавати у цьому сенсі всебічну допомогу громадянам. Порушені екологічні права громадян мають бути поновлені, а їх захист здійснюється в судовому порядку відповідно до законодавства України.

Згідно статті 121 Конституції, органи прокуратури здійснюють нагляд за додержанням прав свобод людини і громадянина. У статті 37 Закону "Про охорону навколишнього природного середовища" вказано на можливість звернення органів прокуратури до судів "з позовами про відшкодування шкоди, заподіяної в результаті порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, та про припинення екологічно небезпечної діяльності".

⁹ <http://news.liga.net/news/N0646404.html>

Мабуть, слід розуміти, що і громадяни можуть подавати до органів прокуратури заяви про захист права на безпечне довкілля, про відшкодування шкоди, завданої їм екологічно небезпечною діяльністю та про порушення кримінальних справ - принаймні за статтями 236, 237, 238, 244, 253 Кримінального Кодексу України, які розслідуються органами прокуратури. Випадки, коли прокуратура представляє в судах окремих громадян за їхніми позовами, достатньою мірою виписані у чинному законодавстві. Як правило, йдеться про неповнолітніх, недієздатних та ін., хто не в змозі сам себе представляти.

Відповідно органи прокуратури за такими заявами мали б виступати у суді на стороні громадян, чиї екологічні права порушено. На жаль, нам майже невідомо про прецеденти такої діяльності органів прокуратури.

Підсумовуючи зміст розділів, присвячених темі реалізації положень Орґуської конвенції в Україні, слід зазначити, що ця конвенція попри її досконалість досі не стала дієвим інструментом захисту екологічних прав громадян та державної екополітики. Все ще не розроблено достатньою мірою зміни до чинного законодавства України, до підзаконних актів, які відповідали б стандартам конвенції та сприяли б її виконанню. Відтак поки що не йдеться про повноцінну участь громадськості в прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля.

Це пояснюється, очевидно, загальним станом зрілості української держави та громадянського суспільства, слабкістю Мінприроди в системі виконавчої влади, неефективністю та корумпованістю правоохоронних структур. На жаль, проблематику охорони довкілля та захисту екологічних прав громадян не можна вважати пріоритетною для українського політикуму, органів владних повноважень, засобів масової інформації, бізнесового середовища.

Поки що для Орґуської конвенції не прийнято низки протоколів процедурного характеру, як то зроблено для Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Не йдеться про створення міжнародного судового органу на кшталт Європейського суду з прав людини, що в перспективі могло зробити можливим судовий захист порушених екологічних прав громадян та покарання держав-сторін конвенції у випадках невиконання ними взятих на себе зобов'язань.

4.1. Аналіз державної екополітики у контексті збереження природного довкілля та дотримання екологічних прав громадян.

*Сергій Федоринчик, Інформаційний центр УЕА «Зелений Світ».
(скорочена версія дослідження)*

В коментарі організації "ЕкоПраво"-Харків до базового Закону "Про охорону наколишнього природного середовища" [1] екологічні права визначено як "правові приписи, які звернуті до законодавця і визначають зміст екологічної політики...". Тобто забезпечення

екологічних прав громадянина є обов'язком держави, який має здійснюватись через екологічну політику. В преамбулі базового закону сказано, що екологічна політика України спрямована *“на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів.”*

Право на безпечне довкілля специфічне тим, що конкретизується у надто багатьох вимірах – чисте повітря, вода, продукти, ґрунти, ліси та інші ландшафти, біорізноманіття, поводження з відходами, захист озонового шару, проблема зміни клімату, опустелювання тощо. Вже з 1992 року в Україні видаються “Національні доповіді про стан довкілля”, які містять чимало фактів про екологічне неблагополуччя по більшості з цих напрямків, але дуже мало інформації про те – що і як саме робить держава для подолання цих проблем?

Громадським лідерам не має сенсу повторювати зміст казенних доповідей, а навпаки – написати більше саме про екологічну політику держави та дати громадську оцінку цій політиці. Потрібен узагальнюючий перехід від моря фактів про порушення екологічних прав окремих громадян та цілих громад чи навіть про дотримання окремих положень законодавства до виявлення головних проблем, системної побудови механізмів для передбачення та запобігання виникненню цих порушень.

Оскільки екологічні проблеми створюють всі, отже і розв'язувати їх можливо лише через зрозумілість для усіх найголовнішого у цій сфері та поступове залучення усіх до розв'язання проблем. Чим глибшими за наслідками мають бути зміни, тим яснішими та переконливішими мають бути їх обґрунтування. Через те якісний аналіз екополітики мусить бути чітким та зрозумілим.

Причини плутанини довкола поняття «політика». Методологічні труднощі стосуються не лише ЕКОЛОГІЧНОЇ, а будь-якої ПОЛІТИКИ. Є десятки визначень “політики”, інколи настільки різних, що їх узгодження здається неможливим [2]. Ось думка відомого експерта з конституційного права В. Речицького – *“у світі лише дехто розуміє сьогодні, що таке політика”* [3].

Редакторка електронного журналу політологічного напрямку “Контекст” С. Конончук пише [4]: *“Ми не знаємо точно, що таке політика, якщо тільки не вважати себе носієм формулювань на кшталт “мистецтво можливого”, “відносини з приводу влади” та інших не менш хитромудрих визначень, подарованих людству допитливими умами.”*

Є ще чимало людей, які зветься політологами, але у визначенні слова політика (тобто спільного для усіх них предмету) ситуація складається за прислів'ям – *“Хто в ліс, а хто по дрова!”* Одна з причин подібного розгاردішу з тлумаченням “політики” в українській мові полягає в тому, що це слово використовується принаймні у двох різних значеннях.

Перше, що означає *“принципи розв'язання проблем, окреслення цілей та завдань певного суб'єкту, засобів їх досягнення”*, добре відображається англійським словом POLICY [5]. Друге значення відповідає англійському слову POLITICS і означає політичний процес, який враховує існування різних суб'єктів з власними цілями і неминучість їхньої взаємодії. Пропонуємо таку ілюстрацію різниці: у славетному афоризмі Черномірдіна частина *“хотели*

как лучше” ближче до policy, а *“получилось как всегда”* – до politics.

Якщо стосовно політики (policy) у певній сфері суспільних справ змагання різних політичних сил в парламенті дійшли узгодженої позиції, то вона стає основою для державного управління у цій сфері. Управління здійснюється через функції регулювання, керування та контролю (нагляду). Ці функції суперечливі, через те на вищому рівні у демократичній державі вони традиційно належать до різних гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової. Але у функціонуванні органів виконавчої влади ці ж три суперечливі функції присутні знову, і повноваження для їх здійснення мають бути також розділені, що відбувається далеко не завжди.

Державні посадовці впливають і на політику, і на політичний процес, попри заяви *“суди поза політикою”*, *“державні службовці політикою не займаються”*, або *“я не політик, а господарник”*. Впливають і органи місцевого самоврядування, бізнесові кола, буває можливим вплив і громадськості. Через те добре розроблена політика (policy) завжди має передбачати реальності політичного процесу (politics) – які варіанти сценарія розвитку подій можуть бути ініційовані різними суб’єктами політичного процесу?

Картини нинішнього стану речей і належних змін мають викладатись не заплутано і суперечливо, а максимально просто, ясно і зрозуміло, водночас не спотворюючи суті суспільних стосунків. Потрібно знайти достатньо просту, чітку і конструктивну модель, яка б була зручною для опису як принципів політики, так і політичного процесу, полегшувала б надання простих, чітких, та конструктивних рекомендацій.

Соціокультура модель (СКМ). На нашу думку, найбільш адекватною для політики і державного управління є соціокультурна модель суспільства, яка веде родовід від робіт геніального американського соціолога російського походження Пітіріма Сорокіна [6]. В Україні до розвитку цієї моделі причетний соціолог та політолог Віктор Небоженко [7]. Головний зміст цієї моделі – культура будь якої спільноти (чи це велика спільнота, чи мала; спільнот самих різних у часі - які були, які є і які будуть) – має 4 базові компоненти. А саме:

1) ЗНАННЯ ТА ІНФОРМАЦІЯ – одержуються різними способами і об’єктивізуються процедурами, придатними для різних країн і спільнот - наприклад, науковими методами. Закони Ньютона діють і в Африці, і в Гренландії. Передача знань відбувається через освіту, просвіту, інформування.

2) ВАРТОСТІ, НОРМИ ТА ПРАВИЛА. Вартості (цінності, values) – це найбільш загальні уявлення про добро і зло, хороше і погане. Вони виробляються на основі конкретного історичного досвіду кожної спільноти, який найбільше концентрується в низках прецедентів. Універсальності для різних спільнот, на відміну від знань, тут немає!

Вартості стверджуються прецедентами, а поширення знань про них лише сприяє цьому ствердженню. В сучасних умовах на зміни у вартостях надзвичайно впливають засоби розголосу, які можуть подавати не лише факти, але і артефакти, тенденційно препарувати та маніпулювати інформацією. Вартості конкретизуються у НОРМАХ (законах та підзаконних актах держави, кодексах саморегуляції спільнот) та це детальніше у – ПРАВИЛАХ. До 2-ої компоненти СКМ відносяться також такі важливі для управління (здійснення policy) поняття, як ЦІЛІ, ЗАВДАННЯ, ПРІОРИТЕТИ, ПРОГРАМИ, ПЛАНИ ДІЙ – бо всі вони також відображають уявлення про належні дії.

3) СТРУКТУРИ КОМУНІКАЦІЇ ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ. Аналітики західного вишколу говорять частіше про інституційну структуру, радянського – про кадри, на побутовому рівні говорять більше про стосунки, зв'язки і вплив. Сюди відносяться системи організації влади, технічної організації комунікацій, але також конференції, громадські організації, народні свята. Має значення не лише формальна організація влади, але і реальна – з тіньовими, корупційними і кримінальними зв'язками.

Видатний політик тоталітарного штибу В.Ленін при здійсненні революції приділяв першочергову увагу захопленню вузлів комунікації - вокзалів, мостів, банків, телеграфу. Він же розумів, що *“газета не только коллективный информатор, но и коллективный организатор”*. Обдумуючи цю тезу, неважко зрозуміти, що так звані “засоби масової інформації” насправді є “засобами масової комунікації”. Відчуйте різницю! Пропонуємо гасло, актуальне для багатьох ситуацій в сучасній Україні – *“Бракує не інформації! Бракує – комунікації!”*

4) РЕСУРСИ. Це насамперед кошти, але також й інші матеріальні ресурси. В масштабах суспільства надзвичайно велике значення набувають природні ресурси та інші засоби матеріального виробництва та розподіл прав власності на них. В СКМ ресурси на останньому місці. Хоча в повсякденності часто виникає враження, начебто основні проблеми – в коштах, варто згадати кота Матроскіна: *“Нам не денег не хватает! Нам ума не хватает!”*

Кожна з компонент СКМ не є цілком незалежною від інших, а сильно пов'язана з трьома іншими. СКМ не схожа на систему незалежних координат або набір закупорених пробірок зі зразками хімічно чистих елементів. А саме з моделями, що постулюють взаємну незалежність складових звикли найбільше працювати науковці і аналітики досі, тому цю особливість деякі з них можуть трактувати як методологічний недолік. Але така вже особливість культури – все пов'язано з усім, і абстрагування тут припустиме лише до певної межі.

Чотирьохкомпонентна СКМ – з одного боку, дає набагато більші можливості розуміння суспільних явищ, ніж двокомпонентна марксистська модель “базиса та надбудови”. Водночас вона набагато простіше періодичної таблиці Менделєєва, де більше 100 хімічних елементів. Пояснювальна сила цієї таблиці остаточно поклала край алхімії: стало ясно, що скільки б не перемішувати ртуть з сіркою чи фосфором, нагрівати чи охолоджувати, золота все одно не отримати – бо це елементи з РІЗНИХ клітин таблиці!

Мислення в термінах СКМ одразу ж допомагає виявити таке небезпечне явище, як підміну вартостей знаннями. Цим викликані зростання професіоналізації, юридизації та експертизації правозахисного руху в Україні, внаслідок чого він стає все професійнішим і водночас все ізольованішим від решти суспільства. Для охорони довкілля поширення екологічної інформації необхідне, але за антиекологічних вартостей вона не матиме адекватного впливу.

Просте запитання - чого найбільше не вистачає Україні для зближення з Євросоюзом? Користуючись СКМ, матимемо зовсім іншу відповідь на нього, ніж більшість українських чи європейських політиків. Перші здебільшого вважають, що Україні не вистачає ресурсів (4-та компонента СКМ). Вони раді будь-якій пропозиції кредитів з Всесвітнього Банку. Але співставляючи суттєво вищу забезпеченість природними ресурсами України, ніж Нідерландів та зворотню ситуацію з рівнем добробуту, стає очевидною хибність думки про брак ресурсів.

Багато ж європейських політиків вважало, що Україні, як і іншим країнам колишнього СРСР, не вистачає знань (1-ша компонента СКМ). Саме ця думка породила величезну багатомільярдну програму TACIS (Technical Assistance to Community of Independent States). Нерідко за проектами TACIS в Україну приїздили експерти, які раніше працювали з країнами Африки і розповідали дуже банальні речі – як за комедією Мольєра, *“вчили розмовляти прозою”*.

Насправді основні проблеми України лежать у 2-й та 3-й компонентах СКМ: це хаос з вартостями та нерозвиненість структур суспільної комунікації.

Система інструментів політики. В сорокінському підході політика є часткою культури відповідної спільноти. Через те, найважливішим і найконструктивнішим висновком із СКМ є те, що існують 4 типи управлінських інструментів політики – відповідно до чотирьох складових СКМ. Через те всяку політику можна і треба викладати мовою цих чотирьох типів інструментів. Вони є зрозумілими кожному політику, кожному управлінцю - незалежно від специфіки профільної для нього галузі. Вони їх і так використовували, проте обговорювали їх щоразу іншою мовою. Якість цих інструментів можливо оцінювати і в судовому засіданні, і знаходити для них певні чисельні індикатори.

Нерідко завданням політики може формулюватись досягнення конкретного результату лише в одній з компонент СКМ. Наприклад, у 1-й: розробка та наповнення бази даних; у 2-й – прийняття законопроекту; у 3-й: створення установи, проведення форуму чи відбір кадрів на певні посади; у 4-й: концентрація або розподіл фінансових чи інших матеріальних ресурсів. Але внаслідок взаємопов'язаності усіх сторін культури діяльність на досягнення цього результату неминуче потребуватиме зусиль і в решті трьох інших компонент СКМ.

Успішність політики залежить від кожної з 4-х компонент, а для провалу політики може виявитися достатнім наявності «слабкого місця» лише в одній компонент. Поширені в колах управлінців кінця радянської епохи розмови про *“комплексність”* та *“системність”* управлінських рішень на мову СКМ можна перекласти, як вимогу врахування кожної з 4-х компонент. Але сучасні управлінці можуть забувати і про одну, і про дві, і про три компоненти, концентруючись на завідомо неповній постановці завдань. Найчастіше – на фінансуванні при розмитих цілях без критеріїв досягнення, або на декларуванні надто цілей, для досягнення сукупності яких не вистачить і 10 бюджетів США.

Показником низької якості системи українського державного управління є те, що Верховна Рада прийняла більше 300 різних програм національного рівня, і абсолютна більшість з них не виконана, хоча сумарно на це пішли мільярди гривень. Нічого дивного тут немає, бо більшість цих програм не має чітко визначених пріоритетів, строків, джерел фінансування, критеріїв, показників та процедур для оцінки здійснення, персоналізації відповідальності за виконання. Все це в кінцевому рахунку призводить до того, що кошти податкоплатників витрачаються марно і не сприяють покращанню суспільного життя, в тому числі і екологічної безпеки. Сайт Рахункової Палати рясніє свідченнями *нецільового використання коштів*, що є евфемізмом для розкрадання. Більше 300 невиконаних програм – це сотні управлінських катастроф, але якогось аналізу та узагальнень цих фактів з доведенням підсумків до громадськості не відбулось. Це є вагомим доказом того, що реальної відповідальності за

неефективне державне управління немає!

Громадські організації лише тоді зможуть впливати на якість державної системи управління, якщо будуть випереджувати чиновників в ясності мислення та в правильності постановки управлінських завдань. Спробуємо дати хоча б побіжний аналіз екологічної політики по усіх чотирьох компонентах екополітики – цього жодного разу не робилось у державі!

Перша (інформаційна) компонента екологічної політики.

У статті 16 базового Закону зазначено: *“Управління охороною навколишнього природного середовища полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності.”* Крім прямого зазначення функції ІНФОРМУВАННЯ, інформація потрібна для всіх інших функцій управлінської діяльності, згаданих у цьому Законі.

Базисом усіх практичних заходів на захист довкілля було, є і буде формування екологічної свідомості найширших верств населення, без чого неможливий широкий екологічний громадський рух взагалі і конкретні практичні заходи на захист довкілля зокрема. В сенсі економічному витрати на екологічне інформування, просвіту та освіту є найефективнішими - порівняно невеликими коштами можна досягти значних результатів.

Вже на перших всеукраїнських конференціях екогромадськості (Київ, 2000 р. та 2001 р.) найпершою проблемою екологічної політики називалось погане екологічне інформування населення через засоби масової інформації. Проблеми довкілля починають цікавити журналістів лише тоді, коли щось вибухне, згорить, протече, отруїть та люди захворіють. Оскільки вищі посадові особи в державі також дивляться телевизор і читають газети, вони здебільшого такі ж необізнані з екологічних питань, як і пересічні громадяни.

Дійшло до того, що глобальна проблема - зміна клімату - сприймається більшістю громадян України, зокрема урядовцями, як щось далеке і абстрактне, до чого вони непричетні. Між тим ця проблема несе не лише загрози мільярдних збитків від кліматичних катаклізмів, але і шанси мільярдних інвестицій в реконструкцію українського енергетичного сектору, зокрема на технології енергозбереження та енергетики відновлюваних джерел.

Деяка екологічна інформація в українські ЗМІ потрапляє завдяки активному впливу міжнародних інформаційних агенцій. На думку О.Г.Яворської, *“Про озонові діри над Антарктидою люди знають значно більше, ніж про вклад сусідньої птахофабрики у викиди парникових газів, майже нічого не знають про біологічне й ландшафтне різноманіття власної території тощо.”*

Провина за бездіяльність у сфері екологічної просвіти лежить не лишень на Мінприроди. Відповідно до ст. 17 базового природоохоронного Закону саме *“Кабінет Міністрів України організує ... ж) екологічне виховання та екологічну освіту громадян”*. Бездіяльності Кабміну сприяє нехтування Верховною Радою своїми контрольними функціями.

Проект *“Концепції національної інформаційної політики”*, яка пройшла перше читання у Верховній Раді знімає сумніви щодо відсутності екологічності свідомості у більшості парламентарів. Водночас з перевантаженістю дрібницями, в документі відсутні згадки про збалансований розвиток, альтернативи якому для перспективи українського суспільства немає. В ст.3 проекту йдеться про *“збалансовану інформаційну політику як складову частину*

соціально-економічної політики держави". Соціальна та економічна складові є, а екологічна – знову згублена! Отже, така інформаційна політика збалансованою не буде!

Безумовно, найважливішим правовим документом, що формує стандарт інформаційної складової екополітики є Оргуська конвенція. Про негаразди з її втіленням в Україні було багато написано [8], проте ситуація протягом останніх років не покращується. Мало що змінили і кілька міжнародних проектів з чималими бюджетами у допомогу її втіленню. Ілюстрацією плачевного стану екологічного інформування в Україні є сайт Мінприроди, описаний у попередніх розділах цієї доповіді.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що в Україні в загальній інформаційній політиці практично відсутня усвідомлена екологічна спрямованість, а в екологічній політиці інформаційна компонента є слабкою та непослідовною.

Друга, вартісно-нормативна, компонента екологічної політики.

16 квітня 2007 року кількість документів, наявних у базі “Законодавство” на порталі Верховної Ради перевищила 100 тисяч одиниць. З них найбільша кількість видана Кабміном (біля 37 тисяч), Президентом (приблизно 25 тисяч) та Верховною Радою (майже 11 тисяч). Ця лавина документів аж ніяк не веде до верховенства права. Кількість іде на шкоду якості. Під якістю маємо на увазі відповідність декларованого (зокрема, у назві) реальному змісту, чіткість (зменшення невизначеності), лаконізм, відсутність плутанини та протиріч. Якість нормативних документів у кінцевому підсумку сильно впливає на ефективність витрат коштів, зокрема – природоохоронних.

На нашу думку, середній рівень якості природоохоронного законодавства є вищим, ніж загального потоку нормотворчості. Зміст екозаконодавства неодноразово аналізувався та коментувався колегами з екоНУО, насамперед з ЕкоПрава”-Харків, МБО “Екологія. Право. Людина” та “Бюро екологічних розслідувань”.

Приміром, закон “Про питну воду та питне водопостачання” насправді регулює питання розвитку водно-каналізаційного господарства, а “*питна вода*” в назву винесена винятково для благозвучного прикриття. В тексті Закону немає жодного положення, яке б змінювало щось у стандартах на питну воду чи практиці їх застосування.

Є серйозні протиріччя між начебто системними законами – Кодексами. Стаття 60 Земельного Кодексу України зазначає, що розмір та межі прибережної захисної смуги уздовж морів та навколо морських заток і лиманів встановлюються за проектами землеустрою, а в межах населених пунктів - з урахуванням містобудівної документації. Статтею 59 Земельного Кодексу України передбачено, що землі водного фонду можуть перебувати у державній, комунальній і приватній власності, а стаття 85 Водного кодексу України передбачає надавати землі водного фонду тільки в тимчасове і постійне використання. На практиці ці розбіжності породжують гострі конфлікти.

Особливо неякісною є нормотворчість Кабміну. У зв'язку з прийняттям бюджету КМУ видав десятки постанов *“Про затвердження Порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті...”* за кожною бюджетною програмою – тобто, майже за кожним окремим рядком бюджету.

Проявом цинізму і прямою наругою над здоровим глуздом є Постанова Кабміну від 16

грудня 2004 р. N 1691 *“Про затвердження Державної програми забезпечення СТАЛОГО РОЗВИТКУ регіону видобування та первинної переробки уранової сировини на 2006-2030 роки”*.

Сталим, або збалансованим розвитком називається таке господарювання, за якого умови для існування та діяльності наступних поколінь залишаються непогіршеними. Для збалансованого розвитку придатні лише безвідходні технологічні системи, які самоокупні і не потребують зовнішнього фінансування. Ніхто у світі не вважає ядерну енергетику сумісною зі сталим розвитком, бо вона створює радіоактивні відходи, які не піддаються утилізації і є ВІЧНИМ джерелом радіаційної небезпеки.

Технологічна діяльність радянського, а зараз транснаціонального ядерно-енергетичного комплексу створила величезні відвали, хвостосховища та інші об'єкти з радіаційною небезпекою у Жовтих Водах, Дніпродзержинську, Кіровограді, Малій Висці, низці районів Дніпропетровської та Кіровоградської областей. Безумовно, провести заходи, які зменшать радіаційні ризики для населення, потрібно. Але назвати затикання нароблених ядерним комплексом дірок *“сталим розвитком”* є дискредитацією ідеї та введенням суспільства в оману з масштабними фінансовими наслідками. *“Для забезпечення сталого розвитку регіону необхідно здійснити заходи згідно з додатком 1, які фінансуватимуться за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел”* на суму 3 млрд 789 млн гривень, притому з держбюджету – 3 млрд 360 гривень!!!

Дуже *“вигідна”* ядерна енергетика на ліквідацію наслідків своєї діяльності заробити не може, а вимагає на ці гігантські витрати кошти податкоплатників. Якщо слухати цих мудреців (це і робить Уряд), то вони розвиватимуть ядерну енергетику ще більше, і за її ще гірші наслідки також платитимуть податкоплатники. Таке розуміння *“сталого”* розвитку можливо лише в урядових кабінетах України. І лише до тих пір, поки податкоплатники це терпітимуть. Через те, що Українська політична еліта зосереджена на питаннях короткострокових, вона має настільки туманне уявлення про збалансований розвиток, що ця важлива на міжнародному рівні категорія майже ніяк не позначається на законотворчому процесі.

Протягом 2006 року відмічалось помітне гальмування у процесах розробки та прийняття нормативно-правових актів з питань довкілля та екологічних прав громадян, невисокою була їхня якість. За визнанням самого керівництва Мінприроди (36): *«З кожним роком збільшується кількість проектів актів законодавства, що планується внести на розгляд Верховної Ради України. Так, в 2005 році було заплановано підготувати 3 законопроекти, в 2006 році – 6, а в 2007 році – вже 16 законопроектів. План законопроектної роботи міністерства у 2005 та 2006 роках не виконано, оскільки жоден із запланованих законопроектів не було внесено на розгляд Кабінету Міністрів у визначений термін з певних об'єктивних причин»*.

Необхідність парламентського контролю бюджетних витрат є очевидною. Менш очевидною є потреба такого контролю за великих надходженнями до бюджету ще на стадії планування, зокрема за надходженнями від приватизації. Приміром, якби конкретні умови приватизації комбінату *“Криворіжсталь”* обговорювали в парламенті, *“вигідність”* цієї угоди, можливо, була б переоцінена. У розпорядженні Кабміну від 9 серпня 2005 р. N 322-р *“Про затвердження Умов проведення конкурсу з продажу пакета акцій ВАТ “Криворізький гірничо-металургійний комбінат “Криворіжсталь”* не зазначено, яких конкретно природоохоронних заходів очікувалось від покупців, а вони можуть різнитись по вартості на мільярди доларів і

радикально змінити поведінку покупців. Нічого не сказано про конкретні вимоги та строки *“рекультивуації території кар’єрів, відвалів, зон обрушення земної поверхні;”* а це теж можуть витрати гігантського розміру на багато років. Посмішку викликає строк в умові *“поетапної реконструкції хвостосховища "Об’єднане" і "Миролівське" (2030 рік)”*.

Усі ці природоохоронні заходи циклопічних розмірів і витрат все одно доведеться рано чи пізно виконувати. Якби “Криворіжсталь” цілісним комплексом залишалась у державній власності, то витрати можна було б покласти на виробника. Нині ж, після вдалої для іноземного власника оборудки з нечіткими природоохоронними вимогами, покласти їх на нього буде важко. І вони знову лягатимуть на держбюджет – тобто, на податкоплатників.

Постанова Кабміну обмежує дію закону «Про екологічну експертизу». Згідно з ст. 7 Закону “Про екологічну експертизу”, *“Об’єктами екологічної експертизи є проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, передпроектні, проектні матеріали, документація по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів, речовин, продукції, реалізація яких може призвести до порушення екологічних нормативів, негативного впливу на стан навколишнього природного середовища. ...”* Оскільки замовники, проектанти та підрядники за багатьма проектами мали головний біль від необхідності реагувати на зауваження екологічної експертизи, то вони давно мріяли про можливість уникати її.

В діючих до 2002 р. *“Правилах організації виконання комплексної державної експертизи інвестиційних програм і проектів будівництва”* державна екологічна експертиза стосувалась *“інвестиційних програм та проектів будівництва об’єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, перелік яких встановлюється Кабінетом Міністрів України, а також тих, будівництво і експлуатація яких можуть негативно впливати на стан навколишнього середовища, які у кожному конкретному випадку визначаються у робочому порядку Мінекобезпеки та його органами на місцях”*.

При підготовці постанови КМУ від 11 квітня 2002 р. N 483 *“Про порядок затвердження інвестиційних програм і проектів будівництва та проведення їх комплексної державної експертизи”* друга частина цього визначення, починаючи зі слів *“а також тих”* кимось була тихо відрізана. Фактично експертиза нині застосовується лише до особливо небезпечних в екологічному відношенні об’єктів з переліку, визначеного в Постанові КМУ від 27 липня 1995 р. N 554 *“Про перелік видів діяльності та об’єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку”*.

Чергові небезпечні проблеми у сфері еколого–експертної діяльності на даний час може створити спроба Мінбуду провести прийняття Верховною Радою Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно–будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві”. Цей законопроект фактично передбачає передачу державних еколого–експертних функцій від Мінприроди до запланованої до створення спеціалізованої експертної організації “Укрдержекспертизи” Мінбуду (36).

Представники міжнародних організацій, як правило, не мають змоги глибоко ознайомитись з системою українського законодавства та практикою його застосування. Через те

їхні оцінки є фрагментарними, а зауваження стримано критичними. Проте у доповіді “УКРАЇНА. ОЦІНКА СИСТЕМИ ВРЯДУВАННЯ”, зробленій на замовлення Президента В.Ющенко, [10] дається негативна оцінка цій системі загалом:

“Система права виглядає дефектною. Ця проблема має декілька аспектів: Закони погано розробляються, законопроекти мають надмірну ширину та глибину, у той же час залишаючи простір для довільного прийняття рішень; закони в реальності не вписуються у політичний контекст і не оцінюються заздалегідь на предмет можливості їхнього застосування; цю проблему загострює активна законодавча ініціатива ВР.

Недосконала система права відкриває двері корупції та свавільності; вона зменшує потенціал економічного розвитку країни. ... Право часто застосовується в неналежний спосіб для правових приписувань з метою прийняття рішень у окремих і навіть персоніфікованих справах або для видачі партикулярних інструкцій.

Після багатьох років неякісної законопроектної роботи сукупність права виглядає неузгодженою, причому складається враження, що це право є неточним і дозвільним - будь-що можна вважати обґрунтованим або забороненим, якщо подивитись на різні правові документи; це призводить до поширеної практики свавільного прийняття рішень і законодавчо обґрунтованої експлуатації (наприклад, до образливих перевірок); отже, право не забезпечує визначеність і передбачуваність для громадян і соціально-економічних суб'єктів; закони, як правило, не визначають права громадянина, а збільшують нерівність у відносинах між громадянами та адміністрацією.

Таке розуміння верховенства права, як здається, не відображує фундаментального поняття права як способу, в який суспільство обмежує владу - і ніяк інакше; вторинне законодавство, як правило, обходить первинне, викривляючи юридичне значення, закладене спочатку (існує поширена вимога про "прямую дію" первинного законодавства, яку помилково розуміють як необхідність викорінення вторинних правових актів). “

Оскільки щорічно продукується кілька тисяч нормативних документів, можна говорити про певну бюрократичну індустрію. Якість у ній повинна забезпечуватися насамперед стандартизацією та процедурами контролю.

Щодо впровадження в Україні систем екологічного управління відповідно до вимог міжнародних стандартів серії ISO 14000, слід відзначити, що за даними Держспоживстандарту всього в Україні на кінець 2006 року сертифіковано 55 підприємств (для порівняння: у Франції – 3289, у Великобританії – 6055).

Потрібно затвердити перелік видів нормативних документів та стандарти на кожний з них, щоб концепцію не плутати з стратегією, а план дій з програмою. Потрібна обґрунтована ієрархія законодавства – щоб постановою Кабміну неможливо було обмежувати дію Закону, і щоб Закон про бюджет щороку не вносив корективи у десятки інших законів. У регламенті нормотворчого процесу треба заборонити прийняття рішень, способи та засоби реалізації яких невідомі.

Проте таке впорядкування може вплинути лише на технічну якість. Глибинні недоліки українського законодавства обумовлені вартісно-світоглядними негараздами української політеліти.

Парадигма «перехідного суспільства». В пострадянських суспільствах склався, як комбінація тоталітарного світогляду та ліберальних запозичень, особливий цілісний комплекс ідей та вартостей, який російський соціолог Олег Яницький називає *“парадигмою перехідного періоду”* [11]. Парадигму можна визначити, як домінуючу систему вірувань, що задає людям спосіб сприйняття й інтерпретації функціонування навколишнього світу. У західному світі розвиток коливається між "старою" антропоцентричною, в якій провідну роль грають ідеї лібералізму, та "ноюю" екологічною (НЕП) парадигмами.

Відмінності другої від першої: (1) на відміну від принципу "винятковості" людини щодо інших тварин, людина є однією з багатьох живих істот, включених у глобальне біофізичне середовище; (2) на відміну від минулого погляду на людську активність, головними детермінантами якої постулювались культура й технологія, постулюється складна й не завжди передбачувана залежність людини від біофізичного середовища; (3) якщо раніше вважалося, що культура й технічний прогрес забезпечують нескінченність прогресу соціального, то тепер він обмежений "екологічними законами". Ці постулати мимоволі спрямовані як проти ідеології технократизма, сцієнтизму, концепції “суспільства споживання”, так і проти деяких канонів християнства, з яких ці ідеї вирости.

Соціальне середовище західного, а тепер і пост-радянського суспільства, заважає освоєнню екологічних обмежень масовою культурою. На відміну від 1970-х рр., коли в США й країнах Західної Європи розвивалася концепція *“суспільства нестачі”* і були дуже сильні зелені рухи, зараз там сильніша ідеологія *“суспільства споживання”*. На практиці це означає, що багаті меншості прагнуть забезпечити собі необмежено тривале благополуччя навіть в умовах глобальної екологічної кризи, а бідні мають якось виживати або зникати назавжди як "зайві люди".

Ми поділяємо думку О.Яницького по *“парадигму перехідного суспільства”*, вважаємо її надзвичайно важливою. Це, насамперед, ресурсно-виснажуюча, а не відтворювально-накопичувальна парадигма. У її основі домінує погляд на природні ландшафти та соціально освоєний простір, які можна вчергове докорінно реконструювати, тепер уже під новий - ліберальний - проект. Державна машина прагне підлаштувати під себе громадянське суспільство, хоча декларується протилежне (вважаємо, що в Україні це ілюструється маніпулятивним присяганням *“вірності ідеям Майдану”*). Панівними є вартості споживання, утилітарного ставлення до природи й людини. Ключового для НЕП моменту - обмежень, що накладаються на людську активність всім середовищем існування, тут немає. Відповідно, є нехтування зворотніми зв'язками від біосфери.

Людська ціна реформ несуттєва, бо держава більше не є соціальною, ринкова ідеологія переважає над культурою. Людська природа, значною мірою сформована минулим суспільством, повинна бути перероблена відповідно до ліберальної ідеології - по суті це знову ідея "створення нової людини".

Парадигма “перехідного суспільства” малосумісна з екологічною парадигмою, бо в їхній основі принципи якісно різні. Біосфера підлегла законам світобудови, її структури еволюційні, стійкі й просторово фіксовані. Під впливом сукупної активності людства зміни в біосфері накопичуються повільно, важко відстежуються навіть найвитонченішими науковими методами й потім, досягши критичної маси, перетворюються в "раптові" катастрофи. Соціосфера під

впливом ринку, людських потреб і політичних амбіцій безупинно прискорюється, її структурні трансформації носять стрибкоподібний і переривчастий характер, функціональні потоки (капіталів, природних ресурсів, людей, інформації) мінливі й екстериторійні. Імператив їхньої керованості, постійно проголошуваний політиками, регулярно спростовується природними й соціогенними катастрофами, що породжують глобальні кризи економічних і фінансових інститутів ліберального суспільства. Його культура центрована на завданнях оптимізації цих потоків "тут і зараз" і не стурбована скороченням розмаїтості "місць" і долею майбутніх поколінь.

Рано чи пізно прийдеться зробити крок до обмеження матеріальних потреб. Вже сьогодні кожна екологічна або техногенна катастрофа приводить (поки що тимчасово!) суспільство чи певний регіон до необхідності максимальної економії ресурсів, різкого скорочення споживання, мобілізації інститутів допомоги - гуманітарної, технічної, продовольчої. Такі зрушення трактуються як аномалія, як чергова "надзвичайна ситуація". Однак їх стає усе більше, масштаби всі обширнішими, а інтервали між ними коротшими. Усе більше сил і засобів відволікається на нейтралізацію наслідків катастроф.

Планування розвитку та права людини. Через те, що українська політична еліта зосереджена на питаннях короткострокових, вона має настільки туманне уявлення про збалансований розвиток, що ця важлива на міжнародному категорія майже ніяк не позначається на законотворчому процесі.

Закон *"Про стимулювання розвитку регіонів"* уводить поняття *"депресивна територія – регіон чи його частина (район, місто обласного значення або кілька районів, міст обласного значення), рівень розвитку якого (якої) за показниками, визначеними цим Законом, є найнижчим серед територій відповідного типу."*

А показниками в ст.9 цього Закону пропонується вважати: *"протягом останніх п'яти років найнижчі середні показники валової доданої вартості на одну особу", "найвищі середні показники рівня безробіття, зайнятості у промисловості, найнижчий обсяг промислового виробництва на одну особу та найнижчий рівень середньої заробітної плати"*. Тільки для сільських районів додається такий демографічний показник як *"найнижчий природний приріст населення"*. Жодного екологічного показника немає, немає жодної стривоженості навіть для населених пунктів з найнижчим рівнем середньої тривалості життя!

Згаданим законом *"З метою забезпечення реалізації державної політики щодо стимулювання розвитку регіонів"* Кабміну доручено затвердити *"державну стратегію регіонального розвитку"*. Але органи виконавчої влади не повинні формувати політичні документи, зокрема стратегію, їх справа – Плани Дій. А стратегіями, бюджетом та контролем за виконанням Планів Дій має займатись парламент. Але отримавши таке завдання, Кабмін Постановою від 21 липня 2006 р. N 1001 *"Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року"* схвалює документ, який не є ані Стратегією, ні Планом Дій, а довільною творчістю невідомих авторів.

Автори "стратегії" не визначили в регіонах конкретні депресивні території – про жодну конкретну з них в документі немає мови! Але ж лише після такого визначення і дослідження причин депресивності у кожному конкретному випадку можна було б перейти

спочатку до узагальнення причин депресивних явищ – а вже потім до формулювання Стратегії на їх подолання. Натомість в документі є багато міркувань про неминуче приєднання України до Європейського Союзу – очевидно, саме він мусить розбиратись з українськими депресивними територіями.

Тобто, якщо виробництво отруює середовище міст Маріуполя, Дніпродзержинська, Запоріжжя, Кривого Рогу настільки, що там скорочується середня тривалість життя, але виробнича продукція продається і середня зарплата вище, то це місто депресивним не вважатиметься і все гаразд! Ясно, що за таких патологічних уявлень і країна розвиватиметься патологічно. Що найкраще засвідчується випередженням вимирання населення в Україні над народжуваністю.

Питання – чи вважати депресивними певні території? – насправді означає: чи є здоровими механізми господарювання, соціального життя та підтримки екобезпеки, які тут діють? За такої постановки запитання доведеться визнати, що економічно депресивною є майже вся Україна, за винятком Києва та кількох десятків міст, переважно великих або з дуже брудними виробництвами, але продукція яких має попит на світовому ринку. Якщо ж поставити запитання з позицій збалансованого розвитку, то депресивною є вся Україна без винятку.

Це підтверджується відставанням її від усіх країн західної та східної Європи за визнаними міжнародними показниками. Приміром, за Індексом екологічного виміру *ESI* (*Environmental Sustainability Index*), вирахованого Центром з екологічного законодавства та політики Єльського університету для 146 країн світу станом на 2005 рік [www.yale.edu/esl], Україна посідає лише 104 місце у світі. Причина такого відставання пояснюється високими показниками забруднення повітря, води та погіршенням громадського здоров'я.

За індексом людського розвитку програми ООН United Nations Development Program [www.hdr.undp.org/reports/global], який формується на основі середньої тривалості життя, рівня освіченості та стандарту життя населення країни, Україна також поступається Білорусі та Росії.

За Індексом соціального виміру, розробленого міжнародною організацією *Economist Intelligence Unit* [www.en.wikipedia.org], Україна посідає 72 позицію.

За інтегральним Індексом сталого розвитку, який обраховується з використанням коефіцієнтів для забезпечення однакової ваги економічного, екологічного та соціального вимірів, Україні у 2005 році дісталось лише 88 місце у світі. У цьому сенсі академіка НАНУ Михайла Згуровського «Турбує навіть не та обставина, що Україна практично за всіма визначальними індексами, індикаторами і показниками сталого розвитку істотно поступається не лише світовим лідерам і країнам «великої вісімки», а й багатьом постсоціалістичним країнам... Принципово важливим є те, що Україна досі перебуває у стані дискусії з приводу своєї національної ідентичності, вона ще не визначилася з політикою і стратегією власного розвитку. За таких умов найкращі реформи економіки, науки, освіти, інноваційної сфери не дадуть бажаних результатів, оскільки ці реформи є похідними від головного— політичного визначення шляхів розвитку держави».

Вищі органи державної влади України протягом багатьох років переконують міжнародну та національну громадськість у власній прихильності до засадничих принципів сталого розвитку, один з яких полягає у інтегрованому врахуванні економічних, соціо-культурних та

екологічних чинників розвитку. Не зважаючи на це у більшості національних, регіональних та галузевих програм розвитку все ще відсутня екологічна складова.

Не розроблено конкретні індикатори стану довкілля та природокористування, за яким можна контролювати ступінь виконання програм розвитку та планів дій національного та регіонального рівня. В результаті переліки показників, за якими обласні та районні державні адміністрації щороку звітують перед вищестоячими органами виконавчої влади про соціально-економічний розвиток регіонів, зазвичай не містять жодного екологічного індикатора.

Якість «основних напрямів». "Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" (далі - "Основні напрями") деякі співробітники Мінприроди намагались видавати за Національний План Дій з Охорони Довкілля (НПДОД). Проте "Основні напрями" не можуть вважатися НПДОД з таких причин:

1) Щодо обмеженості та реальності змісту. НПДОД визначає лише кілька найпріоритетніших заходів, які можуть бути реально здійснені в короткий час і за обмежені кошти. Натомість "Основні напрями" перераховують практично всі екологічні проблеми, що нині існують в Україні, і більшість з яких не може бути розв'язана ближчим часом.

"Основні напрями" передбачають 7 основних пріоритетів та 14 завдань для їх здійснення. Водночас, в металургійній промисловості визначаються 4 стратегічних напрями та 6 програмних завдань; у хімічній та нафтохімічній промисловості - 6 стратегічних завдань; у нафтогазовій та нафтопереробній промисловості - 9 завдань внутрішнього рівня та 5 завдань зовнішнього рівня; щодо екологічної безпеки ядерних об'єктів називаються 5 основних принципів та 4 пріоритетні завдання. Щодо використання водних ресурсів говориться про 4 довготермінові цілі та про 5 пріоритетних напрямів, в кожному з яких є стратегічна мета та основні цілі. Щодо промислових відходів йдеться про *"блок цілей екологічного аспекту"*, *"блок цілей економічного аспекту"* та *"мету методико-організаційного аспекту"*, яка потребує *"розроблення концептуальних і програмно-цільових засад"*.

Хто і як може співставляти різні "мети", "цілі", "блоки цілей", "напрями", "завдання", "пріоритети", "аспекти", "принципи" та "засади", та ще по різних галузях? Яким способом впорядкувати серед них "основні", "стратегічні", "довготермінові", "пріоритетні", "концептуальні" та "програмні"? Хто в змозі за такого термінологічного розгاردіашу об'єктивно розподілити кошти, тобто здійснювати практичну політику?

2) Щодо визначеності строків, необхідних ресурсів, розподілу відповідальностей. НПДОД повинен чітко говорити: що має бути зроблено в конкретні строки (кілька років, а не десятиріч), за які кошти і якими конкретними виконавцями. В "Основних напрямках" такої конкретності немає, і через те неможливо визначати - чи є прогрес у виконанні документу? У Главі "Стан довкілля" називаються одні проблеми, в Главі "Стратегія та тактика" - інші. Часто для названих проблем не пропонується жодного рішення, або запропоновані рішення не гарантують розв'язання проблем.

3) Глибина підготовчого процесу. НПДОД є продуктом консенсусу між різними секторами суспільства - органів державного управління, органів місцевого самоврядування, бізнесового сектору та неурядових організацій (екологічної громадськості). Процес узгодження

"Основних напрямів" стосувався лише частини органів державного управління. Реалізація цього документу неминуче виявляє суспільні протиріччя, непомітні за кабінетної підготовки документу.

Висновки. Якість нормативної складової екологічної політики є вищою, ніж середня якість українського законодавства загалом. Проте рівень дотримання екологічного законодавства є нижчим середнього. Зокрема, майже немає впливу найважливіших принципів, зазначених у екологічному законодавстві, на всю нормотворчість.

Причина – значні розбіжності між декларованими світоглядними та вартісними засадами розвитку суспільства та реальною особистою мотивацією переважної більшості вищих посадовців української політичної еліти. Вони націлені на швидке отримання особистих, кланових або партійних вигод, але не на довгостроковий розвиток та благополуччя суспільства.

Третя компонента екополітики: структури комунікацій та прийняття рішень.

Прийняття рішень, як комунікативний мережевий процес. Після проголошення незалежності України настав період інтенсивної політичної та управлінської перебудови. Перерозподіляється вплив між державними органами та органами місцевого самоврядування, складаються потужні фінансово-промислові клани, сформувалось більше сотні політичних партій, складаються перші осередки громадянського суспільства.

В умовах подібних політичних змін, як вважає О.Яницький [12], *"...стає очевидної обмеженість колишнього розуміння політики як реалізації якогось "політичного курсу" або системи "вживання заходів". Директивні політичні концепції й моделі, побудовані за принципом "рішення - виконання", уже не відповідають сучасним реаліям"*. Процес державного управління в демократичному суспільстві різко відрізняється від тоталітарної "вертикалі", насамперед тим, що має включати зворотні зв'язки. Через те справа взаємодії органів державного управління з підприємницькими колами, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями і навіть окремими громадянами не повинна бути односторонньо спрямованою. Маючи власні інтереси та бачення державної політики, всі ці нові учасники політики вимагають прозорості процесів прийняття рішень, і намагаються здійснювати власні впливи. Клани ж впливають сильно, але приховано.

О. Яницький бачить політичні процеси, як мережеві [12]: *"Політичний процес не зводиться до розробки законів або програм, він структурується не тільки легальними політичними інститутами, а взаємини між його учасниками не обов'язково носять ієрархічний характер - навпаки, у політичній практиці переважають неформальні, децентралізовані, горизонтальні зв'язки між відносно автономними соціальними акторами. ... СТІЙКІ, ПОВТОРЮВАНІ ЗВ'ЯЗКИ УТВОРЮЮТЬ МЕРЕЖІ ВЗАЄМОДІЙ, становлять структуру екополітичного процесу - від формулювання його завдань і до їхньої реалізації."*

Мережі взаємодії – структури комунікації та прийняття рішень – включають складові: вузли комунікації та зв'язки (форми взаємодії) між ними. Вузлами, або інститутами, є установи, організації, зокрема – органи державного управління. Внутрішня структура цих органів також має вузли (підрозділи) та зв'язки між ними, і далі аж до мінімальних одиниць – посадових осіб та державних службовців. Функціональний зміст цих посад визначає кваліфікаційні та інші кадрові вимоги до цих посадовців.

Безлад інституційного реформування. Як пише професор В. Авер'янов [13], *“...виконавча влада реалізується не тільки у формі державного управління, а й в різноманітних інших формах державної діяльності, які також підлягають регулюванню адміністративним правом. У свою чергу, сфера державного управління не обмежується тільки діяльністю органів виконавчої влади.”* Проте в законодавстві України недостатньо чітко розмежовані органи державної влади (Президент, ВРУ, КМУ) та органи державного управління (міністерства, держкомітети, інспекції тощо). Останні часто називаються центральними органами виконавчої влади.

Державне управління – одна з функцій державної влади, і вона передає частину владних повноважень органам, які мають це управління здійснювати. Всюди, де йде мова про управління, є місце для запитань про мету (місію) та завдання органа, який це управління здійснює, критерії досягнення мети та розв'язання завдань і, зрештою, для пошуку форм раціонального, навіть оптимального управління. Владу обговорювати у цих поняттях не завжди можливо – вона лишає місце суто вольовим рішенням. Проте спроби звести роботу органів державного управління до лише таких рішень згубні і несумісні з принципами правової держави. Принцип управління через право забезпечується насамперед з допомогою чітко окресленої власної компетенції кожного державного органа. [14]

Однак власна компетенція поки не стала провідним принципом діяльності органів державного управління в Україні. Структура цих органів начебто зафіксована Указом Президента України N1573 від 15 грудня 1999 року *“Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади”*, але залатана на даний момент ще сорока п'ятьма (!) Указами Президента! При цьому ця структура виглядає малообґрунтованою, майже хаотичною.

За відомостями з порталу Кабміну станом на квітень 2007 р. вона включає 18 Міністерств, 11 Державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади, статус яких прирівнюється до Державного комітету України, і ще біля 20 органів не до кінця зрозумілої приналежності та компетенції.

Наприклад, плачевний стан житлово-комунального господарства та безлад в забудові міст супроводжується перманентним рєєформуванням відповідних керівних органів. З 1994 по 2007 роки Міністерство України у справах будівництва і архітектури разом з Державний комітетом по житлово-комунальному господарству пройшло низку перетворень, об'єднань, розділень та перейменувань. За 12 років перебудова структур зробила коло і вернулась практично на ті ж самі позиції. Мільйони гривень, тони паперу та сотні людино-років праці на “реформування” потрачені марно!

Указ Президента від 19 лютого 2007 року N 118/ 2007 *“Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів”* ліквідована Національна рада зі сталого розвитку України. Ще раніше Постановою КМУ від 4 вересня 2003 р. N 1414 була ліквідована Національна комісія сталого розвитку України при Кабміні. Отже, тепер взагалі немає органу, який займався б стратегічним плануванням відповідно з міжнародними зобов'язаннями України щодо збалансованого розвитку, взятими на конференції ООН в Ріо-де-Жанейро у 1992 році та підтвердженими на конференції ООН у Йоганесбурзі у 2002 році.

Іншим прикладом управлінської безграмотності найвищих державних рішень є Указ

Президента від 20.04.2005 N 678/2005 *“Про ліквідацію Державного комітету України з енергозбереження”*, виданий начебто *“з метою вдосконалення системи органів виконавчої влади, що беруть участь у формуванні та здійснюють реалізацію державної політики у сфері енергозбереження”*. З таким розумінням “вдосконалення” можна ліквідувати будь-який орган! Цим Указом виконання функцій та зобов'язань ліквідованого Держкомітету було покладено на Мінпаливенерго України. Це помилка!

Міненерго добре вміє вирішувати завдання ВИРОБНИЦТВА енергії на кількох десятках великих електростанцій, але це вміння зовсім не годиться для організації заходів енергозбереження. Бо їх треба здійснювати при СПОЖИВАННІ енергії мільйонами абонентів. Указом Президента від 31.12.2005 року N 1900/ 2005 було утворено Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів практично з тими ж функціями, що мав Держкоменергозбереження. Здебільшого риторичне запитання *“У що обходяться податкоплатникам подібні реформування?”* цього разу має конкретну відповідь Рахункової Палати: *“...замість фінансування заходів з керівництва та управління в сфері енергозбереження, фактично проводились витрати на утримання ліквідаційної комісії ДКЕЗ. В результаті, протягом II півріччя 2005 та I півріччя 2006 років кошти державного бюджету в загальній сумі 2 мільйони 249 тисяч гривень витрачені неефективно.”* (15)

Зі структурою та кадровим наповненням Мінприроди відбувається перманентна вакханалія. На посаді керівника Міністерства з 1998 року вже 8-ма людина, причому рівень професійної придатності цих посадовців дедалі нижчий. Багато разів довільно змінювалась назва Міністерства, що викликало необхідність заміни бланків, печаток, посвідчень, вивісок на Міністерстві та усіх його обласних управліннях тощо. Кожний Міністр змінював структуру Мінприроди, замінював заступників Міністра та начальників провідних управлінь “своєю командою”. При цьому щоразу подавалось на затвердження в Кабмін або Президенту начебто принципово нове Положення про Міністерство, а по суті – щоразу змінене під “свою команду”. Хвиля реорганізацій та кадрових перетасовок йшла вниз, в результаті чого Міністерство було паралізовано півроку та більше, а незабаром приступав до роботи новий Міністр і конвульсії “реформування” починались знову.

Парадоксально, що стабільнішою є Громадська Рада екологічних організацій національного рівня при Мінприроди, яка існує вже більше 10 років.

Особливо показовою є доля одного з найважливіших підрозділів Мінприроди – Державної Екологічної Інспекції, у завдання якої входить організація й здійснення державного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства на всій території України. Хаотичне реформування Мінприроди кілька разів руйнувало цілісність системи такого державного контролю.

Зокрема, Указом Президента України від 29.05.2000 N 724/2000 було затверджено Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України і скасовано Указ Президента України від 10.02.1995 N 120 "Про Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України". З цього моменту Головна державна екологічна інспекція стала нелегітимною, бо залишалась підрозділом вже неіснуючого Міністерства. Так тривало принаймні до прийняття Камбіном Постанови 14 березня 2001 року №239 "Про створення урядових органів державного управління у складі Міністерства екології й

природних ресурсів України", а реально – до прийняття Постанови КМУ від 17.11.2001 N 1520 "Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію".

О.Кошарна в газеті "Дзеркало тижня" писала про ситуацію з держекоінспекцією: *"На щастя, не знайшлося жодного грамотного керівника підприємств, що перевірялись, – подивись він уважніше посвідчення таких інспекторів, не допустив би їх на своє підприємство. Таким чином, державний контроль за дотриманням законодавства в галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів, екологічної й радіаційної безпеки, що є однієї з основних функцій міністерства, практично 10 місяців робився напівлегально, а про його ефективність можна здогадуватись, беручи до уваги те, що інспектори були стурбовані своєю долею й можливою втратою роботи у зв'язку зі скороченням штатів."* [6]

Враховуючи неминучі втрати внаслідок таких "тектонічних зрушень", як реорганізація органів державного управління, подібні реформування потребують публічного обговорення можливих варіантів і всебічної оцінки наслідків. Експерименти в цій області дорого обходяться кожному громадянину окремо й суспільству в цілому.

Реформування органів управління – типова проектна справа, що має початись і закінчитись в точні строки, і вона в жодному разі не повинна доручатись самим органам управління. На жаль, Верховна Рада приділяє надто мало уваги інституційно-кадровій сфері держави - попри купу проблем в стосунках між законодавчою та виконавчою гілками влади, між органами всередині виконавчої влади, між органами державного управління та місцевого самоврядування. ВРУ не контролює навіть "органотворчість" власних підрозділів. У Дніпропетровську у 2005 р. раптом було відкрито регіональне представництво Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики. Матеріально-технічне забезпечення представництва взяла на себе Дніпропетровська обласна рада [16]. Подібні антисистемні форми регіонального лобізму призведуть лише до наростання хаосу та корупції в державі!

Потребує кадрового, інформаційного, інституціонального, нормативного та організаційного підсилення система регіональних представництв Мінприроди. Особливо гострою ця проблема є на рівні адміністративних районів, де природоохоронна служба як правило представлена 1–2 екологічними інспекторами. Ефективне виконання ними власних функціональних завдань вбачається неможливим в принципі за реально існуючих умов: низької кваліфікації, відсутності сучасних інформаційно-комунікаційних ресурсів, транспорту, зброї. Значна частина екоінспекторів на місцях все ще не має спеціальної освіти.

Нарешті, органи Прокуратури фактично відсторонилися від виконання покладених на них обов'язків по контролю за дотриманням природоохоронного законодавства та екологічних прав громадян. Вони залишаються одним з найзакритіших в плані доступу до інформації про стан злочинів проти довкілля.

Роль місцевого самоврядування у реалізації екополітики. У "Зеленій книзі з реформування публічної адміністрації в Україні" [19] визнано неефективність механізмів забезпечення єдності державної політики на всій території держави. Закон "Про місцеве самоврядування" фактично є другою Конституцією України. За цим Законом вони мають дуже широкий спектр повноважень, схожий на повноваження органів державної влади. Неузгодженість повноважень повсякденно породжує тисячі зіткнень та протиріч в стосунках

органів місцевого самоврядування та місцевих органів державного управління. За повноваження “вигідні” кипить боротьба, а невигідних намагаються позбутись. За свідченням О.Яворської, Держуправління Мінприроди у багатьох областях змушені брати на себе низку «невигідних» повноважень місцевих Рад та держадміністрацій. Обласні ради зазвичай обмежуються прийняттям природоохоронних програм та поверхневим контролем за їх виконанням. Аналогічно діють і обласні держадміністрації. Наприклад, законом про відходи на місцеві державні адміністрації покладено обов’язок ведення Реєстрів об’єктів утворення, зберігання та оброблення відходів, а фактично у більшості областей такі реєстри ведуть органи мінприроди.

Місцеві органи державного управління, які мали б проводити державну політику в своїх сферах, в реальності замість цього йдуть на потурання місцевій “еліті”, а то і на пряме обслуговування її потреб. Найпоказовішим прикладом цього є нинішня практика хаотичної забудови міст і приміських територій. Надто часто міська влада віддає за безцінь “своїм” бізнесовим структурам найцікавіші для них ділянки міської території, нехтуючи інтересами мешканців прилеглих кварталів та міської громади в цілому. Заодно нехтує і нормами законодавства, а місцеві представництва державних відомств з контрольно-дозвільними повноваженнями здебільшого мовчать. Аналогічно – з приватизацією ділянок в рекреаційних територіях або в об’єктах природно-заповідного фонду. Найбільш відомі прецеденти – вілла олігарха Р.Ахметова в Донецькому ботанічному саді; приватний пансіонат, до якого причетний колишній Голови Ради Міністрів Криму С.Куніцин, в розарії Нікітського ботанічного саду; рішення Миколаївської обласної Ради про відрізання частини території РЛП “Кінбурнська коса” під дачне будівництво для “еліти”.

Драматична історія з будівництвом “елітного” будинку на краю парку ім. Гагаріна, найважливішого у центрі Сімферополя, тривала три роки. Вимоги громадян припинити незаконне будівництво були виказані в десятках звернень до Симферопольської міської Ради, Ради Міністрів Криму, до органів державного управління в Криму, до Міністерств та Держкомітетів України, а також в багатьох масових акціях. Пікетування та намети протесту тривали багато місяців, вистояючи навіть при фізичному тиску будівників та міліції. Цю боротьбу громадян підтримали екологічні організації, насамперед, Асоціація “Екологія и мир”, інші громадські організації та політичні партії – навіть такі непримиренні політичні суперники як “Русский блок” та Меджліс, КУН та КПУ. Для припинення протизаконного будівництва було достатньо правових підстав, це могли зробити в межах своїх повноважень органи СЕС, Держводгоспу, Мінприроди, Держбуду, Держкомзему. Проте місцеві органи не наважилися перечити міській Раді Сімферополя, багато депутатів якої мали власну зацікавленість щодо цього будинку. Саме позиція органів державного управління обумовила ланцюг поразок симферопольської громадськості у місті, в Раді Міністрів Криму і зрештою – у Верховному Суді України.

З вищеназаних причин стихійний опір громадян хаотичній забудові, що йде по всіх містах України, має лише поодинокі успіхи. А у абсолютній більшості випадків громадяни програють. Один з чинників, що цьому сприяють – повна відсутність або застарілість генеральних планів розвитку міст. Такі плани були одним з безперечних досягнень СРСР. Держава ставила завдання узгодити різні цілі довгострокового розвитку міст, і нерідко

знаходились непогані системні рішення. Відповідно до пророчих думок Пітіріма Сорокіна про конвергенцію, зараз генплани на свій лад винаходять муніципалітети найбільших міст в розвинутих країнах. Суперечливі тенденції розвитку неминуче треба узгоджувати і планувати на багато років наперед.

Роль державного управління і у формуванні генпланів, і у всій діяльності місцевих громад мусить зростати. Але у цій ролі все менше лишатиметься прямого керування, все більше – регулювання та нагляду. Коли йде мова про французьку систему басейнового управління водними ресурсами, то багато людей зупиняються лише на ідеї органу самоврядування у межах річкового басейну - басейнового парламенту, який підтримує діалог між усіма зацікавленими сторонами. В нинішніх умовах України можна прогнозувати, що вона призведе до того ж “місцевого самоуправства” – тепер вже не в адміністративних межах, а в басейнових. Між тим, у Франції ця форма самоврядування доповнюється величезними впливами держави – через регулювання, спрямування фінансових ресурсів та контроль. [20]

Не роблячи фетиш із закордонного досвіду, інколи його все ж варто брати до уваги. Огляд “Україна. Оцінка системи врядування” [10] українським патріотам читати важко, але тепер знаємо, як виглядає інституційна структура в Україні в очах європейців: *“...урядування в Україні продовжує здійснюватися за успадкованими принципами організації, практики та мислення. Ці принципи випливають з практики колишньої комуністичної системи, модифікованої практикою режимів Кравчука та Кучми (які часто називають "клетократіями"). Державне управління все ще не функціонує як система з чітким конституційним статусом, на яку покладено забезпечення цілісності держави, захист законності та яка має визнану роль у формулюванні та реалізації політики.*

У виконавчій владі політична система дуже централізована у Секретаріаті Кабінету Міністрів України. ... Існують лише слабкі стратегічно-управлінські рамки для формування політики, яке витісняє прийняття рішень в індивідуальному порядку. Це створює фундамент для командної системи (наказів та розпоряджень), що не сприяє появі адміністрації, основаної на чіткому розподілі функцій та обов'язків.

Разом із дефектною правовою системою та розпливчатими механізмами підзвітності це створює родючий ґрунт для корупції, поганого управління та неузгодженості урядових дій. ... Централізація формування політики, стійкість командної системи, практика вирішення питань на високих рівнях ієрархії обмежують можливості розвитку політичного потенціалу та політичного мислення у міністерствах. Міністерства зосереджені здебільшого на справах і відкриті для "захоплення" держави.

Державна служба політизована і не функціонує, як професійний корпус, відданий принципу верховенства права, з визначеними правами, обов'язками, підзвітністю та обмеженнями... Це частково викликано недоліками в законодавстві про державну службу, але більшою мірою – наслідуванням практики та адміністративно-командної культури. ... Крім того, без судової системи, яка б надавала підтримку державним службовцям, останні не матимуть захисту у виконанні своєї конституційної ролі.

Отже, доводиться визнати, що адміністративно-командна система, з критики якої почалась “перестройка” в СРСР, збереглася в незалежній Україні. Об’єктивною причиною її порочності є те, що регуляторно-нормотворчі, контрольно-наглядові та адміністративно-

господарські функції є суперечливими. Проте в Постанові КМУ від 22 лютого 2000 р. N 386 *“Про затвердження Типового положення про урядовий орган державного управління”* передбачено суміщення усіх трьох типів функцій в одному відомстві, отже внутрішні протиріччя, які погіршують якість державного управління, органічно притаманні урядовим органам України.

Рознесення цих функцій по різних органах може привести до значної раціоналізації системи управління загалом. Такий крок довго готувався в Російській Федерації, ретельно шліфувалась концепція адмінреформи [14]. Різні групи функцій було вирішено розкласти на федеральні міністерства, служби, агенції. 9 березня 2004 р. Президент РФ В. Путін підписав Указ *“О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти”* N 314 (зі змінами від 20 травня 2004 р.) Указ чітко визначив: міністерства займаються виробленням політики в довірених їм сфері. Їм прямо заборонено здійснювати функції контролю та нагляду. Ці функції здійснюють федеральні служби. Федеральні агенції надають у довірених їм сферах державні послуги, а також управляють державним майном.

Ні служби, ні агенції не вправі здійснювати у встановленій сфері діяльності нормативно-правове регулювання, крім випадків, установлюваних указами Президента РФ або постановами Уряду РФ. Міністерство здійснює координацію й контроль діяльності федеральних служб та агенцій, що перебувають у його віданні. Але загальний контроль за службою не дозволяє Міністерству втручатись у конкретні застосування контролю чи нагляду. Міністерство стає реальним органом здійснення політики, що має для того й повноваження, і реальні ресурси.

Маргінальність громадянського суспільства в Україні. Визнаючи наявність кризових явищ у економічному, екологічному, соціальному та політичному розвитку України, майже всі критики цих негараздів роблять реверанси громадянському суспільству, яке всі ці хвороби начебто полікує. Некритичні запозичення понять з досвіду інших суспільств породжують ілюзії.

Соціальною основою “громадянського суспільства” в розвинутих країнах Заходу є “середній клас”, який чисельно складає не менше 60% населення і володіє не менше ніж 30% загальнонаціонального багатства. Останнє дає йому матеріальну спроможність фінансувати через пожертви до різних добродійних фондів або напряму величезну кількість громадських організацій, рухів та ініціатив. Жорстко обмеживши можливість фінансового впливу найбагатших на виборчі процеси, середній клас змусив політичні партії дорожити невеликими внесками більшості членів суспільства і тим самим підпорядкував їх. Багатопартійність країн Заходу відображає спектр політичних поглядів середнього класу, а відомий науці екології чинник “обмеженість кормової бази” призводить до коливань числа впливових партій в межах від 2-х (США) до 10 (Італія).

В Україні, імовірно, більше 95% загальнонаціонального багатства зконцентровано в руках лише кількох сотень найбагатших людей. Участь 40 партій у виборах ілюструє фінансову опору партій на “кормову базу” олігархів, а не більшості громадян. “Середній клас” в Україні є химерним, а “громадянське суспільство” існує в маргінальному стані. Тобто воно є, інколи навіть впливає на хід суспільних справ, але частіше не завдяки чомусь сприятливому для нього, а всупереч всьому несприятливому.

Масовому розгортанню екологічного руху в Україні у 1988-1991 роках сприяли

“перестройка”, свіжі згадки про Чорнобильську катастрофу та задовільний рівень добробуту абсолютної більшості громадян. Матеріальна основа діяльності громадських організацій в Україні обмежена не тільки з цих причин, вона штучно звужена державною бюджетною та податковою політикою. Згодні з висновком В.Мельничука для неприбуткових організацій (НПО): *“Законодавчі умови ведення фінансової діяльності були і залишаються ворожими для НПО, що свідчить про низький рівень розуміння в державі суспільних цілей та завдань НПО, сприйняття НПО державними службовцями, законодавчою та судовою владою.”* [21]

Це змушує НУО шукати грантів з іноземних джерел під загрозою політичних звинувачень в обслуговуванні закордонних інтересів. Ці звинувачення лунають, коли дії неурядових організацій зачіпають реальні інтереси когось з можновладців. У інших випадках організації можуть скільки завгодно займатись “грантожерством”. Під цим розуміємо орієнтацію на побажання донорів більшу, ніж на власне суспільство, та проведення на грантові кошти заходів, підсумковий вплив яких є мізерним.

Як слушно зауважив А.Гриценко [22], найбільшим грантожером є держава – з 1991 р. обсяг безповоротної фінансової допомоги державним структурам з іноземних джерел перевищив 5 мільярдів доларів, притому результати є дуже незначними. Проте грантожерство серед НУО теж є реальністю - довкола усіх великих донорів склались певні групи, що вважають себе “громадянським суспільством”.

Цей самообман йде так далеко, що в дослідженні центром “Каунтерпарт” стану та динаміки розвитку НУО [23] визнано “представницькою” вибірку, де комп’ютери є у 81% НУО, доступ до Інтернету – у 75%, мають власні автомобілі аж 12% організацій, і річний бюджет більше 50 тисяч доларів – 9% НУО! Очевидно, це – еліта НУО, принаймні у фінансовому вимірі. Дослідники явно не мають уяви про громадське життя на рівні районів, а їх – 608. Там умови для НУО настільки несприятливі, що в більшості райцентрів взагалі немає НУО, крім створених владою, бізнесом та партіями.

Найчастіше влада та бізнес створюють начебто “благодійні” фонди, реальна функція яких – “відмивання” коштів на вибори. Тобто основне суспільне “благо”, продукowane ними – тримати при владі певні клани. Масштаби такого “відмивання” вражають. На зустрічі громадськості з Президентом Всесвітнього Банку Дж. Вульфенсоном 5.10.2000 р. керівник Центру інновацій та розвитку О.Сидоренко повідомив *“За офіційними даними Держкомстату в 1998 р. надходження українських НУО з внутрішньо українських джерел становили еквівалент 120 млн. дол. США, а у 1999 р. — 61 млн. дол. США, причому 7,7 млн. дол. США — надходження з держбюджету.”* Різниця пояснюється не якимись катаклізмами в третьому секторі, а тим, що у 99-му році були президентські вибори, а у 98-му — парламентські, які обходяться значно дорожче.

Враховуючи цей епізод, можна припустити, що левова частка з залучених благодійними фондами у 2004 р. 530 млн доларів [23] насправді пішла на Президентські вибори, на “помаранчеву революцію” та “небесну” контрреволюцію. Взагалі будь-які цифри щодо “третього сектора” і “громадянського суспільства” в Україні треба сприймати з пересторогами. Зокрема, про існування 46,5 тисяч [там же] громадських організацій. Виходить по одній організації на кожну тисячу населення, у середньому біля восьмидесяти організацій на адміністративний район!. Тим часом Мінюст у 2006 році не зміг відшукати навіть

місцезнаходження 73 зареєстрованих всеукраїнських організацій.

За емпіричними оцінками можна визнати, що в Україні діє до восьмисот громадських екологічних організацій – переважно у обласних центрах. Більше половини з них об'єднані в мережі, найбільш відомі - Українське товариство охорони природи, Всеукраїнська екологічна ліга, Українська екологічна асоціація “Зелений світ”, Національний екологічний центр України та “МАМА-86”. Доступ до електронної пошти станом на 2003 рік мали приблизно 35% організацій, і лише одиниці мають свої авто. Отже, ця картина сильно відрізняється від результатів дослідження “Каунтерпарт”.

Постановою КМУ №1378 від 15.10.2004 *“Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики”* затверджено типові Положення *“Про громадську раду при центральному, місцевому органі виконавчої влади”*. Передбачено створення таких Рад при усіх органах виконавчої влади (зокрема, в кожному районі). І тут виявляється, що реальних громадських організацій не вистачає для заповнення цих Рад і Голови райдержадміністрацій заповнюють і організують їх роботу на свій розсуд.

І якими б далекими від громадськості не були районні Громадські Ради, по одному представнику від кожної входить у обласні Громадські Ради. А районів біля 20 на область, ця маса і визначає атмосферу в обласних Громадських Радах. Представники ж обласних та приміністерських Рад входять в Громадську Раду при Кабміні. Отже, при піраміді влади будується її начебто “громадська” паралель, не пов'язана з громадянським суспільством і реально контрольована першою пірамідою.

Громадські Ради при низці центральних органів влади ще не створені. А Громадська колегія при Мінюсті за два роки навіть жодного разу не зібралась. На цьому тлі діяльність Громадської Ради при Мінприроди, що триває вже більше 10 років, виглядає ледве не триумфом. Проте знаючи ситуацію з середини, треба визнати – деякий вплив громадськості на поведінку керівництва Мінприроди є, але він вкрай рідко призводить до перегляду рішень, які громадськість вважає антиекологічними.

Найпоказовішою була відсутність якоїсь змістовної реакції Мінприроди, не кажучи про Кабмін, Верховну Раду та Президента, на доповідь “Громадська оцінка екологічної політики в Україні” [24], підготовлену до Конференції екоМіністрів Пан-Європейського процесу “Довкілля для Європи” у Києві у 2003 р. Хоча доповідь стала важливим прецедентом в міжнародному рівні – в жодній іншій країні громадські організації такого ще не робили.

Прихід до влади президента В.Ющенка дав надії на зміни ставлення влади до НУО. 125 громадських екологічних організацій в січні 2005 року звернулись до Президента з листом *“СУСПІЛЬСТВО ПОТРЕБУЄ ЕФЕКТИВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ”* [25] з 10 пропозиціями, перша з яких – визнати екополітику одним з семи головних пріоритетів Президента. Проте жодної реакції з Секретаріату Президента на нього не було – лист переправили в Кабмін, звідти в Мінприроди, а звідти дали відписку аж на 10 сторінок.

На першому Президентському слуханні в грудні 2005 р. завдяки активності екоНУО виступ їх представника А.Голубовської був включений в порядок денний, представники Секретаріату погодились дати хід проекту Указа, підготовленого екоНУО. Проте цей проект так і потонув десь у лабіринтах Секретаріату Президента.

Нині Мінприроди висунуло низку гучних ініціатив, але не провело широких

консультацій з екологічною громадськістю хоча б з одного серйозного питання екологічної політики, наприклад - зміни структури або реформування екологічної інспекції.

ВИСНОВКИ: У структурно комунікаційній (інституційній) складовій екополітики є значні внутрішні протиріччя та ситуації конфлікту інтересів, багато з яких – не в Мінприроді, а в державному управлінні загалом. Значною мірою вони викликані неофеодальними намаганнями трактувати державне управління як сферу суто владно-вольову, а не функціональну. Існування екологічної політики, зокрема її вплив на інституційний розвиток та кадрову політику, за межами структур Мінприроди майже не помітне. Ця тематика надзвичайно рідко є предметом дискусій та прозорого вироблення рішень на рівні керівництва держави внаслідок негласного консенсусу в політикумі щодо неперіоритетності екополітики. Декларації про важливість громадянського суспільства не супроводжуються управлінськими кроками на сприяння йому та врахування громадської думки. В рамках Мінприроди порівняно з іншими органами державного управління більше рахуються з наявністю недержавних учасників політичного процесу. Проте і тут більшість важливих рішень приймається без жодного залучення чи навіть інформування громадськості. Можливості засобів масової комунікації використовуються для екополітики надзвичайно мало.

Четверта (ресурсна) складова екологічної політики.

Максимум непрозорості та закритості – у фінансуванні. Фінансово-економічний механізм природокористування є дуже складним. Він стосується всіх сторін екополітики і управлінської діяльності в довкіллевій сфері, регулюється різними галузями законодавства – природоохоронним, податковим та бюджетним. Цей механізм включає щонайменше два десятки елементів, але, на жаль, в жодному документі не описаний цілком, реконструювати його доводиться самотужки. Мінприроди не намагається зробити цей механізм прозорим та зрозумілим для громадськості.

Інформація щодо використання публічних коштів в Україні є максимально закритою. На сайті Мінприроди завжди був розділ “Фінансування природоохоронних заходів”, і він завжди був порожнім щодо інформації про конкретні витрати. За інформацією Мінприроди (36) бюджетними програмами Державного фонду охорони навколишнього природного середовища (далі – Державний фонд) міністерству у 2006 році були передбачені кошти в сумі 170967,0 тис. грн., профінансовано заходи на суму 128992,0 тис. грн., з яких використано лише 92336,3 тис. грн., або 71,6%. Одержати більш детальну фінансову інформацію надзвичайно важко - навіть в період очолювання Міністерства С.Курикіним, який найбільше серед керівників Мінприроди декларував співпрацю з громадськістю.

Щоб одержати відповідь на інформаційний запит Громадської Ради про дансько-український проект “Усунення ризику, пов’язаного з накопиченими в Україні непридатними або забороненими для використання пестицидами”, довелось, крім начальника департаменту екологічної безпеки Міністерства п. Є.Маторіна, двічі звертатись до Міністра С.Курикіна.

Ознайомившись з висновком Рахункової Палати про перевірку використання коштів Державного Фонду ОНПС, Громадська Рада при Мінекології звернулась до Міністерства з проханням надати зауваження до висновків Рахункової Палати. У відповіді Мінприроди N 1270-

к/07/1-11/95/11, підписаній міністром С.Курикіним, БУЛО ВІДМОВЛЕНО НАДАТИ ЦЮ ІНФОРМАЦІЮ начебто вона є закритою. Рахункова Палата на запит до неї спростувала твердження про начебто “закритість” такої інформації.

Чинне *“Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища”* кілька разів змінювалось. В редакції, затвердженій Постановою Кабміну від 7 квітня 2006 р. N 462, воно є документом на одну сторінку з 8 пунктів. Вважається, що цього досить, щоб управляти сотнями мільйонів гривень! В редакції, затвердженій Постановою КМУ від 15 лютого 2002 р. N 181 було 10 пунктів. Цікаво, що вирізано такі два пункти:

9. Забороняється використання коштів Фонду на заходи, не включені до затвердженого Кабінетом Міністрів України переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів.”

10. Річний звіт Фонду щороку публікується Мінекоресурсів у засобах масової інформації або видається окремим виданням. Матеріали річного звіту надсилаються Кабінету Міністрів України, а також заінтересованим органам виконавчої влади, громадським організаціям, діяльність яких пов'язана з охороною навколишнього природного середовища.”

Отже, ліквідація п.9 ілюструє розуміння “законності”, а п.10 – “прозорості” і в Мінприроди, яке готувало цю постанову, і в Кабміні, який її затвердив.

Моніторинг використання коштів має бути обов'язковою складовою бюджетного процесу. А це означає і конкретні штатні одиниці для цього, і процедури регулярної звітності, і показники. На жаль, річні звіти ДФОНПС про використання коштів не містили жодної інформації про кінцеві результати витрат, як і про проблеми виконання одержувачами коштів зобов'язань перед державою та суспільством. Не наведено детальної інформації за жодним конкретним проектом, навіть з найбільших за вартістю. Узагальнені показники по областях або по галузях дозволяють “сховати кінці”. Нині навіть таких звітів не має, і невідомо – чи будуть?

Недосконалість законодавства та його недотримання. Принципи економічного механізму природокористування визначено в десятому розділі базового Закону “Про охорону навколишнього природного середовища”. Але важливим недоліком цього Закону є відсутність прямої вимоги ЗБАЛАНСОВАНOSTІ між коштами, які збираються за негативний людський вплив на природу, і коштами, потрібними на усунення негативних наслідків цього впливу. Між тим, у ст.7 Бюджетного Кодексу сформульовано подібний *“принцип збалансованості - повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період”*.

В базовому Законі продекларовано економічний механізм природокористування в Україні, але він насправді не працює. Здебільшого, платежі за забруднення не мають на меті скорочення масштабів шкоди - вони є скоріше механізмом мобілізації надходжень, ніж важелем запобігання цьому забрудненню довікілля. Це підтверджується і тим, що найбільше коштів надходить від платежів за забруднення атмосферного повітря, в той час як найбільше витрат здійснюється на послаблення наслідків забруднення водних ресурсів.

Штрафи за забруднення прибережних вод з кораблів (Постанова КМУ від 3.07.95 №484, діє в редакції від 29.03.2002) завищені в СОТНІ разів порівняно з таким же забрудненням від берегових підприємств (наказ Мінприроди №37 від 18.05.95). Ця абсурдна різниця пояснюється

тим, що з незаможних берегових підприємств багато не стягнеш, в Україні майже не залишилось кораблів торгівельного флоту, і винахідливі екоциновники перетворили нагляд за іноземними кораблями у джерело валюти.

Збір природоохоронних платежів значно покращився після того, як у 1999 році повноваження щодо їх збору було передано до Державної Податкової Адміністрації. Проте в дослідженні Всесвітнього Банку відзначено, що дисципліна сплати платежів є низькою в регіонах з високим забрудненням довкілля, і суб'єкти господарювання штрафуються мало. Це свідчить про корупцію в системі або про поблажливе ставлення до великих підприємств–забруднювачів. Великі підприємства успішно домагаються пільг, в той час як менші підкуповують податківців чи просто уникають сплати податків.

Рахункова Палата звертає увагу: *“В порушення норм статті 47 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, за наявності у підприємств і організацій філіалів, підрозділів, які не є юридичними особами і знаходяться в інших регіонах та здійснюють викиди, скиди забруднюючих речовин та розміщують відходи, збір за забруднення довкілля сплачується не за місцем заподіяння екологічної шкоди.”* [27] Це не формалістська причіпка: дотримання цієї вимоги Закону сприятиме тому, щоб зібрані кошти допомагали зменшити забруднення у місцях його утворення.

ПРИКЛАД. У місті Горлівка у 2001 році за скидання забруднюючих речовин у довкілля та розміщення відходів підприємствам міста було нараховано платежів на загальну суму 2 млн. 141,4 тис. грн. Фактично надійшло 3 млн 681,2 тис грн. Така “виграшна” для міста сума утворилася через плутанину з місцезнаходженням підприємств і їхньою реєстрацією. Акціонерним товариством “Донбасенерго”, наприклад, сплачено 1 млн. 461,2 тис. грн., хоча джерел забруднення безпосередньо на території міста це підприємство не має - рахунок поповнювали його підрозділи по всій області. Але ці кошти не працювали за місцем забруднення, як очікується в разі дотримання декларованих Законом принципів.

Постанова КМУ від 17 вересня 1996 р. N 1147 “Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів” має дуже важливі наслідки для регулювання всієї природоохоронної діяльності та спрямування коштів. Перелік цей є формальним та примітивним, не має ані визначень – що таке природоохоронний ефект і як він має бути підтверджений? - ані посилань на такі визначення. В Переліку немає навіть слова “енергозбереження” та врахування екологічних ефектів від нього, зокрема зменшення викидів парникових газів.

Пункт 9. Переліку “Роботи, пов'язані з поліпшенням технічного стану та благоустрою водойм” дає можливість підтримати екологічними коштами цілком антиекологічні техногенні перетворення на цих водоймах. Більш ніж сумнівні результати можуть бути від інших заходів, які Перелік необачно відносить до переліку природоохоронних : “25. Проведення заходів щодо хімічної меліорації ґрунтів...” або “28. Засипка і виположування ярів, балок з одночасним їх дренажуванням...” На відміну від ярів, де ерозія може розвиватись, балки є стабілізованими природними утвореннями, і техногенне втручання в них матиме скоріше негативний ефект для довкілля. Явно пролобіювані інтереси будівельників та інших відомств!

Українські екоактивісти вважають, що за недостатнього взагалі фінансування екологічних заходів особливо важливим є визначення пріоритетів вкладання коштів. [31].

Витрати зосереджується начебто на нагальних екологічних проблемах України, але вони визначаються навмання.. Ніхто не знає, чи дійсно втілювані заходи є найпріоритетнішими, бо немає пріоритетизації екологічних витрат на основі розрахунків ризиків для стану здоров'я населення або за якоюсь іншою обґрунтованою методологією. Методи розподілу коштів не дозволяють встановлювати пріоритетність елементів в рамках програми, щоб у разі браку коштів фінансувалися першочергові потреби. Це підтверджує висновок Рахункової Палати: “Критерії оцінки та відбору проектів, процедура їх здійснення для фінансування з Державного фонду Мінекоресурсів України не затверджуються і фактично відсутні”. [27]

Рекомендації експертів ЄЕК щодо вдосконалення економічного механізму. Показова реакція Мінприроди на цілком конкретні рекомендації експертів ЄЕК ООН щодо елементів економічного механізму природокористування, висловлені в "Огляді результативності природоохоронної діяльності в Україні" [26], схваленому Комітетом Екологічної політики ЄЕК ООН 21 вересня 1999 року. Вони є актуальними і через 7 років.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 2.1: “Пріоритетними мають бути дослідження щодо визначення необхідних і достатніх економічних важелів, які б стимулювали введення принципу "забруднювач - платить". Необхідне проведення досліджень щодо підготовки рішучих кроків в напрямі розвитку чіткої, орієнтованої на ринок податкової та економічної політики. Дослідження також необхідно спрямувати на виявлення питань, які рівні податків за забруднення довкілля є достатніми, так і прийнятними та встановити чіткі терміни їх введення в дію.”

Мінприроди повідомило експертам про Постанову Кабінету Міністрів України про внесення змін до “Положення про Державний фонд ОНПС”, та про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 01.03.99 р. № 303 "Про затвердження Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору". Проте Мінприроди так нічого і не сказало - чи визначено необхідні і достатні важелі для принципу “забруднювач - платить”, які рівні податків є як достатніми, так і прийнятними, а також коли нові нормативи будуть уведені в дію.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 2.3: “Потрібно запроектувати спеціальний механізм, щоб допомогти створити ринок вторинних продуктів. Податки на розміщення відходів могли б бути збільшеними, а отримані гроші необхідно повернути на їх переробку і повторне використання”. Міністерство знову посилається на два вищезгадані проекти постанов, не доповнюючи це жодною згадкою про інші компоненти механізму, потрібного для створення зазначеного ринку.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 7.3: “Необхідно проаналізувати ефективність існуючих економічних важелів з метою перегляду пільг, консолідації фондів та при необхідності зростання податків за викиди речовин, що забруднюють довкілля. ...” Мінприроди пише, що аналіз ефективності існуючих економічних інструментів щодо скорочення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря проведено, але про висновки того аналізу громадськості нічого не відомо. “.. Слід застосувати принцип стягнення податків до всіх джерел забруднення повітря, до стаціонарних і мобільних, а також до фізичних та юридичних осіб. ” Міністерство не відповіло, чи усі джерела забруднення повітря оподатковані. Мовчати є про що:– Рахункова Палата з цього приводу відзначила: “Непередбачення Кабінетом Міністрів України сплати збору для фізичних

осіб за викиди приватними транспортними засобами суттєво обмежує надходження коштів до фондів охорони навколишнього природного середовища.”

РЕКОМЕНДАЦІЯ 8.7: “Ціна на воду має бути зрозуміла та реалістична. Водомірні прилади мають бути встановлені для всіх користувачів; оплата має відповідати кількості використаної води. Ціни на воду мають покривати капітальні та експлуатаційні витрати та витрати, пов'язані з підтримкою інфраструктури водопостачання та водовідведення.” У відповіді Міністерства так і немає визнання факту, що платня за спеціальне використання води, яка регламентується низкою підзаконних актів є недостатньою для покриття експлуатаційних та інфраструктурних витрат.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 13.3: “Необхідно негайно розробити сталу, орієнтовану на ринок, послідовну політику, спрямовану на економію енергії, зменшення залежності від її імпорту та підвищення рівня енергозбереження”. Нам невідомо жодного факту чи документу, який свідчив би, що Мінприроди бере реальну участь в розвитку політики енергозбереження.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 13.4: “Встановлення та оприлюднення термінів введення ринкових цін на всі види енергії повинне розглядатися, як негайна вимога для успішної реструктуризації та модернізації енергетичного сектору.” Відповідь Мінприроди на цю рекомендацію - про затвердження “міжгалузевих норм витрат палива для опалювальних котлів” та про розробку “Методики розрахунку технологічних витрат електроенергії в діючих мережах електропостачання” є просто недоречною. Вона свідчить про нерозуміння питання про ринкові ціни. Завдання Міністерства - добиватись, щоб в тарифах на електроенергію відображались кошти на відновлення довкілля і убезпечення людини від негативних впливів енергетики. Але в тарифах на електроенергію від АЕС досі не враховано кошти, потрібні на виведення АЕС з експлуатації, на довгострокове поводження з радіоактивними відходами, на сплату страхових внесків для компенсації за можливі ядерні аварії.

Усі ці приклади свідчать про лукаве уникання Мінприроди конкретної роботи, яка мала б відбутись за добросумлінного виконання рекомендацій. З такими хитрощами до Євросоюзу не потрапити !

Погано налагоджені комунікації. Чи правильно розподілено права та обов'язки у фінансуванні охорони довкілля між державним та іншими секторами, між центральним та місцевим рівнями управління?

Рахункова Палата відзначає : “Основна частина природоохоронних заходів здійснюється, як правило, підприємствами, організаціями, установами за рахунок власних коштів.” Ця думка підкріплюється в дослідженні Всесвітнього Банку: “Більшість екологічних витрат здійснюється з позабюджетних джерел, головним чином коштів “підприємств”, “приватним сектором.” В період 1996 – 2000 років таке фінансування суттєво скоротилося. В 2000 році витрати з позабюджетних джерел склали 94 % всіх витрат на охорону навколишнього середовища. У загальному обсязі найбільша частка належить приватним поточним витратам, які в 2000 році склали 77 %.”

Отже, навіть за покращання використання коштів держбюджету, Державного та місцевих фондів ОНПС, для позитивних екологічних змін не менше значення має ефективне використання інших коштів - державних, приватних, комунальних, міжнародних, навіть

громадських. Оскільки ці кошти мають інших розпорядників, то директивні вказівки тут не годяться, а лише пошук форм партнерства і координація зусиль усіх секторів. На жаль, ні Кабмін, ні Мінекоресурсів не виконують свої (передбачені відповідно у ст.17 та ст. 20 базового Закону) функції координації участі державних та недержавних організацій в природоохоронній діяльності.

В Україні важко вирішується питання про розмежування повноважень. Але коли воно досягнуто, навіть інформаційна взаємодія між суб'єктами екополітики практично припиняється. Обовязковість взаємного інформування, залучення інших суб'єктів екополітики до прийняття рішень, врахування їхньої думки мають бути закріплені в законі про державний та місцеві фонди ОНПС.

У середньому розмір екозборів складає від 0,01% до 3% валових витрат підприємств. Представник Запорізького алюмінієвого комбінату, єдиного підприємства в Запоріжжі, що кілька років поспіль у повному обсязі і вчасно перераховувало екологічні платежі, п. А.Усачов вважає : *"Сплачені до екофондів гроші ми могли б направити на інші різновиди природоохоронних робіт на нашому комбінаті, і я упевнений, набагато ефективніше."* [35]. Мається на увазі Закон України *"Про проведення економічного експерименту на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України"*, що дозволив 70% збору за забруднення довкілля залишати у підприємств гірничо-металургійного комплексу, учасники експерименту (з 1 липня 1999 року до 1 січня 2002 року) на виконання Планів природоохоронних заходів. Плани ці мали затверджуватись керівниками підприємств та погоджуватись з місцевим самоврядуванням й облдержуправлінням екоресурсів.

За даними Мінекоресурсів, у 2000 році у 67 підприємств-учасників експерименту залишилось 43.9 млн. гривень, але багато з цих коштів так і не було використано на природоохоронні заходи. Зокрема, підприємствами Донецької та Дніпропетровської областей для здійснення цих заходів використано лише 52% від суми, що була в їх розпорядженні. Часто передбачені експериментом цілі не досягались. У зв'язку з цим Рахункова Палата зробила висновок: *"Подальше проведення експерименту в частині залишення і використання коштів Фонду охорони навколишнього природного середовища - недоцільне."* [28]

Але з цим можна погодитись не цілком. Знаємо принаймні один позитивний приклад [34]. Пантелеймонівський завод вогнетривких матеріалів (Горлівка) до залишених йому при проведенні експерименту 27.9 тис. грн. додав свої гроші і провів реконструкцію відстійника. У результаті технологічної води було закуплено менше, отримано економ.ефект у сумі 44.5 тис. грн. Реконструкція пилоочисного устаткування скоротила викиди пилу в атмосферу на 25%.

Отже, знову бракує інформації – а де саме кошти використали за призначенням?. А також - яку роль грали в цьому експерименті органи Мінприроди, наскільки ретельно було продумано в ньому механізми впливу держави? Наприклад, чи варто було допускати до участі в експерименті підприємства, які не мали навіть планів природоохоронних заходів і конкретних проектів з позитивним висновком екологічної експертизи? З такою інформацією можна було б зробити висновки - чи варто повторювати експеримент і за яких умов він може дати суттєво кращі результати? Треба заохочувати добросумлінних господарників і зупиняти недобросумлінних, а не нагороджувати чи карати всіх гамузом.

Права на встановлення конкретних процедурних подробиць - щодо порядку стягнення плати, лімітів використання природних ресурсів, лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин закріплені в ст.ст.43-45 базового Закону за виконавчою владою - від Кабінету Міністрів до місцевої влади. За відсутності в Законах низки принципів обмежень для такого регулювання, це полегшує зацікавленим бізнесовим кланам лобіювання потрібних їм рішень виконавчої влади за рахунок довкілля.

Органи виконавчої влади, починаючи з Кабміну, допускають як перевищення повноважень, так і нехтування своїми обов'язками. Наприклад, за висновком Рахункової Палати, норми постанови Кабінету Міністрів України від 17.09.96 № 1147 неправомірно передбачали використання природоохоронних коштів для стимулювання державних службовців. Водночас, за тим же висновком *“Кабінет Міністрів України, в порушення вимог чинного законодавства, самоусунувся від розподілу коштів Державного фонду. Внаслідок цього цей розподіл здійснюється Міністерством екології та природних ресурсів України без чітко визначених пріоритетів, суб'єктивно, на свій розсуд, за одноособовим рішенням Міністра”*

Обсяг витрат, які фінансуються з державного бюджету, приблизно дорівнює обсягу витрат усіх екологічних фондів. Оскільки Мінприроди не розробило детальних процедур, а також принципів координації зусиль на національному та місцевому рівнях, якими мають керуватись місцеві органи влади в управлінні коштами еко-фондів, то не маючи придатної для здійснення місцевої екополітики нормативної бази, відповідного навчання, постійної інформаційно-методичної підтримки та контролю з боку Мінприроди, місцева влада діє з еко-коштами ще більш навмання і свавільно, ніж на державному рівні.

І тут Мінприроди робить помилковий висновок, який некритично повторюють експерти в дослідженні Всесвітнього Банку [33], начебто причина неефективності – фондів занадто багато (більше 1600 регіональних і місцевих фондів) і треба залишити їх лише на обласному рівні. Не треба недоліками практики використання коштів обґрунтовувати скасування принципового права кожного органу місцевого самоврядування – самостійно вирішувати про використання місцевих ресурсів для розв'язання екологічних проблем.. Це право закріплено в Конституції та ст.ст. 26, 27, 33 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, та в ст. 7 Бюджетного Кодексу: “принцип субсидіарності - розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача”. Дуже важливо, щоб еко-кошти працювали якомога ближче до місця їх збирання.

Очевидно, можливе добровільне кооперування цих коштів на регіональному рівні – віддаючи свої кошти в об'єднаний регіональний фонд, орган місцевого самоврядування повинен мати право на участь в управлінні цим фондом. Але не треба адміністративними важелями робити примусовий “колгосп”, де кошти місцевих фондів будуть остаточно відчужені від місцевих громад і надійдуть до обласних та Державного Фондів України. Нині, як показує практика, вони рідко повертаються звідти на відтворення та підтримання місцевих природних ресурсів, а управління ними також може бути неефективним.

Держава має підсилити регулювання та контроль, а не безпосереднє керування місцевими природоохоронними коштами. Треба законодавчо заохочувати ефективне використання природоохоронних коштів - чи це робиться за безпосереднього управління коштами при

місцевому органі влади, чи через регіональний об'єднаний ЕкоФонд. Водночас треба фінансово карати за використання природоохоронних коштів не за призначенням.

Проект Закону “Про національний екофонд” у варіанті, запропонованому тодішнім Міністром В.Шевчуком, передбачав можливості витрат значних коштів, які збирались державою, за рішеннями вузького кола людей при дуже обмеженому державному контролі. Попри хибність цього законопроекту, лишається актуальною потреба врегулювання діяльності держфонду та місцевих Фондів ОНПС Законом, а не Постановою Кабміну. ЗРОЗУМІЛОЇ ТА ПРОЗОРОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННИМИ КОШТАМИ ДОСІ НЕМАЄ.

Фінансування міжнародної природоохоронної співпраці. Міжнародна співпраця України на двусторонній та багатосторонній основі є не лише важливим чинником на шляху до інтеграції з Європейським Союзом, так і джерелом значної допомоги в сфері охорони довкілля. Вартість грантів на програми і проекти такої екологічної співпраці інколи вимірюється мільйонами доларів або євро. І хоча ця допомога здебільшого надається у формі консультацій, передачі інформаційно-методичних матеріалів, проведенні різних семінарів і далеко не завжди матеріалізується в обладнанні чи на рахунках українських установ, проекти міжнародної допомоги завжди привертають величезну увагу керівництва Мінприроди.

Співробітники Міністерства бували залученими до участі в проектах як консультанти, з оплатою праці не за українськими ставками заробітної платні. На жаль, були можливі ситуації конфлікту інтересів, коли одна і та ж посадова особа Міністерства приймає рішення щодо доцільності прийняття пропозиції певного проекту міжнародної допомоги, потім залучається як консультант з оплатою, а потім бере участь в оцінюванні підсумків цього ж проекту. Очевидно, за таких умов оцінки бувають лише позитивними, незалежно від реальної корисності даного проекту допомоги для України. Навіть якщо цей посадовець не працюватиме в проекті безпосередньо сам(а), він (вона) має можливість рекомендувати іноземним партнерам залучити до роботи певних людей, інколи своїх друзів чи родичів.

Після підписання міждержавних домовленостей іноземні партнери – це здебільшого бізнесмени з якихось консалтингових фірм. Вони мало переймаються великою політикою, їх більше хвилює змога отримати замовлення на проект і благополучний звіт за ним, щоб була перспектива на отримання наступного. І в разі потреби для них зовсім не важко знайти контакти і “порозумітись” з українськими чиновниками.

Процедури погодження проектів не дуже складні. Рівень погодження залежить від масштабу проекту, наприклад для проектів UNDP вартістю менше 100 тисяч доларів достатньо погодження не з Міністром, а з його Заступником чи керівником одного з департаментів Мінприроди. Гранти міжнародної допомоги не включаються до бюджету (хоч така можливість передбачена ст.29 Бюджетного Кодексу) через те і не підлягають перевірці Рахунковою Палатою. Через те гранти можуть ставати каталізатором корупції.

Єдиним засобом проти корупції в цих умовах є прозорість та залучення громадськості. На жаль, представники навіть тих країн, які ратифікували Оргуську Ковенцію, недооцінюють значення цього чинника в Україні. Прозорість проектів міжнародної допомоги буває дуже недостатньою.

Ні в рамках Мінприроди, ні в системі інших органів державної влади досі так і не

конкретизована та персоніфікована відповідальність за управління проектами міжнародної допомоги, попри надану експертами ЄЕК ООН *РЕКОМЕНДАЦІЮ 3.3: “Повинні удосконалюватися координація і співробітництво між усіма закладами, залученими у розвиток політик, і управління міжнародними проектами. Необхідно створити спеціальний підрозділ з управління проектами міжнародної фінансової допомоги. Необхідно також створити добровільну міжнародну робочу групу в яку увійдуть представники країн партнерів, що бажають допомогти Україні в здійсненні її природоохоронної діяльності.”*

Приклад програми українсько-канадської співпраці щодо проблеми зміни клімату засвідчує клановий характер використання коштів з української сторони. Ні існуючий державний орган координації - Міжвідомча Комісія з питань впровадження Рамкової Конвенції ООН з проблеми зміни клімату, ні громадськість жодним чином до планування, виконання та оцінювання проектів цієї програми не залучались.

Бакує коштів чи прозорості, ефективності та відповідальності? Недостатність фінансування природоохоронної діяльності в Україні загалом відзначається всіма учасниками екоруху. Екологічні програми без фінансування є пустими деклараціями.

Загальний обсяг видаткової частини держбюджету на 2007 рік – 161 млрд 819 млн грн (130 090 млн в загальному фонді та 31 729 млн грн в спеціальному). На фінансування діяльності Мінприроди, Держводгоспу, Держкомзему, Геологічної Служби та Геодезичної служб загальному фонді на 2007 р. передбачено 1084 млн грн, у спеціальному - 1253 млн., разом 2 млрд 337 млн грн. Тобто це приблизно 1.44% від загального бюджету.

Проте, якщо врахувати, що з них 616 млн йде на “Розвиток мінерально-сировинної бази, в тому числі буріння артезіанських свердловин”, що є прямо природоруйнівною діяльністю, а також 598 млн на Держводгосп (з них 548 млн – на “Експлуатація загальнодержавних і міжгосподарських державних меліоративних систем”), екологічний баланс діяльності якого близький до нуля (якщо не відмовний), то вийде 1 млрд 123 млн, або 0.7%. Було і гірше. Рахункова Палата робила висновок щодо 2000 р.: “У загальних видатках державного бюджету України питома вага видатків по розділу “Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека” і видатків державного фонду ОНПС займає менше 0,5 відсотка.” [27]

А скільки треба витратити? Для порівняння - в країнах Центральної Європи на це виділяють 2-3%, а Західної - до 5%. Зрозуміло, що відповідь на ці питання залежать як від загального стану економіки, так і від політичних пріоритетів керівництва країни І з цим невеликим відсотком можна було б примиритись, якби значна частина довіклієвих коштів не йшла у “загальний казан”, а не на цілі охорони природи!

Збори за спеціальне використання природних ресурсів дають надходжень в бюджет 1 млрд 909 млн грн, збір за забруднення навколишнього природного середовища 575 млн., тобто це вже більше ніж формальні видатки 2 млрд 337. Але якщо дохідну частину “від природи” додати збір за спеціальне водокористування - 479 млн (значною мірою покрились би витрати на Держводгосп), платежі за користування надрами загальнодержавного значення 501 млн та збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету (читай - за природоохоронні кошти) в обсязі 827 млн, то “природні” надходження становлять 4 млрд 297 млн грн - майже у два рази більше!

Експлуатуючи природу, керівна еліта України не думає повертати їй борги. Охорона природи фінансується за залишковим принципом. На *“міжнародне співробітництво у сфері охорони навколишнього природного середовища, сприяння сталому розвитку, екологічній освіті та поширенню екологічної інформації”* – на все разом! - виділено аж 7,55 млн грн. Тим часом Міністерство надзвичайних ситуацій має 2 млн 800 тис грн тільки на одне *“Інформування громадськості з питань ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та цивільного захисту населення”* та 2 млрд 944 млн загальний бюджет. Це показує, що боротьба з наслідками негативних явищ в Україні є більш значущою (і корупційно вигідною), ніж боротьбою з їх причинами.

Недостатність фінансування природоохоронної діяльності свідчить, що охорона довкілля не є політичним пріоритетом для вищого керівництва країни незаконне спрямування природоохоронних коштів не за призначенням є проявом правового нігілізму, який починається на рівні Парламенту та Кабміну. Це сприяє зловживанням у використанні природоохоронних коштів на усіх рівнях.

Рахункова Палата виявила значні порушення на рівні самого Мінприроди у 2003-2005 роках [30]: *“Результати аудиту свідчать, що нечітке планування роботи та звітності про досягнуті результати призводить до неефективного та незаконного використання бюджетних коштів. Як наслідок, 185,1 млн. грн. або 59,3 відс. коштів Фонду використано з порушенням законодавства. Відсутність єдиної державної науково-технічної політики у сфері охорони довкілля призвела до того, що 8,7 млн. грн. коштів Фонду, спрямованих головним розпорядником на наукові дослідження та впровадження механізму забезпечення охорони природних ресурсів, використані неефективно.”*

Як наголосив у своєму виступі на Колегії Голова Рахункової палати Валентин Симоненко: *“Не може бути визнана ефективною робота Міністерства, коли четверта частина коштів у 2003 році та п'ята в 2004 році (загалом - 51,5 млн. грн.) були невикористані і повернуті до бюджету, а кожна третя використана гривня коштів Фонду направлена на заходи, які не мають безпосереднього впливу на довкілля”. “У 2005 році, станом на 1 листопада, положення погіршилось! Міністерством не забезпечено використання коштів Фонду, незважаючи на те, що обсяг надходжень до Фонду складав 97,1 млн. гривень. І це в той час, коли в багатьох містах України проблеми чистої питної води чи забруднення повітря необхідно вирішувати повсякденно.”*

Такою є правда про нестачу коштів, як універсальну причину виправдання бездіяльності ! Посилання на брак фінансів масово використовується і на місцевому рівні. В обласних та міських бюджетах щороку плануються кошти начебто на екологічні справи, і коштів начебто не вистачає. А витрачаться вони можуть часто на зовсім інші потреби, які не стосуються покращання стану довкілля. Інформація про використання коштів з місцевих бюджетів та екофондів є малодоступною.

Хоча в ст.7 Бюджетного Кодексу зазначено: *“кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу”*, на практиці жодної відповідальності за використання державних коштів невідповідно до цільового призначення одержувачі коштів не несуть. **Громадськості невідомі факти покарань за**

зловживання у використанні природоохоронних коштів. На рівні міст контрольно-ревізійні органи можуть виявити порушення, про них може написати преса, але далі – майже завжди немає наслідків. Міські Голови про це знають і не бояться вдаватись до зловживань. Прокурорські заходи впливу є дуже нерегулярними.

ВИСНОВКИ: Четверта (ресурсна) складова екологічної політики має великі негаразди – фінансування природоохоронних заходів недостатнє, водночас кошти використовуються неповністю, неефективно та корупційно. Але відповідальності за це не має. В цій складовій найбільше відображаються вади інших трьох компонент української екополітики: погане інформування, нечіткість законодавства та його недотримання, нерозвинутість суспільних комунікацій тощо.

1. НЕ ДОПУСКАТИ СКОРОЧЕННЯ ОБСЯГІВ ТА ПРОПОРЦІЇ ФІНАНСУВАННЯ ДОВКІЛЛЄВОЇ СФЕРИ. Природоохоронні витрати мають збалансовані з надходженнями “від природи” в окремому розділі бюджету, і в міру можливостей мають доповнюватися фінансуванням з міжнародних джерел. Порядок надання міжнародної природоохоронної допомоги має бути узгоджений з Бюджетним Кодексом України.

2. ДОБИВАТИСЬ БАЛАНСУ МІЖ НАДХОДЖЕННЯМИ ЗА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ВИТРАТАМИ НА ПРИРОДООХОРОННІ ЦІЛІ відповідно до принципів десятого розділу (економічний механізм) Закону "Про охорону природного навколишнього середовища". Витрати на дотримання екологічного законодавства, створення та охорону об'єктів природно-заповідного фонду, вдосконалення системи управління, моніторинг стану довкілля та моніторинг ефективності витрат, загальне підвищення екологічної обізнаності населення, дослідження та розробки принципової ваги для довкіллевой сфери мають фінансуватись безпосередньо з бюджету.

3. ВРЕГУЛЮВАТИ ДІЯЛЬНІСТЬ ЕКОФОНДІВ ЗАКОНОДАВЧО Постанова КМУ від 7 квітня 2006 р. N 462 “Про внесення змін до Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища”, дозволяє фінансувати неефективні проекти. Роль центру в управлінні ресурсами Фонду треба чітко обмежити загальним моніторингом, науковими дослідженнями та фінансуванням проектів, які мають значення для кількох регіонів. Необхідно обмежити право місцевих екофондів на свій розсуд розподіляти чи перерозподіляти ресурси, можливо через встановлення співвідношень асигнувань на різні статті витрат. Уряд повинен мати право на підставі результатів перевірок обмежувати частину платежів за забруднення, що залишається на місцевому рівні, якщо вона використовується не за призначенням.

4. МАКСИМАЛЬНО ЧІТКО ВИЗНАЧИТИ ПРІОРИТЕТИ ЕКОПОЛІТИКИ НА П'ЯТЬ РОКІВ ТА ЩОРІЧНО. Державні витрати на охорону довкілля повинні враховувати стратегічні пріоритети, які, у свою чергу, мають прив'язуватися до конкретних результатів, що впливають на громадське здоров'я, громадську безпеку, скорочення масштабів бідності та охорону природних ресурсів. У довкіллевій сфері потрібні власні чіткі пріоритети, на основі яких можна встановлювати конкретні екологічні цілі та завдання. Одним з пріоритетів має стати підвищення загальної обізнаності населення з екологічної безпеки.

5. РІШЕННЯ ПРО ДЕРЖАВНІ АСИГНУВАННЯ НА ЕКОЛОГІЧНІ ЦІЛІ МАЮТЬ СПИРАТИСЯ НА ҐРУНТОВНИЙ АНАЛІЗ ЕКОЛОГІЧНОЇ ТА ЕКОНОМІЧНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ РАНІШЕ ЗРОБЛЕНИХ ВИТРАТ. Треба прийняти процедури, що дозволяють різним рівням державного управління з урахуванням пріоритетів встановлювати конкретні цілі та результати, досягнення чи недосагнення яких піддається перевірці. Наприклад, скорочення рівнів забруднення. Потрібен моніторинг результативності довкіллевих витрат за міжнародними стандартами, принаймні застосування аналізу витрати/вигоди. Оцінки потрібні на всіх рівнях державного управління, і не лише фінансових та адміністративних аспектів, але і екологічних

6. ПЕРЕГЛЯНУТИ СИСТЕМУ ПЛАТЕЖІВ ЗА ВИКОРИСТАННЯ РЕСУРСІВ ТА ЗАБРУДНЕННЯ Змінити обґрунтування та розміри плати за використання лісових ресурсів, надр, спеціальне водокристування тощо – так, щоб підтримувалась збалансованість. Вартість продукції повинна включати витрати на відновлення довкілля, деградованого від побічних наслідків цього виробництва.

7. ПОСИЛИТИ ПРОЗОРИСТЬ ТА ГЛАСНІСТЬ. Звітність має бути змінена так, щоб не було складним відстежити екологічні витрати, здійснені ними. Необхідно поглибити обізнаність громадськості та її участь у прийнятті рішень згідно з Оргуською Конвенцією. Пропонується зробити нормою щорічне проведення ПУБЛІЧНИХ СЛУХАНЬ про виконання місцевих екологічних програм та використання екологічних фондів

8. ЗБІЛЬШИТИ УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ НА ПІДСТАВІ НОРМ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ПРАВ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ, ЗОКРЕМА - ОРГУСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ. Офіційно, через розробку та затвердження відповідних положень та змін до законодавства, визнати необхідність участі громадськості у всіх стадіях бюджетного процесу на всіх рівнях влади. Враховуючи, що Оргуська Конвенція після її ратифікації стала частиною національного законодавства України, і що одним з пріоритетів допомоги західних країн України є зміцнення верховенства права пропонуємо: В КОЖНОМУ ПРОЕКТІ МІЖНАРОДНОЇ ДОПОМОГИ УКРАЇНИ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ ОБОВ'ЯЗКОВО МАЄ БУТИ РОЗДІЛ “ІНФОРМУВАННЯ ТА ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ”, в якому мають бути описані передбачені для цього в проекті процедури, заходи та кошторис.

9. ВДОСКОНАЛИТИ ТЕНДЕРНІ ПРОЦЕДУРИ, виключивши ситуації конфлікту інтересів. Передбачити участь НУО як у конкуруванні, так і в прийнятті рішень;

10. ВИДІЛЯТИ НЕ МЕНШЕ 1% від загальної суми витрат на природоохоронні цілі в бюджетах усіх рівнів для цілей екологічної освіти та просвіти

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗМІН У ДЕРЖАВНІЙ ЕКОПОЛІТИЦІ:

Системний аналіз з допомогою соцікультурної моделі показує глибоке неблагополуччя з державною екологічною політикою в Україні – по всіх чотирьох компонентах політики надто великий розрив між декларованим і реальним. За нинішнього стану екополітики держава надто мало захищає екологічні права громадян, і в державній системі не помітно діючих чинників, які могли б призвести до суттєвих змін ближчим часом.

Позитивні зрушення в екополітиці відбулись переважно у 1991-1998 роки, значною мірою завдяки впливу громадського екологічного руху, який мав знайний підйом у 1988-1992

роках, і приніс низку нових ідей. За занепадом екоруху настав застій в екополітиці. Сколихне політичну та управлінську верхівку держави лише нова хвиля підйому екоруху.

Громадський рух нині має підсилювати свій потенціал у всіх чотирьох компонентах СКМ (набиратись знань, добре орієнтуватись в законодавстві, розвивати комунікації з різними секторами суспільства, ставати ресурсно сильнішим), щоб бути в змозі в найбільш підходящий політичний момент пролобіювати найважливішу вимогу – визнання питань охорони довкілля та заблансованого розвитку серед семи головних стратегічних пріоритетів держави.

Решта пропозицій підкріплюють і конкретизують цю вимогу. Попри невдачу зі зверненням екоНУО до Президента, його треба повторити, оскільки в умовах політичної кризи звертатись до інших органів державної влади безперспективно. Саме на основі листа *“Суспільство потребує ефективної екологічної політики”* розроблені ці пропозиції, і вони орієнтовані насамперед на Президента та РНБОУ.

1) Визнати покращання екологічної ситуації одним з найголовніших пріоритетів суспільного розвитку, який має бути втілений у практику державного управління. Кабінету Міністрів, Мінприроди, Мінекономіки, Міносвіти, Держкомстату, Міністерству соціальної політики та Мінохорони здоров'я, інститутам стратегічних досліджень та проблем національної безпеки, Академії державного управління при Президенті України проаналізувати наявні критерії якості державного управління та показники статистичної звітності у зв'язку з цим пріоритетом. Дати пропозиції щодо порядку оцінювання управлінських рішень за зростанням індексу людського розвитку ООН, що відображає збалансованість економічної, екологічної та соціальної компонент суспільної якості життя. Протягом року розробити та винести на відкрите обговорення проект п'ятирічної програми інтеграції екологічної політики у всі напрямки управління соціально-економічним розвитком, зокрема, через застосування стратегічної оцінки впливу на довкілля, просторове планування, реформу екологічних податків, торгівлю квотами на викиди на внутрішньому ринку, заставно-поворотні системи, екологізацію політики субсидій, екологізацію державних закупівель тощо.

2) Визнати особливу важливість дотримання Україною Організації Конвенції - і самої по собі, і як механізму масового залучення громадян до демократії. Не приймати жодного рішення, яке може вплинути на стан довкілля, без процедурно врегульованої участі громадськості (громадські і парламентські слухання, референдуми, громадська еко-експертиза тощо). Громадяни мають інформуватись на самих ранніх стадіях підготовки рішень. Міністерству юстиції, Міністерству закордонних справ, Інститутам стратегічних досліджень та проблем національної безпеки, Академії державного управління проаналізувати недоліки у виконанні Україною зобов'язань за Організацією Конвенцією та дати пропозиції для розробки програми внесення змін в законодавство та практику державного управління, зокрема – передбачити санкції за порушення вимог Конвенції. Кабінету Міністрів, Мінприроди та Держтелерадіо розробити проект програми втілення Організації Конвенції та винести її на відкрите суспільне обговорення для подальшого врахування в Державному бюджеті та планах роботи Уряду.

3) Відповідно до ст.7 профільного Закону "Про охорону навколишнього природного середовища" Мінприроди, Міносвіти та Головному Управлінню державної служби в розробити мінімуми кваліфікаційних вимог щодо екологічних знань державних службовців усіх рівнів,

діяльність яких пов'язана з використанням природних ресурсів та призводить до впливу на стан довкілля, далі - розробити та узгодити програму заходів з перепідготовки керівних кадрів.

4) Мінприроди, Держтелерадіо та НацРаді з питань телебачення та Радіомовлення з залученням екологічних та журналістських громадських організацій розробити принципи державних замовлень до ЗМІ, які задовільняли б суспільний попит на екологічну інформацію і пропаганду здорового способу життя та заохочували зростання такого попиту. Питання екополітики мають постійно висвітлюватись на Інтернет-сайтах державних установ, в новинних та освітніх програмах засобів розголосу, в яких засновником або співзасновником є органи державної влади. Правди наслідків недостатньо, потрібна і правда причин.

5) Відповідно до ст.20 профільного Закону, Мінприроди має стати насправді головним органом розробки та здійснення державної екополітики, зокрема координації її з усіма іншими державними органами. У зв'язку з цим Кабінету Міністрів України, Мінприроди, Головному Управлінню державної служби, Інститутам стратегічних досліджень та національної безпеки, Академії Державного управління при Президенті України проаналізувати недоліки нинішньої структури природоохоронних органів та їх місця в загальній системі державного управління, розробити проект концепції реформування системи органів регулювання, керування, нагляду та контролю у сфері охорони довкілля, природокористування та збалансованого розвитку. Кабінету Міністрів винести цю концепцію на широке суспільне обговорення. Концепція має передбачати поетапну інтеграцію з Мінприроди ресурсних держкомітетів, розмежування управлінських та господарських функцій, незалежність регулювання, керування, експертизи та контролю.

6) Кабінету Міністрів, Мінприроди, Головному управлінню державної служби розробити проект програми зміцнення кадрового потенціалу природоохоронної діяльності, передбачивши зростання штатної чисельності в два рази за два роки. Забезпечити прозорість та обґрунтованість кадрової політики в природоохоронних органах і суміжних відомствах. На перших місцях мають стояти управлінський професіоналізм, освіта, природоохоронний досвід, нескорометованість антиекологічними чи корупційними діями, спроможність відстоювати екологічні принципи та конструктивно співпрацювати з громадськістю. Призначати Міністра охорони довкілля, заступників Міністра, керівників природоохоронних управлінь лише на конкурсній основі з обов'язковим врахуванням думки громадськості.

7) Інститутам стратегічних досліджень та національної безпеки, Академії Державного управління з залученням Мінприроди та НУО зробити аналіз управлінської якості різних програм (національних, державних, урядових, галузевих, обласних тощо), які стосуються екологічної сфери, зокрема "Основних напрямів" та підготувати пропозиції для розробки Національного Плану Дій з охорони довкілля (НПДОД). Кабінету Міністрів з урахуванням цих пропозицій організувати розробку протягом року НПДОД на п'ять років і узгодити його з ПДОД обласного та місцевого рівня. Передбачити, зокрема, забезпечення виконання зобов'язань України за міжнародними екологічними конвенціями. Запровадити програмно-цільові методи управління та посади менеджерів з достатніми контрольними повноваженнями, жорстко персоніфікованою відповідальністю за ефективне та прозоре управління, конкретність результатів, дотримання строків.

8) У зв'язку з особливим значенням для економіки України виконання зобов'язань за

Київським протоколом та Рамковою Конвенцією ООН щодо зміни клімату Кабінету Міністрів замість Міжвідомчої Комісії РКЗК при КМУ запровадити одноособовий управлінський орган – Уповноваженого КМУ з проблеми зміни клімату – та створити при РНБОУ Наглядову Раду за діяльністю цього Уповноваженого на основі складу МВК РКЗК ООН.

9) Кабміну, Мінприроди, Мінекономіки, Мінфіну підготувати та винести на відкрите обговорення проект екологізації бюджетного, податкового та тендерного законодавства, а також Перелік видів природоохоронної діяльності. Передбачити виокремлення екологічних розділів у державному бюджеті та бюджетах обласного та місцевого рівня. Витрати на збереження довкілля мають бути не меншими, ніж надходження за природокористування. Ціна природних ресурсів має поетапно зростати, і протягом 5 років вага екологічних розділів в бюджетах сумарно мають вийти на рівень не менше 5% . Платежі за природокористування мають сплачуватись насамперед в місцеві бюджети там, де підприємства діють та шкодять. Не менше 5% природоохоронних коштів має витрачатись на заходи екологічної освіти, просвіти та інформування, а до тендерів на ці заходи мають залучатись НУО.

10) Для підготовки переходу України на шлях збалансованого розвитку апарату РНБОУ зібрати пропозиції Верховної Ради, органів державної влади та управління, бізнесових структур, наукових установ, громадських, профспілкових та релігійних організацій щодо формування концепції збалансованого розвитку та утворення при РНБОУ Національної Ради збалансованого розвитку.

Перелік використаних джерел.

- [1]. Науково-практичний коментар Закону України "Про охорону наколишнього природного середовища" "ЕкоПрав"-Харків, Харків, 2006
- [2] Таврический экологический институт. Политология в схемах и таблицах. Учебное пособие для студентов по курсу "политология" Симферополь, 1998 <http://xammpet.nm.ru/doc/pol/>
- [3] Всеволод Речицкий. Поняття політичної активності. Видання Харківської правозахисної групи "Культура, Людина і Право" N 4 листопад 2002 (<http://www.khpg.org>)
- [4] "КОНТЕКСТ" No. 5, квітень 2001 року. Від редакції Світлана Конончук, головний редактор журналу "Контекст" <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1000&mode=thread&order=0&thold=0>
- [5] Cambridge International Dictionary of English (<http://uk.cambridge.org/>)
- [6] Социология социальных изменений. Петр Штомпка Москва, Аспект-пресс, 1996 <http://vuzlib.net/3812/>, <http://soc.lib.ru/su/567.rar>, <http://philos.omsk.edu/libery/soziolog/shtompka.rar>
- [7] Демократизация общества и развитие личности. От тоталитаризма к демократии. Е.И.Головаха, И.Э.Бекешкина, В.С.Небоженко. Киев, Наукова думка, 1992
- [8] Право людини на безпечне довкілля – у доповіді правозахисних організацій “Права людини в Україні - 2004”, Українська Гельсінська спілка з прав людини. Харків, "Фоліо", 2005
- [9] Юрій ШИРКО: “Комітет із питань екологічної політики відхилив урядовий Проект Кодексу України про відходи, оскільки в ньому лобюються інтереси певних осіб” 17.10.2003 Матеріали сайту Української Народної Партії <http://www.viaduk.net/clients/unp.nsf/Print/51187E76F9BC61E8C2256DC5004DCBC5>
- [10] УКРАЇНА. ОЦІНКА СИСТЕМИ ВРЯДУВАННЯ SIGMA Березень 2006 р. <http://uatender.com/komitet/biblioteka/100.pdf>
- [11] Экологическая парадигма как элемент культуры (Социологические исследования. 2006. № 7. С. 83-93). Яницкий О.Н., д.ф. н., проф., зав. сектором социально-экологических исследований Института социологии РАН http://spb.ecology.net.ru/enwl/2006/12/10_04.htm
- [12] Экологическая политика как сетевой процесс Яницкий О.Н. // Политические исследования. 2002. № 2. <http://www.politstudies.ru/fulltext/2002/2/5.htm>
- [13] Ще раз про зміст і співвідношення понять "державне управління" і "виконавча влада": полемічні нотатки Авер'янов В. (Інститут держави і права ім.В.М.Корецького НАНУ) <http://law.lviv.ua/?w=r&i=6&d=453>
- [14] КОНЦЕПЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ Фонд ИНДЕМ. Москва, http://www.anti-corr.ru/rutxt/2003/admin_reform/indextxt.asp?filename=01.xml
- [15] Україні енергозбереження не потрібне? Розглянуто Колегією Рахункової палати http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article?art_id=862490&cat_id=411
- [16] У Дніпропетровську відкрито регіональне Представництво Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики Офіційний сайт обласної ради : Прес-служба 26 серпня 2005 <http://oblrada.dp.ua/press/archive/2005-08/301>
- [17] РОЗЛУЧЕННЯ ПО-МІНІСТЕРСЬКИ Ольга КОШАРНА Газета “Дзеркало тижня” № 36 (360) 15 - 21 вересня 2001 <http://www.dt.ua/3000/3320/32201/>
- [18] Правове регулювання реалізації екологічного управління в Україні та шляхи його вдосконалення. Віталій Зуєв. http://mama-86.org.ua/ecodemocracy/experts_zuev_u.htm
- [19] Реформування публічної адміністрації в Україні: місцевий та регіональний рівні Документ для консультацій щодо державної політики (Зелена книга) Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування Вересень 2006р. <http://www.pravo.org.ua/files/GB>
- [20] Water management in France. Well known initiative www.waternunc.com
- [21] Правові, соціальні та економічні умови діяльності українських НУО – підрозділ у доповіді “Громадська оцінка екологічної політики” Київ, 2003 <http://www.uarivers.net/public/evaluation-ukr.pdf>
- [22] Атака влади на "грантожерів“. Анатолій Гриценко Газета “Дзеркало тижня” № 48 (473) 13 - 19 грудня 2003 <http://www.dt.ua/1000/1030/44564/>
- [23] Доктрина громадянського суспільства Український незалежний центр політичних досліджень 14 жовтня 2006 р. <http://doktryna.civicua.org/news/127.htm>
- [24] “Громадська оцінка екологічної політики в Україні” <http://www.uarivers.net/public/evaluation-ukr.pdf>
- [25] Звернення екоруху України до Президента Ющенка"СУСПІЛЬСТВО ПОТРЕБУЄ ЕФЕКТИВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ" <http://greenkit.net/Members/smf/EkoJusch>
- [26] “Огляд результативності природоохоронної діяльності - Україна" Комітету Екополітики ЄЕК ООН 21 вересня 1999 року) www.unesc.org/env/epr/studies/Ukraine_2/EPR%20Ukraine%20Uk.pdf
- [27] Про результати перевірки формування та використання коштів фонду охорони навколишнього природного середовища РАХУНКОВА ПАЛАТА УКРАЇНИ - 2001 Випуск 13

- http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=163353&cat_id=38966
- [28] Про результати аналізу виконання Закону України *"Про проведення економічного експерименту на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України"*, Рахункова палата України, 2000 Випуск 14
http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=175906&cat_id=38967
- [29]. Про результати перевірки і аналізу ефективності здійснення Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України координації та контролю за дотриманням Закону України *"Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти"*, / Підготовлено департаментом контролю за дотриманням законодавства з питань бюджету і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 17.09.2002 № 20-2 / - Київ: Рахункова палата України, 2002. Випуск 14. <http://www.ac-rada.gov.ua/Ua/44/20020904.htm>
- [30] Охорона довкілля чекати не може/ Розглянуто Колегією Рахункової палати 06.12.2005
http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article?art_id=475893&cat_id=502
- [31] С. Федоринчик. "Фінансово-економічні питання природоохоронної діяльності в Україні з точки зору громадськості. Узагальнення фактів, оцінок, пропозицій висловлених у анкетах учасників Першої всеукраїнської конференції екологічної громадськості" – в збірнику "Погляд громадськості - Екологічна політика в Україні". Матеріали Першої всеукраїнської конференції екологічної громадськості м. Київ, 15-16 грудня 2000 року - Київ – 2001
- [32] Юрій Ганущак "Надто прозоре для корупції - таке фінансове середовище виникне в Україні в разі широкомасштабного втілення ідеї тендерних закупівель" Газета "Дзеркало Тижня" N 33 (408) Субота, 31 Серпня - 7 Вересня 2002 року <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/408/35955/>
- [33] УКРАЇНА – НА ШЛЯХУ ДО ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ СТАНОМ ДОВКІЛЛЯ Огляд державних витрат на охорону довкілля України (ОДВОНС) Доповідь підготовлена фундацією "Ені Енріко Маттеї" на замовлення Всесвітнього банку 22 жовтня 2002 року
- [34]. Світлана Нетьосова "ГРЯЗНЫЕ ДЕНЬГИ" Горлівська міська газета "КОЧЕГАРКА" (Донецька область), 18.03.2003, N 31 (19634), стор. 3.
- [35] "Дебри". Как в Украине расходуются деньги, предназначенные для финансирования охраны окружающей среды" Газета "Бизнес" N 9 1.03.1999
- (36) Довідка Міністерства охорони навколишнього природного середовища України „Про підсумки роботи Міністерства охорони навколишнього природного середовища України за 2006 рік та головні завдання на 2007 рік”.

4.2 Проблематика охорони довкілля та реалізації екологічних прав у програмах та діяльності основних політичних сил України.

*Сергій Шапаренко, Олексій Ведмідський
Екологічна група «Печеніги»*

Кожний з нас прагне зробити своє життя, життя своїх близьких і рідних, безпечнішим. Ми хочемо жити в безпечному будинку, безпечному місті та країні. Безпека залежить не тільки від зарплати і соціальних гарантій (хоча вони і є головними його складовими), але і від якості житла, у якому ми живемо, від якості продуктів, які ми споживаємо, від якості повітря, яким ми дихаємо, – і ще безлічі подібних «дріб'язків». І від свого політичного обранця ми очікуємо, що він допоможе зробити наше життя краще.

Наскільки нинішні кандидати «у владу» готові і здатні вирішувати ці проблеми? Наскільки їх цікавлять реальні екологічні проблеми виборців? Проясненню цих питань і присвячений даний аналіз.

Проаналізувати передвиборні програми всіх учасників парламентських виборів 2006 року – 122 партій, було неможливо через відсутність у відкритих джерелах правильної контактної інформації або самих програм. Наприклад, у даних виборах бере участь ряд політичних об'єднань, які декларують захист довкілля: Політична партія «Партія екологічного порятунку

«ЕКО+25%», Зелена екологічна партія України «Райдуга», Всеукраїнська Чорнобильська народна партія «За добробут та соціальний захист народу», Зелена партія України, Українська партія «Зелена планета», Народна Екологічна партія і Політична партія «Партія Здоров'я», Партія зелених України і Соціально-екологічна партія «Союз. Чорнобиль. Україна». Однак за наведеними вище причинами ми ніяк не можемо оцінити програмні установки даних об'єднань (за винятком останніх двох партій – оцінку екологічної компоненти в їхніх програмах див. нижче).

Даний аналіз був підготовлений на підставі передвиборних програм 33 найбільш активних суб'єктів політичного виборчого процесу. З них у 8 партій екологічна компонента програми взагалі відсутня, серед них - Блок «Патріоти України», Всеукраїнська партія «Нова сила», «Партія захисників Вітчизни», «Партія патріотичних сил України», «Партія політики Путіна». У 18 вона приведена у виді неконкретних, а часом просто випадкових формулювань. Наприклад, Соціалістична партія України обіцяє, що «Охорона *дозвілля*, чиста вода і повітря будуть державними пріоритетами».

Жодна політична сила не стверджуватиме, що поведе політику знищення навколишнього середовища. Іншими словами, про пріоритетність даних проблем могла заявити будь-яка політична сила. Якщо партія обіцяє почати якісь особливі кроки в даному напрямку – які саме? Що партія має на увазі під «охороною довкілля»? Як партія збирається сумістити пріоритетність чистого повітря із пріоритетністю підтримки (яку вона також обіцяє) вугільної промисловості, яка поставляє паливо, при спалюванні якого атмосфера забруднюється у чи не найбільшому ступеню? Пріоритетною буде чистота питної чи води усієї води – у тому числі й у відкритих водоймах? Подібних питань з'являється безліч, тому що за даною декларацією не проглядаються і не можуть проглядатися ніякі практичні заходи для рішення даних проблем.

Ліберальна партія України: «Необхідне створення ефективних адміністративно-правових та економічних механізмів раціонального природокористування та охорони навколишнього середовища, адекватного фінансування природоохоронної діяльності на державному і регіональних рівнях». Як можна довідатися, що механізми, які пропонуються ЛПУ, насправді ефективні, а рівні фінансування – адекватні? І, до речі, що ЛПУ розуміє під «адекватним фінансуванням» природоохоронної діяльності?

Народний Рух України «За єдність»: «Створення середовища розвитку в межах кожної територіальної громади, рівнодоступного для всіх її мешканців: проект "Екополіс" передбачає створення гармонічного середовища для життя в межах територіальних громад та їх асоціацій; "Місто здоров'я" - зниження захворюваності і підвищення рівня здоров'я жителів». Цілком можливо, що ці два проекти – дуже гідні програми, але як це можна перевірити? Чому програма посиляється на деякі «треті» документи, у яких і розшифровується її суть? На підставі чого виборець має зробити свій вибір?

Ряд партій у своїх програмах приводять положення, що свідчать про те, що їхні автори не до кінця представляли, що саме вони хотіли сказати тією чи іншою фразою. Так, Партія Зелених України виступає проти «накопичення радіоактивних відходів» (а куди повинне подітися відпрацьоване ядерне паливо з українських АЕС?). Партія Пенсіонерів України вважає, що «необхідно прийняти державну програму захисту навколишнього середовища», а Селянська Партія України вважає необхідними «розробку та реалізацію комплексної державної програми

науково-екологічної оцінки всіх земель, водоймищ і річок, лісів і гір з метою виявлення причин забруднення. Розробку на цій основі конкретної програми захисту і відновлення природних ресурсів України» (подібні програми неодноразово приймалися й у СРСР, і в незалежній Україні – чим вони не влаштовують зазначені партії? Що нового ці партії збираються запропонувати?).

Громадянський Блок «Пора-ПРП» вважає, що «має бути прийнятий закон, який гарантує громадянам вільний доступ до будь-якої інформації, яка стосується забруднення довкілля та стану здоров'я населення» (Конституція України гарантує цей доступ вже без малого 10 років). Слов'янська партія виступає за «заборону на діяльність, яка наносить економічну або екологічну шкоду іншим громадянам» (імовірно, автори цієї програми вважають, що зараз подібна діяльність дозволена). Соціально-екологічна партія «Союз. Чорнобиль. Україна» виступає за «створення механізмів обов'язкового виконання екологічного законодавства України та жорстку систему відповідальності за його порушення» (імовірно, автори програми вважають, що зараз виконання норм екологічного законодавства не обов'язково).

Партія Третя Сила збирається «добиватись, щоб людина знов повернулася обличчям до природи; раціоналізувати екологічну політику держави та оздоровчу активність людини, розвивати ресурсозберігаюча природо- та людиноохоронні технології» (цікаво, як Третя Сила буде реалізовувати свої плани, якщо прийде до влади?).

Таким чином, *значна частина учасників нинішніх виборів або взагалі ігнорує екологічну проблематику, або включає її в сферу своїх інтересів формально – на рівні загальних декларацій.*

Але ряд партій пропонує і конкретні заходи для поліпшення довкілля. Так, Блок Наталії Вітренко «Народна опозиція» обіцяє спеціальні програми «для подолання екологічного лиха в Луганській, Запорізькій і Миколаївській областях» і «розвитку відпочинку та туризму в Криму і Закарпатті». Блок збирається забезпечити неприпустимість продажу землі і природних ресурсів (у цьому випадку не зрозуміло, що будуть робити, наприклад, наші лісники – за рахунок чого вони будуть існувати, якщо не можна буде продавати один із природних ресурсів – ліс? І, аналогічно, як прийдеться поводитися із газом, який добувається в Україні, піском тощо?).

Виборчий блок «Держава – Трудовий Союз» збирається впровадити «обов'язкову екологічну експертизу управлінських рішень і проектів, поступовий перехід до загального платного природокористування». Цей блок на загальному тлі виглядає оригінально з радикальним пунктом у власній програмі про «перехід до загального платного природокористування»: загальне природокористування – це відпочинок на природі, збір для власних потреб ягід та грибів тощо. Зараз воно безкоштовне, «Держава – Трудовий Союз» збирається змінити ситуацію.

Партія Зелених України вважає національним пріоритетом «захист поверхневих і підземних вод від забруднення». Зелені виступають «за створення ефективної індустрії глибокої переробки відходів і повторне використання сировинних матеріалів», повну заборону експорту лісу, створення реєстру перспективних об'єктів природно-заповідного фонду, які не підлягатимуть приватизації. За застосування енерго- і ресурсозберігаючих технологій виступають Партія Зелених України, Партія Соціального Захисту й Українська Національна Асамблея.

Партія Пенсіонерів України «виступає за розвиток міжнародного співробітництва при вирішенні міжнародних екологічних проблем: зменшення забруднення Чорного і Азовського морів; екологічне оздоровлення басейнів Дунаю і Дніпра, відновлення лісових масивів у Карпатах і інших регіонах». З нею перекликається Всеукраїнська партія духовності і патріотизму, яка вважає необхідною розробку «науково обґрунтованої політики використання і відновлення ресурсів Чорного і Азовського морів, внутрішніх водоймищ, великих, середніх і малих річок».

Громадянський Блок «Пора-ПРП» вважає за необхідне «запровадження в Україні стандартів ЄС в галузі довкілля та здоров'я». Соціально-екологічна партія «Союз. Чорнобиль. Україна.» виступає за розробку екологічної моделі України «Сучасний стан і перспективи» на підставі детального звіту про зміни якості повітря, ґрунту, здоров'я різних груп населення за останні 20 - 25 років» і «створення мережі регіональних центрів екологічної реабілітації».

Виборчий блок політичних партій «За Союз» вважає за необхідне «істотно збільшити бюджетне фінансування природоохоронних програм і програм запобігання техногенних катастроф». Блок Лазаренко збирається «спрямувати 10 відсотків від приватизації на оздоровлення довкілля». Народний Блок Литвина виступає за «запровадження карт екологічної обстановки з визначенням нормативів бюджетних видатків на її оздоровлення в розрізі регіонів».

Ряд політичних об'єднань бачать рішення екологічних проблем у зміні схем оподаткування. Так, Партія Відродження виступає за «податкове заохочення екологічної науково-технічної політики», «екологічна науково-технічна політика повинна забезпечити перехід до енергозберігаючих і ресурсозберігаючих виробництв» (слід зазначити, що після україно-російської газової кризи практично всі політичні сили в тій чи іншій формі виступають за енергозбереження). Партія Зелених України – за «цільове використання платежів за природні ресурси на потреби охорони довкілля, за використання екологічних штрафів та платежів за забруднення на потреби охорони здоров'я», «за збільшення податків на ресурси та зменшення соціальних податків».

Громадянський Блок «Пора-ПРП», Українська Національна Асамблея і Партія Пенсіонерів України вважають за необхідне обкладати більшими податками продукцію, виробництво якої в більшому ступені забруднює навколишнє середовище.

Блок Наталії Вітренко «Народна опозиція», Всеукраїнська партія духовності і патріотизму, Народний Блок Литвина, Український Народний Блок Костенко і Плюща та Соціально-екологічна партія «Союз. Чорнобиль. Україна.» виступають проти поховання в Україні радіоактивних відходів з інших країн. Партія Пенсіонерів України виступає за посилення соціального захисту громадян, які постраждали через Чорнобильську катастрофу. «Союз. Чорнобиль. Україна.» – «за розробку та затвердження комплексної програми екологічної реабілітації зон, постраждалих від Чорнобильської катастрофи», «взяття під постійний громадський контроль будівництво об'єкту «Укриття» четвертого енергоблоку ЧАЕС».

Слід зазначити, що в багатьох партій навіть конкретні міри грішать розпливчастістю, спираючись на загальні формулювання: «упровадити», «актуалізувати», «розробити». Не вдаючись у дієвість кожної з запропонованих мір, слід зазначити два моменти. Практично всі

запропоновані міри – законодавчі. Хоча наше головне лихо – не в поганих законах, а в їхньому тотальному порушенні. У цьому відношенні з загального ряду виринає Українська Національна Асамблея, яка заявила, що «зможе вирішити екологічні проблеми тому, що зможе примусити чиновників, директорів та підприємців виконувати всі свої розпорядження, в тому числі і в галузі екології». Нам невідомо, чи здатна УНА примусити керівників і господарників виконувати свої розпорядження, нам також невідомі і які форми примусу малися на увазі. Ми хочемо лише акцентувати увагу на те, що це політичне об'єднання – чи не єдине, яке заявило про своє прагнення не тільки до законотворчості, але і до контролю за дотриманням законодавства в даній області.

Усі приведені міри спрямовані на вирішення національних проблем або проблем великих регіонів України. Локальні проблеми, які хвилюють пересічного обивателя, подібним чином не можуть бути вирішені (хоча вирішення національних проблем і сприятиме їхньому вирішенню, наприклад, оздоровлення басейну Дніпра – покращенню якості питної води в Харкові). Не приведені в програмах і механізми захисту населенням свого права на чисте навколишнє середовище. Єдине виключення – плани Політичної партії «Трудова Україна» відновити «різні форми громадського контролю за соціальною політикою та прийняттям найважливіших рішень на державних підприємствах, підприємствах комунальної власності та монополіях. Формою організації такого контролю ми вважаємо створення наглядових громадських рад. Змістом роботи наглядових громадських рад має стати вплив на соціальні процеси на місцевому рівні - від організації допомоги соціально незахищеним прошаркам населення, контролю за діяльністю органів влади (у тому числі виконанням місцевих бюджетів), боротьби з корупцією та зловживаннями окремих чиновників, допомоги органам влади у втіленні ініціатив, що сприяють поліпшенню ситуації у населеному пункті».

Аналіз передвиборних програм не може обійти програми фаворитів виборів, декількох з них ми ще не згадували. Екологічний компонент Блоку «Наша Україна» фактично полягає в декларації установити «жорсткий контроль благополуччя довкілля, інститутом питної води, повітря. Тому що чиста екологія - це складова здорової нації». У дійсності ж «екологія» - це не «складова здорової нації», а наука про взаємодію організмів між собою і з навколишнім середовищем, тому вона не може бути ні чистою, ні брудною. І цікаво було б довідатися, де знаходиться «інститут питної води», за яким блок збирається установити твердий контроль.

У програмах Партії регіонів, Блоку Юлії Тимошенко й Опозиційного блоку «Не Так!» взагалі відсутня екологічна компонента. Комуністична партія України планує «повести нещадну боротьбу проти передачі у приватну власність курортних і заповідних територій».

Фактично, «великоваговики» нинішньої політичної кампанії продовжують жити в революційному вимірі: одні прагнуть продовжити революцію, інші – припинити її. Боротьба за владу віднімає стільки сил, що на такі «частковості», як охорона навколишнього середовища, їх вже просто не вистачає.

Передвиборні програми мають бути основними документами у виборчій гонці. Адже саме вони надають необхідну інформацію, на підставі якої виборець робить свій вибір на користь того чи іншого кандидата. Однак на підставі програм наших партій свідомий вибір

зробити неможливо: це суперечливі, часто просто плутані документи. Якщо ж врахувати, що в багатьох партій програми не опубліковані, а деякі з програм, розміщених в Інтернеті, судячи з помилок, є просто сканованим, розпізнаним і погано вчитаним текстом, – свідомий вибір виборців не потрібний і самим партіям. Нам, на жаль, у черговий раз пропонують вибирати не розумом, а серцем: по іміджу лідерів політичних блоків, по їх обіцянках у мас-медіа, на підставі політичної реклами, – без оцінки реальних намірів і можливостей кандидатів.

Головною причиною неефективності екологічної політики є її низький пріоритет в державі і відсутність політичної волі змінити ситуацію. Політичні сили, які склали в 2006 році правлячу коаліцію в Верховній раді України, схоже, сприймають екологічний чинник взагалі так само, як і їх попередники – як перешкоду для економічного зростання України. Ані проект першої, ані друга Коаліційна угода, ані «Універсал національної єдності», ані Програма Уряду, проекти програми соціально-економічного розвитку не включають в себе охорону навколишнього середовища як один з головних пріоритетів розвитку сучасної України.

Таке ставлення з боку політичної еліти до комплексу еколого-соціальних проблем є чітким сигналом для чиновників всіх щаблів, а також виробників щодо необов'язковості врахування вимог охорони довкілля у власній діяльності як на стадії галузевого планування, так і в повсякденній діяльності. Тому влада в Україні так легко порушує і національне законодавство і власні міжнародні зобов'язання.

5.1. Будівництво судноплавного каналу через Дунайський біосферний заповідник: правові аспекти та участь громадськості.

Сергій Шапаренко, Ярослав Мовчан.

В останні роки в Україні найскандальнішим випадком руйнуванням природного резервату стало спорудження каналу Дунай – Чорне море через гирло Бистре Дунайського біосферного заповідника. Даний проект, імовірно, побив усі можливі рекорди по кількості порушень: днопоглиблювальні роботи велися під час нересту риб і гніздування птахів, екологічно небезпечним способом, екологічний моніторинг збитку, який був нанесений даними роботами, не був зроблений. Оскільки даний проект порушив не тільки ряд положень національного законодавства, але і міжнародні угоди України: Боннську, Дунайську, Еспо, Рамсарську, Бернську й Оргуську конвенції; – він ще й погіршив відносини України зі світовим співтовариством, зокрема, з Євросоюзом і Румунією.

Фактично даний проект ставить під загрозу існування Дунайського біосферного заповідника як такого. Характерно, що у супереч обіцянкам транспортників та представників Мінприроди, повноцінний моніторинг за змінами середовища від будівництва та експлуатації каналу, так і не був реалізований. Через що оцінити нанесені ним збитки та розрахувати компенсаційні заходи зараз неможливо. 26 серпня 2004 року Президент України урочисто відкрив канал.

Громадська кампанія проти реалізації даного проекту стала знаковою для змін, які відбулися в українському суспільстві. Масштабній руйнації природного резервату, що перебуває під протекторатом ЮНЕСКО, організовано протистояли не Мінприроди, не Національна Академія Наук, не наукові кола, а майже виключно прородоохоронні громадські організації. За визнанням директора Дунайського заповідника, Олександра Волошкевича, в цій боротьбі єдиним послідовним союзником заповідника виявилася громадськість.

Кампанію було розпочато практично одночасно із початком лобіювання Мінтрансом даного проекту - наприкінці 2001 року. Протягом цього року визначилися й основні організації, які координували кампанію: Одеське відділення Міжнародного Соціально-Екологічного Союзу координувало кампанію в регіоні, Київський еколого-культурний центр спеціалізувався переважно на проведенні прес-конференцій для загальноукраїнських мас-медіа та пікетів, Центр координації та інформації Міжнародного Соціально-Екологічного Союзу до 2004 року координував кампанію за межами СНД, Екологічна група "Печеніги" ініціювала певні протестні акції, поширювала інформацію про кампанію серед неурядових організацій СНД та мас-медіа України, а з 2004 року – і серед закордонних неурядових організацій. В рамках кампанії громадськість використала майже усі засоби протистояння: збори підписів (проти каналу на Бистрому висловилося більше 50.000 чоловік більш ніж з 90 країн світу), звернення, пікети, прес-конференції (було проведено більше 20), аналітичні записки, виступи в ЗМІ тощо.

Важливу роль в кампанії зіграв Благодійний Фонд "Екологія. Право. Людина" (до 2006 р. – "Екоправо-Львів"), який підключився до кампанії в 2003 році. Ця організація надала юридичний супровід судовим процесам, які точилися навколо даної проблеми, та оскарженню порушень Україною міжнародних конвенцій. В 2006 році юрист цієї організації, Ольга Мелень, за цю боротьбу першою в Україні була нагороджена "екологічним Нобелем" – найпрестижнішою в світі нагородою громадських діячів в області захисту довкілля, Екологічною Премією Голдмана. Офіційна Україна цей факт просто проігнорувала.

Сподівання екологічної громадськості України на вирішення цієї проблеми із перемогою В. Ющенка на Президентських виборах 2004 року виправдалися в дуже скромній мірі. З одного боку, за часів урядів Ю. Тимошенко та В. Єханурова була припинена безконтрольна трата бюджетних коштів на його реалізацію, робилися спроби об'єктивно оцінити даний проект.

Зокрема Висновком держекоекспертизи № 290 від 30 серпня 2005 року матеріали оцінки впливу на навколишнє середовище робочого проекту "Створення глибоководного суднового ходу Дунай – Чорне море на українській ділянці дельти. Повний розвиток" були повернуті Мінприроди на доопрацювання, – "з метою зняття усіх претензій і зауважень громадськості і забезпечення компетентного всебічного висвітлення у матеріалах ОБНС усіх аспектів, що викликають занепокоєння опонентів відновлення ГСХ по гирлу Бистрому" (цит. за листом заступника міністра охорони навколишнього середовища О. Яворської "Екоправу-Львів").

17 квітня 2006 року на зустрічі з одеськими журналістами міністр транспорту і зв'язку В. Бондар заявив, що доходи від експлуатації каналу не покривають витрати на його утримання. Тому, на його думку, слід вирішити, чи канал є комерційним проектом, що повинний приносити прибуток, чи ж він є проектом політичним (<http://www.ara.com.ua/onenews.php?oid=5211>). Відносно "політичності" даного проекту слід зазначити, що, незважаючи на явне порушення

при його реалізації низки міжнародних угод та погіршення через це міжнародного іміджу України, в 2005 – 2006 роках одним з основних його лобістів було МЗС України. Лобіювали даний проект й інші посадовці та політики: депутат Верховної Ради України Ю. Крук, спікер Верховної Ради В. Литвин, міністр транспорту Є. Червоненко, губернатор Одещини В. Цушко й ін.

21 липня 2006 року були опубліковані підсумки аудиту Колегією Рахункової палати результатів ефективності виконання заходів з охорони навколишнього природного середовища у 2004 – 2005 роках при реалізації даного проекту (http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=696813&cat_id=411):

“Перевірка показала, що Кабінетом Міністрів України не забезпечено реалізацію законодавства та контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища при реалізації проекту створення глибоководного суднового ходу Дунай – Чорне море на українській ділянці дельти Дунаю. Аудитори відмітили, що дії Кабінету Міністрів України, Міністерства транспорту та зв'язку і Міністерства охорони навколишнього природного середовища щодо вирішення проблеми відновлення глибоководного судноплавного каналу Дунай – Чорне море носили безсистемний та непослідовний характер.

Проведеним аудитом встановлено, що наслідком вищеназваних дій при розв'язанні проблеми відновлення глибоководного судноплавного каналу Дунай – Чорне море стало перевищення на 12,3 млн. грн. витрат на створення глибоководного суднового ходу “Дунай – Чорне море”, які склали 90,9 млн. грн., при передбачених титулом будови (78,6 млн. гривень). При цьому мети створення суднового ходу не досягнуто, втрачені глибини на баровій частині ГСХ “Дунай – Чорне море”, судноплавство по ГСХ призупинено, а на дату вводу каналу:

- не виконані заходи з охорони навколишнього природного середовища, що передбачені матеріалами оцінки впливу на навколишнє середовище в складі ТЕО інвестицій та робочого проекту “Створення глибоководного суднового ходу Дунай – Чорне море на українській ділянці дельти Дунаю” (перший етап);

- не збудована огорожуюча дамба, від якої повністю залежить існування цього суднового ходу;

- неефективно використані кошти в сумі 71,0 млн. грн., у тому числі витрачені на днопоглиблювальні роботи на морській частині глибоководного суднового ходу Дунай – Чорне море – 55,8 млн. грн., на комплексний моніторинг довкілля – 1,9 млн. грн., на посередницьку діяльність – 6,4 млн. грн. та проектні роботи і дослідження – 6,9 млн. грн. (з них кошти Державного бюджету України у сумі 4,5 млн. гривень).

Колегія зробила висновок, що існуюча система моніторингу довкілля не забезпечила необхідною інформацією процес проектування і будівництва глибоководного суднового ходу та не дозволила прийняти оптимальні проектні рішення і забезпечити органи державної влади та органи місцевого самоврядування, громадські і міжнародні організації обґрунтованою, об'єктивною та достовірною інформацією про стан навколишнього природного середовища і запобігти негативній реакції міжнародної спільноти на це будівництво”.

На момент перевірки глибини на Бистрому місцями складали 1,5 – 1,7 м.

На жаль, спроби об'єктивної оцінки даного проекту так і не були доведені до кінця. Незважаючи на численні звернення громадськості, Президентом України В. Ющенком не були оцінені попередні Укази Президента України “Про розширення території Дунайського біосферного заповідника” від 2 лютого 2004 року № 117/2004 та “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 червня 2003 року “Про стан виконання Указу Президента України від 10 серпня 1998 року № 861 “Про створення Дунайського біосферного заповідника” та перспективи будівництва судноплавного шляху Дунай – Чорне море” від 10 червня 2003 № 502/2003; – саме ці нормативні документи, прийняті незаконно, дозволили каналізувати Бистре. Звернення громадськості з даних питань або переадресовувалися Мінприроди (до компетенції якої не входить оцінка Указів Президента України), або взагалі залишалися без відповіді.

Протягом 2005 – 2006 років Мінприроди та його Державне управління у Одеській області, фактично, постійно тиснули на заповідник, створюючи штучні перешкоди для отримання лімітів та дозволів на заготівлю очерету, яка останні роки є одним з основних засобів заробітку для місцевих мешканців. З цього приводу є показовим лист тодішнього держінспектора України з охорони навколишнього природного середовища, Г. Пуги від 5 квітня 2005 р. начальникам Держслужби заповідної справи О. Мартиненку й Держуправління екоресурсів в Одеській області П. Чабаненку, в якому вказувалося: “Відмова від погодження лімітів та надання дозволів на використання природних ресурсів на території ДБЗ буде сприяти прискоренню виготовлення, погодження та затвердження Проекту організації території ДБЗ”. Проект, затвердження якого лобіював Г. Пуга, був створений вкрай непрофесійно, але остаточно закріплював “status quo” із каналом на гирлі Бистре.

За часів правління Г. Кирпи Мінтранс України цькував колектив Дунайського біосферного заповідника організацією фіскальних перевірок. За 2003 – 2004 роки їх було здійснено більше 20, окремі з них тривали по два тижні. Проте жодна з перевірок ніяких порушень не виявила. В листопаді 2004 року за листом директора держпідприємства “Дельта-Лоцман” В. Бездольного прокурор Одеської області порушив проти службових осіб Дунайського біосферного заповідника кримінальну справу “по факту зловживання службовим становищем”. Ця справа була закрита в 2005 році, коли заповідник виграв з цього приводу суд проти обласної прокуратури. Взагалі весь 2005 рік пройшов для заповідника спокійно. Але в лютому 2006 року обласна прокуратура кримінальну справу відновила.

Невизначена ситуація щодо подальших перспектив каналу кардинально змінилася після парламентських виборів 2006 року та призначення нового Уряду. Вже 18 серпня новий міністр транспорту і зв'язку М. Рудьковський відновив на посаді директора “Дельти-Лоцман” В. Бездольного, звільненого 7 липня 2005 року внаслідок розкриття серії махінацій, які нанесли державі збитків понад 100 млн. грн.

2 жовтня Одеське обласне КРУ почало перевірку Дунайського біосферного заповідника. З жовтня ж розпочалася чергова кампанія дезінформування громадськості, яка наводнила засоби масової інформації матеріалами про економічну доцільність каналу на Бистрому та його екологічну нешкідливість, а також заклеїла його противників як “румунських шпигунів”. Характерно, що в цій кампанії приймали участь й перші особи держави, зокрема Перший віцепрем'єр-міністр України М. Азаров, який натякав, що журналісти, які критикують канал,

працюють на Румунію, та пригрозив за подачу необ'єктивної, на його погляд, інформації: “Прийде час, ми запитаємо тих, хто таку інформаційну політику проводить, що це неправильно, що потрібно абсолютно об'єктивно інформувати телеглядачів і громадськість про те, що робиться” (<http://www.unian.net/ukr/news/news-170901.html>).

30 жовтня Міністр охорони навколишнього природного середовища України В. Джарти запропонував Президенту Національної академії наук України Б. Є. Патону передати Дунайський заповідник у підпорядкування Мінприроди. Передача, на думку міністра, є доцільною через те, що у Дунайського біосферного заповідника відсутні земельні документи, Проект організації території та ліміти на використання природних ресурсів. Національна академія наук відмовила міністру.

24 листопада в “Голосі України” була опублікована Заява про екологічні наслідки створення суднового ходу Дунай – Чорне море на українській ділянці дельти за робочим проектом на повний розвиток, з якої почалося офіційне проведення держекоекспертизи даного проекту. В цей же час на Бистрому відновилося днопоглиблення, на яке з державного бюджету було виділено 18 млн. грн. Ці роботи були розпочаті під час осінніх штормів – до весни Дунай занесе все, що буде прорите. В проект же держбюджету на 2007 рік на днопоглиблення було закладено ще 4,4 млн. грн.

20 грудня в Ізмаїлі відбулися громадські слухання з підтримки даного проекту. Їх офіційним організатором була Ізмаїльська міськрада, неофіційним – “Дельта-Лоцман”. Пристрасті та особливості організаторів відбилися на характері слухань – ангажованих та необ'єктивних, метою яких було введення придунайських громад в оману.

Таким чином, до кінця 2006 року ситуація навколо каналу Дунай – Чорне море майже повністю відтворила ситуацію кінця 2004 року. Підсумовуючи її аналіз, слід відмітити декілька важливих особливостей. Даний проект відрізняється майже неконтрольованою можливістю використання бюджетних коштів (перевірити реальні обсяги здійснених днопоглиблювальних робіт неможливо). В ньому були зацікавлені всі українські уряди – незалежно від політичної орієнтації. Політичні уподобання відбилися в формах лобіювання проекту.

У відношенні влади до цієї проблеми, як в цілому, так і її окремих представників та структур, відбулося її відношення й до інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

5.2. До аналізу дотримання природоохоронного законодавства при спорудженні Ташлицької ГАЕС.

*Сергій Шапаренко - ЕкГ "Печеніги".
Віктор Мельничук, Ярослав Мовчан, Ігор Сіренко, Сергій Таращук -
Національний екоцентр України.*

Протягом 25 років на річці Південний Буг поруч з містом Южноукраїнськ будується Ташлицька гідроакумуюча електростанція (ТГАЕС). Ставок-охолоджувач розташованої поруч Південно-Української АЕС не в змозі забезпечити водою три її працюючі блоки - тому один з них регулярно перебуває у плановому ремонті. На думку енергетиків вирішити існуючі

проблеми має ТГАЕС. Ідея її створення полягає в помпунні води з Південного Бугу (з Олександрівського руслового водосховища) на висоту в 80 метрів в водойму біля АЕС, що використовуватиметься для охолодження атомних реакторів. А під час так званих "пікових" навантажень ця вода спускатиметься через турбіни назад до русла, виробляючи електроенергію. Такий комплекс називається "маневровим", бо воду можна спустити швидко. Та за таких умов атомна станція працюватиме на прямоточній системі водопостачання, що протизаконно – оскільки суперечить положенням ст. 96 Водного кодексу України ("Забороняється проектування і будівництво прямоточних систем водопостачання промислових підприємств, за винятком підприємств, які за технологією виробництва не можуть бути переведені на оборотне водопостачання").

Заперечення щодо доцільності розбудови енерговузла на Південному Бугу з огляду на вододефіцитність території - України загалом та її півдня зокрема - лунали ще при його проектуванні. Приміром у Довідці Ради Міністрів УРСР, датованій груднем 1985 року ("Справка о развитии атомной энергетики на территории Украинской ССР") йшлося проте, що *"Міненерго СРСР без погодження з республікою, на базі ставка охолоджувача АЕС, Костянтинівського та Олександрівського водосховищ на р. Південний Буг запроектувало енергокомплекс, що складається з Південно-Української АЕС, Ташлицької ГАЕС, Костянтинівської ГЕС –ГАЕС та Олександрівської ГЕС, у результаті чого водопостачання атомної станції перетворюється з оборотного в прямоточне з використанням р. Південний Буг, що є джерелом водопостачання населення і сільського господарства, розташованих нижче Олександрівського водосховища. Режим роботи такого енергокомплексу викликає коливання рівнів у Ташлицькому ставку- охолоджувачі 2 рази на добу на 4,5 метри, в Олександрівському - 2 рази на добу на 4,7 метри й у Костянтинівському водосховищі 2 рази в добу на 2,5 метри.*

Усе це приведе до повного знищення природних умов ріки протягом понад 100 км. Мінатоменерго надало техніко-економічне обґрунтування розширення АЕС до 6 млн. квт. У зв'язку з тим, що Костянтинівське водосховище не може покрити дефіцит води, що утвориться при цьому, Минатоменерго пропонує зменшити площу зрошення в Миколаївській області на 26 тис. га, з чим Рада Міністрів УРСР погодитися не може".

Економічність цього проекту також викликає сумніви через високу вартість помпуння на додаток до вартості десятиріч проектування, експертування, будівництва тощо. Сумнівною є й необхідність такої дорогої маневрової енергії. Україна сьогодні має надлишок електроенергії, чому енергетики готуються її продавати. З іншого боку, обладнання на ТГАЕС почало поступати з кінця 80-х років, сьогодні воно фізично і морально застаріле. В світі в даний час в якості маневрових використовуються парогенераторні, парогазові, газотурбінні, когенераційні пристрої, паливні елементи тощо, ККД яких становить від 40 до 70 %, - на відміну від 20 – 30 % наших тепло- чи гідроелектростанцій.

Формально проблема полягає в конфлікті природоохоронних та "економічних" інтересів при вирішенні питання щодо реалізації проекту спорудження Ташлицької ГАЕС. Ним передбачене додаткове заповнення Олександрівського водосховища, що призведе до затоплення земель регіонального ландшафтного парку "Гранітно-Степове Побужжя" (у разі підняття рівня до позначки 20,7 м – близько 870 га).

Таке затоплення призведе до погіршення стану довкілля, знищення унікальної біоти: в зоні можливого затоплення знайдено 28 ендемічних та 17 видів рідкісних рослин, чисельність яких може зменшитися в межах від 10 до 40%. Листом директора Інституту зоології ім.Шмальгаузена І.Акімова від 26.04.2006 р. №114/247 підтверджується той факт, що підняття рівня Олександрійського водосховища до 14,7 м вже зараз призвело до погіршення стану природних комплексів парку „Гранітно-степове Побужжя”. Зокрема, відбулося знищення ендемічних видів, занесених до Червоної книги України. Всі експерти, залучені до оцінки можливих наслідків спорудження ТГАЕС, сходяться на тому, що затоплення частини земель регіонального ландшафтного парку "Гранітно-Степове Побужжя" негативно вплине на місцеву флору та фауну (понад 100 видів якої занесені до Червоної книги України та інших природоохоронних реєстрів).

Затоплення також загрожує пам'яткам історико-культурної спадщини, зокрема останнім в Україні автентичним краєвидам часів Запорозької Січі, козацьким порогам, унікальним островам та скелям, що увійшли до українського фольклору і були одними з найбільших святинь у запорозьких козаків. Даний проект загрожує спортивно-оздоровчо-рекреаційному потенціалу Гранічно-Степового Побужжя. Комісією Мінкультури України визнано, що підняттям рівня Олександрівського водосховища завдається шкода об'єкту культурної спадщини „Історичний ландшафт центру Буго-Гардівської паланки Війська Запорізького”, що занесений до переліку об'єктів культурної спадщини (наказ Мінкультури №.№173/0/16-06 від 11.04.2006 р.).

ТГАЕС будується без позитивного висновку державної екологічної експертизи. Умови, наведені в експертному висновку Мінприроди 1998 року досі не виконано, крім того, відбулася зміна правового поля, тому необхідні нова експертиза і нові технічні рішення. В цілому ж даним проектом було порушено понад 20 нормативно-правових актів в сфері довкілля, серед яких Закони України "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про природно-заповідний фонд України", "Про екологічну експертизу" та ін. Загрожує він і міжнародному іміджу України.

З 10 по 15 жовтня 2005 року будівельники Ташлицької ГАЕС здійснили незаконні земляні роботи на території регіонального ландшафтного парку "Гранітно-степове Побужжя". Роботи проводились на лівому березі Південного Бугу безпосередньо біля урізу води біля урочища Гард і були припинені приписом Миколаївського обласного управління екології.

Начальник будівництва Соловйов В. А. так пояснив необхідність цих робіт: "Для виконання завдання Уряду - пуску ТГАЕС до кінця року - нам не вистачає часу і ґрунтової маси. Доступні кар'єри далеко, і возити ґрунтову масу звідти дорого. Проект буде готовий на наступному тижні. Тому ми вирішили почати підготовчі роботи - вивезено тільки 1,5 - 2 тис. кубометрів ґрунту з 112 тис. кубометрів, яких нам не вистачає."

Відповідно до рішення Міжвідомчої комісії при Держводгоспі по встановленню режимів роботи водосховищ, водогосподарських систем басейну р. Південний Буг на період пропуску весняного водопілля 2006 року та на 2006 рік було піднято рівень води в Олександрівському водосховищі до 14,7 м. Згадане рішення було реалізоване без попереднього виконання природоохоронних заходів, обумовлених, у тому числі, висновком державної екологічної

експертизи від 30. 04. 1998 № 9/2-1/2-3-430 щодо Уточненого проекту спорудження Ташлицької ГАЕС, а також була проігнорована позиція Мінприроди щодо недопущення наповнення Олександрівського водосховища до рівня 14,7 м , висловлена на засіданні.

Позиція Мінприроди України. За інформацією Держуправління екоресурсів в Миколаївській області (лист від 03. 05. 2006 № 01/622), навесні 2006 року було затоплено частину території регіонального ландшафтного парку (РЛП) "Гранітно-Степове Побужжя", що призвело до погіршення стану його природних комплексів. Вказаними діями Мінпаливенерго порушило вимоги ряду нормативно-правових актів природоохоронного спрямування, зокрема Законів України "Про природно-заповідний фонд України" (ст. 7), "Про тваринний світ" (ст. 39), "Про рослинний світ" (ст. 27), "Про Червону книгу України" (ст. 11), "Про охорону культурної спадщини" (ст. 22, 24, 30, 37). Таким чином, має місце діяння, відповідальність за яке передбачена статтею 252 Кримінального кодексу України (умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду), а також статтями 90 (порушення вимог щодо охорони видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України) та 91 (порушення правил охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду) Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Відповідно до статті 123 Земельного кодексу України та згідно із Порядком погодження природоохоронними органами матеріалів щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок (затверджений наказом Мінприроди України від 05. 11. 2004 № 434; зареєстрований в Мін'юсті України 22. 11. 2004 за № 1470/10069), Мінприроди України та Держуправління екоресурсів в Миколаївській області було розглянуто проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок у постійне користування ДП НАЕК "Енергоатом" для розміщення хвостової частини Олександрівського водосховища на території Доманівського (11,7992 га), Арбузинського (11,5863 га) районів та м. Южноукраїнськ (4,3363 га) Миколаївської області в межах регіонального ландшафтного парку "Гранітно-Степове Побужжя" та не погоджено їх.

З урахуванням листа Мінприроди України від 21. 02. 2006 № 22/2-4, Держуправління екоресурсів в Миколаївській області надало негативні висновки про результати розгляду вищезгаданих проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок.

Незважаючи на це, рішенням XXXI сесії 4 скликання Миколаївської обласної ради від 17. 03. 2006 № 3 вказані проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок було погоджено. Матеріали з порушеного питання Мінприроди України було передано до Генеральної прокуратури України.

Мінприроди України було надано громадськості Акт перевірки додержання вимог природоохоронного законодавства ВП "Атоменергобуд" НАЕК "Енергоатом" під час будівництва Олександрівського та Прибузького водосховищ. Перевірка проводилася Державною екологічною інспекцією України 16-19 травня 2006 р.

Зокрема, у Акті зазначено: "... Листом від 06.04.2006 №05/460 Держуправління екології та природних ресурсів в Миколаївській області запропонувало керівництву ВП "Атоменергобуд" негайно приступити до пониження рівня заповнення Олександрівського водосховища до нормальної позначки НПР 8,0 м та погодити графік приведення рівня заповнення Олександрівського водосховища до 10.04.2006. Приписом №01-04/1201 від 06.05.2006 директора ВП "Атоменергобуду" зобов'язано забезпечити приведення рівня заповнення Олександрівського

водосховища до встановленого висновком державної екологічної експертизи пускового комплексу Олександрівського гідровузла від 19.02.1998 № 09/2-3-35 до нормального підпірного рівня (НПР) 8,0 м та надати на погодження графік приведення рівня заповнення Олександрівського водосховища в термін до 15.05.2006.

З виїздом на місце встановлено, що фактичний рівень Олександрівського водосховища складає приблизно 14,70 метрів. Це не відповідає умовам щодо реалізації уточненого проекту ТГАЕС, встановленим висновком державної екологічної експертизи від 30.04.1998 р. Комісією підготовлено 8 приписів щодо ліквідації з боку ВП „Атоменергобуд” НАЕК „Енергоатом” порушень чинного природоохоронного законодавства, які керівництво зазначеного підприємства схоже ліквідувати не збирається, а натомість ініціює розгляд питання про затоплення зазначених особливо цінних для України територій на засіданнях Кабінету Міністрів України (КМУ).

1 червня 2006 року на позачерговому засіданні Громадської Ради при Міністерстві охорони навколишнього природного середовища України, Міністром ОНПС п. П. Ігнатенком було оприлюднено інформації про перебіг останнього засідання КМУ з цього питання, що відбулося 31 травня. Міністр зазначив, що питання розглядалося з порушенням процедур, а рішення приймалося “з голосу”, без надання членам Уряду України відповідних документів. Незважаючи на заперечення Віце-Прем'єр-Міністра В. Кириленка, Міністра охорони навколишнього природного середовища П. Ігнатенка, Міністра культури і туризму І. Ліхового, а також протест заступника Генерального Прокуратора Т. Корнякової, питання було ухвалено переважною більшістю присутніх "з голосу". Заперечення проти такого рішення стосувалися виняткової цінності для України як держави територій, які потрапляють під затоплення, з природоохоронної та історико-культурної точок зору. Протест Генеральної Прокуратури стосувався числених порушень екологічного та пам'яткоохоронного законодавства.

Нарешті, Мінприроди України своїм листом (№4714/29-5 від 29.05.2006) не узгодило проект постанови КМУ „Про надання у постійне користування земельних ділянок для суспільних та інших потреб та зміну цільового призначення земель”, яким передбачається відведення земель РЛП „Гранітно-степове Побужжя” на користь НАЕК „Енергоатом”, тобто затоплення Бузького Гарду.

Втім, Держуправлінням екоресурсів у Миколаївській області у червні 2006 року було виграно апеляцію по справі незаконних земляних робіт, які проводили будівельники ТГАЕС в РЛП "Гранітно-степове Побужжя" в жовтні 2005 року. ВП "Атоменергобуд" у жовтні 2005 р. подало на управління зустрічний позов про збитки завдані будівництву ТГАЕС через зупинку вказаних земляних робіт, і виграло цю справу. Апеляційний суд відновив справедливість.

За пропозицією Мінприроди України 7 червня 2006 р. у Держводгоспі України відбулось позачергове засідання Міжвідомчої комісії по встановленню режимів роботи водосховищ, водогосподарських систем басейну річки Південний Буг з приводу зниження рівня Олександрівського водосховища на річці Південний Буг. Представниками Мінприроди було висловлено чітку позицію щодо необхідності відновлення рівня водосховища на відмітці 8,0 м, надано повну інформацію, що відображає ставлення Мінприроди до проекту будівництва ТГАЕС, а також передано до Держводгоспу пропозиції до рішення Міжвідомчої комісії.

20 червня 2006 року **Кабінет Міністрів України** закріпив передачу цих ділянок ганебною Постановою № 841 "Про надання земельних ділянок у постійне користування". Дана постанова була прийнята з порушенням практично усіх можливих процедур: без надання членам КМУ відповідних документів, при категоричній незгоді окремих членів Уряду, без розгляду її законності Мін'юстом.

Позиція Верховної Ради України. Постановою Верховної Ради України №565-ІУ від 20.02.2003 р. "Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання природоохоронного законодавства" (п. 15) Кабінету Міністрів України рекомендовано вжити заходів щодо недопущення реалізації господарських проектів за рахунок територій природно-заповідного фонду. Постановою Верховної Ради України №609-ІУ від 06.03.2003 р. "Про рекомендації парламентських слухань "Підтоплення земель в Україні: проблема та шляхи подолання" (п. 12) Кабінету Міністрів України рекомендовано забезпечити збереження регіонального ландшафтного парку "Гранітно-степове Побужжя".

Відбулося кілька розглядів цього питання в Верховній Раді. Так, воно слухалося у Комітеті Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи - "Проблеми створення національного природного парку "Гранітно-Степове Побужжя" (29.03.2005) – з метою глибокого та всебічного опрацювання проблеми, пов'язаної із виконанням Закону України від 21.09.2000 № 1989-ІІІ "Про затвердження Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки" в частині створення до 2005 року на основі регіонального ландшафтного парку "Гранітно-Степове Побужжя" відповідного національного природного парку.

Учасники слухань були одностайними щодо необхідності створення національного природного парку "Гранітно-Степове Побужжя". При цьому, компромісу щодо можливості реалізації Уточненого проекту спорудження Ташлицької ГАЕС, що пов'язано із вилученням та затопленням частини земель регіонального ландшафтного парку "Гранітно-Степове Побужжя", досягнуто не було. Академіком І. Юхновським було запропоновано варіант вирішення питання забезпечення "пікових" потреб в енергії шляхом формування єдиної енергосистеми ("переливання" енергії, а не вироблення додаткової).

Мало також місце виїзне засідання Комітету у Миколаївську область 8 червня 2005 року, а на засіданні Комітету 19 жовтня було прийнято рішення та надані рекомендації Кабінету Міністрів України, органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, які повинні сприяти вирішенню проблеми. Таким чином, законодавець – за зважене, державне рішення.

Втім, Верховна Рада України, переважно зайнята у 2006 році питаннями розподілу владних повноважень між політичними силами, ухилилася від яких-небудь активних дій у відповідь на звернення громадськості та деяких місцевих рад щодо незаконності вилучення та неприпустимості затоплення земель РЛП „Гранітно-степове Побужжя”.

Наприклад, Тернопільська обласна рада прийняла на третій сесії 28.11.2006 року окреме звернення, яким пропонується Верховній Раді не погоджувати вилучення особливо цінних земель державного заповідного фонду зі складу РЛП „Гранітно-степове Побужжя” та передачу їх

НАЕК "Енергоатом" під затоплення. Адже статтями 6, 13 Земельного Кодексу України встановлено, що саме до компетенції Верховної Ради України відноситься погодження питань, пов'язаних з вилученням (викупом) особливо цінних земель, у тому числі земель природно-заповідного фонду. До повноважень обласних рад у галузі земельних відносин згідно зі ст. 8 Земельного Кодексу України належить розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад. Таким чином, на думку тернопільських депутатів Миколаївська обласна рада при відсутності повноважень щодо розпорядження особливо цінними землями державної власності, незаконно вилучила їх у РЛП „Гранітно-степове Побужжя”.

У відповіді Верховної Ради на це звернення від 11.01.2007 року стверджується, що “Миколаївською обласною радою при розгляді цього питання не було допущено порушення вимог природоохоронного законодавства України. В цьому зв'язку необхідно відмітити, що до повноважень Верховної Ради України не відноситься погодження вилучення земель природоохоронного призначення. Це компетенція Кабінету Міністрів України”.

Досі не виконано рішення Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи №110/10 від 19 жовтня 2005 р. щодо рекомендації Мінприроди вивчити вплив будівництва і функціонування ТГАЕС на НПП „Гранітно-степове Побужжя”. Фінансування даного заходу було заплановане у 2005 році з коштів загального фонду Державного бюджету України за бюджетною програмою 2401030 “Прикладні наукові та науково-технічні розробки з пріоритетних напрямів у сфері охорони навколишнього середовища”. Тендерні процедури на цей захід не відбулись, він залишився нереалізованим у 2005 році та автоматично був перенесений на 2006 рік. За формальними ознаками (демпінгова ціна) тендер виграв Інститут геохімії навколишнього середовища, який обслуговує ТГАЕС багато років.

Позиція органів Прокуратури. У відповідь на звернення Національного екологічного центру України (НЕЦУ) до Генеральної прокуратури України №125-1/12 від 06.03.07 року щодо порушень законодавства при добудови Ташлицької ГАЕС отримано відповідь, яка свідчить, що “5.05.06 року прокуратурою Миколаївської області внесено сесії Миколаївської обласної ради протест про скасування рішення ради від 17.03.2006 № 3, яким погоджено проект землеустрою про відведення земельних ділянок у постійне користування ДП НАЕК "Енергоатом". Зазначений протест 26.05.06 року рішенням сесії ради був відхилений, в зв'язку з чим прокуратурою області до господарського суду Миколаївської області 26.06.2006 направлена заява про визнання зазначеного рішення протиправним та його скасування. Миколаївською обласною радою протест прокуратури області від 14.07.2006 року на цей час не розглянутий.

Разом з тим, ДП НАЕК "Енергоатом" звернулося до Господарського суду Миколаївської області з заявою про визнання недійсним та скасування протесту прокуратури Миколаївської області, яка судом 25.09.2006 року була задоволена. Постановою Одеського апеляційного господарського суду від 25.12.2006 року постанова суду від 25.09.2006 року скасована та відмовлено в позові ДП НАЕК "Енергоатом" до прокуратури Миколаївської області.

У даний час у провадженні Господарського суду Миколаївської області знаходиться справа № 16/283/06-нр, порушена за позовом Першого заступника прокурора Миколаївській області до Миколаївської обласної ради про визнання протиправним рішення від 17.03.2006 р. №3 “Про погодження проектів землеустрою щодо відведення ділянок у постійне користування ДП НАЕК “Енергоатом” та його скасування. Третьою особою на стороні відповідача виступає ДП НАЕК “Енергоатом” в особі відокремленого підрозділу “Южноукраїнська атомна електростанція”. Ухвалою Господарського суду Миколаївської області від 11.12.2006 року справа прийнята до розгляду, але станом на червень 2007 року рішення по ній не винесено.

На виконання постанови Кабінету Міністрів України № 841 щодо надання у постійне користування ДП НАЕК "Енергоатом" земельних ділянок із зміною їх цільового призначення рішенням Миколаївської обласної ради № 10 від 06.07. 2006 року виключено зі складу РЛП “Гранітно-степове Побужжя” земельну ділянку площею 27,7218 га. 14.07.06 прокуратура Миколаївської області внесла сесії обласної ради протест про скасування рішення ради від 06.07.2006 року, оскільки воно суперечить вимогам чинного законодавства.

Генеральною Прокуратурою України не опротестовувалися рішення центральних органів влади України, зокрема постанова Кабінету Міністрів України № 841 щодо надання у постійне користування ДП НАЕК "Енергоатом" земельних ділянок. Звернення з такою пропозицією неодноразово направлялися до Генеральної Прокуратури громадськими організаціями.

Позиція Рахункової палати України. Як стало відомо з відповіді Рахункової палати на інформаційний запит ЕГО Зелений Світ” № 16-11 від 25 листопада 2006 р. , надісланий у рамках проекту "Моніторинг дотримання екологічних прав в Україні", перевірки законності використання коштів спеціального фонду Держбюджету, спрямованих на будівництво ТГАЕС жодного разу не проводилися. Позапланові контрольні заходи проводяться за рішеннями Колегії Рахункової палати на підставі постанов або протокольних доручень Верховної Ради України, звернень комітетів Верховної Ради України та запитів народних депутатів України, по яких Верховна Рада приймає рішення. Здійснення перевірки використання коштів спеціального фонду Державного бюджету України на будівництво Ташлицької гідроакумуючої станції планом роботи Колегії Рахункової палати на 2007 рік також не передбачено.

Позиція громадськості. Починаючи з 1988 року проти цього проекту виступили сотні тисяч громадян та сотні народних обранців. Лише в 2005 – 2006 роках екологічні, історико-культурологічні та туристичні громадські організації провели декілька десятків публічних заходів проти даного проекту. Однак атомне лобі виявилось сильніше за громадськість – і влада громадську думку проігнорувала.

У жовтні 2005 року з ініціативи НЕЦУ розпочалася **всеукраїнська громадська кампанія “Гарду – ТАК!”**. Поштовхом до неї був виїзд активістів НЕЦУ на Гард 15-16 жовтня 2005 р. . При виїзді було зафіксовано грубе порушення природоохоронного законодавства - незаконні земляні роботи на території РЛП, які здійснювалися без будь-яких погоджень, і навіть відповідного проекту. Після втручання Міністерства охорони навколишнього природного середовища України та Миколаївського держуправління екоресурсів роботи було припинено, а матеріали передано до суду. Однак, будівельники ТГАЕС не визнали свою провину, а натомість

подали зустрічний судовий позов за те, що заборона нищити заповідні землі перешкоджає їм вчасно виконати завдання Уряду. При цьому, державними природоохоронними органами та незалежними фахівцями фіксувалися відхилення від погодженого у 1997 р. проекту будівництва ТГАЕС.

По гарячих слідах туру на Гард, 19 жовтня громадські організації України та пересічні громадяни провели пікет під стінами Кабміну, нагадуючи Прем'єр-міністру України п. Ю. Єханурову, що він 2 роки тому в числі 175 народних депутатів підписав запит до Президента України щодо припинення порушень законодавства у зв'язку з добудовою ТГАЕС та затопленням територій РЛП "Гранітно-степове Побужжя". У акції пікетування брали участь представники: Комітету Верховної Ради України з екополітики (І. Заєць), Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, НЕЦУ, Міжнародної мережі "CEE Bankwatch Network", НУО "Голос Природи" (Дніпродзержинськ), Туристичного клубу "4 сторони" (Київ), Громадської спілки "Вірний вибір", УЕА "Зелений Світ" (позапартійного), Українського товариства охорони пам'яток історії та культури (УТОПіК), Громадської організації "Солом'янська козацька громада", "Студентського братства Святого Володимира", "Запорізького Крайового Вогнища Рідної Православної Віри", Київського національного університету культури і мистецтв, Дружини охорони природи КНУ ім. Т. Шевченка, Інтернет-сайту "Майдан", Українського комітету сприяння діяльності ЮНЕП в Україні (УкрЮНЕПком), Всеукраїнської асоціації громадських природоохоронних організацій "Українська річкова мережа", а також окремі громадяни України. Під час пікету його учасниками було підписано та передано в канцелярію Кабміну відкритого листа до Прем'єр-міністра України п. Ю. Єханурова з вимогами:

1. Призупинити будівництво ТГАЕС, у зв'язку з неготовністю результатів наукового дослідження стосовно допустимості впливу будівництва та функціонування ТГАЕС на створюваний заповідний об'єкт загальнодержавного та міжнародного значення НПП "Гранітно-степове Побужжя", яке виконується на Доручення Кабміну № 32797/3/1-05 від 4 серпня 2005 р.

2. Припинити будь-які дії виконавчої влади Миколаївщини та м. Южноукраїнська, будівельників ТГАЕС тощо, які є незаконними та загрожують території РЛП "Гранітно-степове Побужжя", і які перешкоджають створенню однойменного національного природного парку, як то передбачено Законом України "Про загальнодержавну Програму формування національної екомережі України на 2000-2015 рр."

3. Провести державну екологічну експертизу уточненого проекту ТГАЕС з урахуванням створення національного природного парку, змін внесених до уточненого проекту ТГАЕС після експертизи 1997-98 рр. та положень Міжнародної конвенції "Про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля" (Оргуська конвенція).

2. 11. 2005 року учасники кампанії "Гарду – ТАК!" пікетували будівлю Міністерства палива та енергетики України (вул. Хрещатик, 30). Було направлено листа Міністру палива та енергетики України І. Плачкову щодо систематичного порушення законодавства ВП "Атоменергобуд" та ВП "Південно-українська АЕС" НАЕК "Енергоатом" у процесі добудови Ташлицької ГАЕС.

9. 11. 2005 року НЕЦУ та Туристичний клуб „Чотири сторони” пікетували НАЕК „Енергоатом” (вул. Ветрова, 30) з приводу постійного порушення енергетиками (ВП „Атоменергобуд” НАЕК „Енергоатом” та ВП „Південно-українська АЕС НАЕК „Енергоатом”) чинного законодавства України та процедур у процесі будівництва ТГАЕС. Мета пікету – вимагати припинення незаконних дій будівельниками ТГАЕС на територіях регіонального ландшафтного парку „Гранітно-степове Побужжя”. Пікетувальники звернулися до п. Ю. Недашковського, президента НАЕК "Енергоатом" з вимогою припинення незаконних дій його підлеглих.

23. 11. 2005 року НЕЦУ та туристичний клуб "Чотири сторони" вдруге пікетували Кабінет Міністрів України. Мета пікету - вимагати прискорення процесів створення НПП "Гранітно-степове Побужжя", зупинки добудови ТГАЕС та пропагувати ідеї енергозбереження заради здорового довкілля в Україні. До Кабміну було передано чергового листа з вказаними вимогами. Наступні дві акції кампанії "Гарду - ТАК!" відбулися 25-27 листопада: прес-конференції у Миколаєві та Южноукраїнську, протестна акція безпосередньо на Гарді.

6 червня відновилися пікети Кабміну громадськими, козацькими організаціями та політичними партіями (Українська народна партія, Партія зелених України, Громадянська партія "Пора" Українська консервативна партія). На пікет прийшли приблизно 30 чоловік з бочками, барабанами і дудками. Основною метою пікету було звернути увагу Кабміну на знищення історичної пам'ятки, внесеної до Державного реєстру нерухомих пам'яток України "Історичний ландшафт центру Буго-Гардівської паланки Війська Запорозького". Прем'єр-міністру Ю. Єханурову було передано листа та копію Акту перевірки стану пам'ятки комісією Мінкультури.

23.06. 2006 року НЕЦУ, Дружина охорони природи Київського національного університету "Зелене майбутнє", ВЕГО "МАМА-86", клуб "Чотири сторони", "Пора", Українське дитячо-юнацьке товариство "Січ", молодіжна громадська організація "Броварське козацьке товариство", КМО Конгресу українських націоналістів та УНА провели марш протесту з пікетуванням Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України та Міністерства палива та енергетики України проти порушення законодавства України у процесі будівництва ТГАЕС. Мета пікету - вимагати від Прем'єр-Міністра України, інших найвищих посадовців України припинення незаконних дій щодо добудови ТГАЕС та знищення територій регіонального ландшафтного парку "Гранітно-степове Побужжя".

30.06.2006 року політичні партії та громадські організації провели пікетування Секретаріату Президента України. Пікетувальники вимагали від Президента України втрутитися в ситуацію, яка виникла у зв'язку з підписанням 20 червня 2006 року в. о. Прем'єр-Міністра України Ю. Єхануровим Постанови КМУ №841, на політичному рівні, а також скористатися правом скасування актів Уряду, у відповідності до п. 16 ст. 106 Конституції України, та скасувати дію Постанови.

6 липня 2006 року Благодійний фонд "Екологія. Право. Людина" (ЕПЛ) подав скаргу щодо незаконності рішення Миколаївської облради від 17 березня 2006 року. Через деякий час ЕПЛ опротестувала і законність Постанови Кабінету Міністрів України № 841 – надав позовну заяву до Господарського суду Львівської області. 29 січня 2007р. Господарський суд Львівської області цю заяву ЕПЛ задовольнив.

26 липня 2006 року двоє миколаївських громадських діячів, А. Галкіна та О. Малицький, подали до Центрального районного суду м. Миколаєва позовну заяву, в якій вимагали визнати нечинним рішення Миколаївської обласної ради від 6 липня 2006 р. З свого боку, "Енергоатом" робив спроби впливати на опонентів через суд, так, в кінці 2005 року ним був поданий позов в суд на О. Малицького за публікацію статті про Південно-Українську АЕС та Ташлицьку ГАЕС. За відшкодування моральної шкоди "Енергоатом" вимагав з екологічного активіста 100 тис. грн.

За позовом А. Галкіної та О. Малицького відбулося низка судових засідань, одне з яким було виїзним, з відвіданням будівництва ТГАЕС та ознайомленням з документами на будівництво. Інтереси позивачів у суді захищали адвокат Благодійного фонду "Екологія. Право. Людина" О. Мелень та експерт з природно-заповідної справи Миколаївської філії НЕЦУ О. Деркач. 22 січня 2007 року Центральний районний суд м. Миколаєва, керуючись ст.ст. 9, 11, 158-163 КАСУ, постановив задовольнити позов громадських діячів і визнав незаконним та скасував рішення Миколаївської обласної ради № 10 від 6 липня 2006 року «Про вилучення земельних ділянок», яким зі складу регіонального ландшафтного парку «Гранітно-степове Побужжя» виключено 27,7218 га для розміщення хвостової частини Олександрівського водосховища, необхідної для роботи Ташлицької ГАЕС. У даний час справа розглядається Апеляційним судом Миколаївської області.

16-17 жовтня 2006 року в рамках проекту "Моніторинг дотримання екологічних прав в Україні" до РЛП "Гранітно-степове Побужжя" та на будівництво Ташлицької ГАЕС відбувся еколого-інформаційний тур. Тур було організовано НЕЦУ та ЕГО "Зелений світ" (м. Чортків Тернопільської обл.). У його проведенні брали участь представники УЕА "Зелений Світ", ВЕГО "МАМА-86", ЕкЦ "Печеніги" (м. Харків), ММГО "Екоклуб" (м. Рівне), а також група журналістів київських ЗМІ.

Учасники туру мали на меті з'ясувати реальні наслідки затоплення заповідних земель, ставлення до цього місцевого населення, органів державної влади та місцевого самоврядування, точку зору адміністрації та будівельників Ташлицької ГАЕС.

16 жовтня учасники еколого-інформаційного туру відвідали адміністрацію РЛП "Гранітно-степове Побужжя", оглянули історичну Мигійську ГЕС, долину Південного Бугу біля села Мигія. На цьому рівні - а це біля 50 км вверх по течії від греблі Олександрівської ГЕС - ще не відчуваяться екологічні наслідки штучного підняття рівня води. Проблематику затоплення частини земель РЛП "Гранітно-степове Побужжя" прокоментували директор парку Владислав Артамонов та Голова Національного екоцентру України Сергій Таращук. Формальною підставою для підняття рівня до відмітки 14,7 м є рішення Міжвідомчої комісії при Держводгоспі про встановлення режиму роботи водосховищ басейну Південного Бугу. Мотивації головного водного відомства щодо даного рішення про наводкову загрозу виглядають "притягнутими за вуха" та елементарно спростовуються весняними зведеннями Укргідромету. Зрозуміло, що у даному випадку Держводгосп погодився на затоплення земель долини Південного Бугу, не встоявши перед ведмежим тиском енергетиків та Уряду.

У другій половині дня 16 жовтня учасники туру провели виїзд у район Южноукраїнська та урочища Гард. Власне від рівня Южноукраїнська на річці розпочинається зона впливу Олександрівської греблі: окремі пороги, острови, прибережні ділянки підтоплено, різко

сповільнюється течія. Вже тут рівень води від весни 2006 року піднявся на 1 – 2 метри (у наступні роки планується підняття рівня ще на 10 м.). Відразу нижче острова Гардового вздовж лівого берега Бугу височать потворні бетонні конструкції недобудованої Костянтинівської ГЕС. Нижче них – штучний насипний мис та забірні споруди Ташилицької ГАЕС. На плато 80 - 90 метрової висоти - дамба водосховища ТГАЕС, відділена від ставка охолоджувача АЕС тонким перешийком. У місцях техногенної діяльності порушено природний рослинний та ґрунтовий покрив, на крутосхильних ділянках річкової долини швидко прогресує ерозія ґрунту...

Учасники моніторингової групи та журналісти під кінець робочого дня мали зустріч із Володимиром Соловйовим, заступником директора підприємства "Атоменергобуд" НАЕК "Енергоатом". З цієї розмови учасники туру зробили висновок, що енергетики проігнорували усі вимоги екологів щодо розробки альтернативного варіанту проекту ТГАЕС, тобто такого, який не супроводжувався б підняттям рівня води у Південному Бузі. На час туру жодної буферної дамби між руслом річки та низовою водоймою ТГАЕС не споруджувалося, отже і після пуску першого та другого гідроагрегатів станції високий рівень води будуть утримувати і навіть підвищувати.

17 жовтня учасники туру оглянули Олександрівську греблю та низову частину водосховища, побували у Доманівському районі, сільськогосподарські землі якого вже зазнали підтоплення внаслідок першого підняття рівня води. Було організовано зустріч з посадовцями Доманівської районної ради на чолі з її Головою Власюком В.Д. Кілька років тому керівництво цього небагатого, стовідсотково аграрного району вибудовувало проекти розвитку в долині Бугу туризму та рекреації. Тепер, коли мальовничим ландшафтам долини Бугу загрожує затоплення, а у сільських криницях погіршується якість води, кількість відпочиваючих та туристів-водників стрімко зменшується, ці проекти доводиться згортати. Керівники аграрних підприємств та фермери Доманівського району занепокоєні підняттям рівня ґрунтових вод та вимоканням посівів на прирічкових ділянках. 28 липня 2006 року сесія Доманівської районної ради розглянула питання "Про екологічну ситуацію у районі у зв'язку з завершенням будівництва пускового комплексу Ташилицької ГАЕС". Екологічну ситуацію було визнано критичною та вирішено звернутися до Кабміну і НАЕК "Енергоатом" з пропозицією компенсувати господарствам району понесені збитки та призначити бюджетні субсидії на розвиток соціальної інфраструктури.

У даний час будівництво ТГАЕС триває. Завершується робота комісії ВП "Атоменергобуду" з прийняття ТГАЕС в експлуатацію, розглядаючи варіанти, що не проходили експертизи. Перший гідроагрегат станції все ще не працює – попри помпезну церемонію "пуску ТГАЕС", проведену за участі прем'єр-міністра В. Януковича та показану глядачам усіх загальноукраїнських телеканалів. Рівень заповнення Олександрівського водосховища протиправно утримується на позначці 15 м (на очах у прокуратури – без дозволів і погоджень, з ризиком для людей і природи).

Пропозиції. Автори цього огляду вважають, що в існуючій ситуації необхідно кардинальним чином переглянути весь комплекс проблем, пов'язаних із загрозами для

природної та культурної спадщини при спорудженні ТГАЕС та із забезпеченням прав громадськості у цьому процесі. Цей перегляд повинен включати:

1). Припинення впровадження "Ташлицького проекту" у його існуючому вигляді і розгляд можливостей перепрофілювання та зміни технічних рішень.

2). Негайне оформлення державних актів на постійне землекористування РЛП "Гранітно-Степове Побужжя" та прискорення процесу прийняття рішень про створення на його основі національного природного парку „Гранітно-степове Побужжя” (у відповідності до Закону України „Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі на 2000 – 2015 роки” від 21.09.2000 р.

3). Безумовне виконання пропозицій, наданих Мінприроди по встановленню режимів роботи водогосподарських систем басейну річки Південний Буг для найскорішого повернення ситуації до чинного правового поля, в з т.ч. терміново знизити рівень Олександрівського водосховища до 10,0 м, враховуючи необхідність повернення рівня, встановленого відповідно до правових рішень. Розробити регламент поступового зниження рівня Олександрівського водосховища до відмітки 8,0 м.

4). Виконання Припису щодо виявлених порушень вимог природоохоронного законодавства, наведених Державною екологічною інспекцією Мінприроди 16 – 19 травня 2006 р. та надання Міністерством охорони навколишнього природного середовища всіх матеріалів, що стосуються наукових та експертних оцінок.

5). Проведення нового незалежного наукового дослідження ситуації та технічного проекту спорудження ТГАЕС в контексті роботи усього Південно-українського енерговузла, передбачивши в перспективі опрацювання альтернативних варіантів, зокрема, щодо замкнених водойм-охолоджувачів та сухих градірень АЕС, а також - розгляду концептуально нових варіантів технічних рішень.

6). Дотримання прав громадськості у прийнятті рішень щодо спорудження ТГАЕС у відповідності до положень Оргуської конвенції.

5.3. Проект добудови Дністровської ГАЕС: правові аспекти та участь громадськості у прийнятті рішень.

Олександр Степаненко, ЕГО “Зелений Світ”.

Історія проекту.

Проект Дністровського енергокомплексу розроблявся у 70-і роки минулого століття та включав у себе комплекс об'єктів: гідроелектростанцій ГЕС-1, ГЕС-2, атомної електростанції (АЕС) та Дністровської гідроакumuлюючої станції (далі у тексті: Дністровська ГАЕС, ДГАЕС, станція). Енергокомплекс у першу чергу повинен був забезпечити потреби експорту електроенергії до східноєвропейських країн-сателітів СРСР, об'єднаних у “Раду економічної взаємодопомоги” (РЕВ). Згодом проект будівництва АЕС було вилучено з планів.

Наразі йдеться про реалізацію першої черги проекту ГАЕС в складі трьох гідроагрегатів: пуск першого заплановано на кінець 2007 року, другого – на 2009 рік, третього – на 2010-й. Всього планується побудувати сім блоків загальною проектною потужністю 2 268 МВт. В результаті Дністровська ГАЕС повинна була б стати найбільшою в Європі та однією з найбільших гідроакумуючих станцій у світі.

Будівництво ДГАЕС розпочалося у 1988 році, але через відсутність бюджетних коштів та інвесторів невдовзі зупинилося, і відновилося лише у 2000-у. Будівництво ведеться в основному за кошти Спеціального фонду Держбюджету України, що формується за рахунок цільової адміністративної надбавки на ринковий тариф електроенергії, встановленої рішенням Уряду.

За інформацією Мінпаливенерго, загальна будівельна готовність об'єкта становить 67%. На думку представників громадських організацій, які у 2005 – 2006 роках здійснювали натурне дослідження будівництва, зокрема Національного екологічного центру України (НЕЦУ), відсоток готовності є значно нижчим. Такий висновок загалом підтверджується оцінками Рахункової палати України, згідно яких станом на 01.06.2006 року на будівництві станції освоєно 1 172 млн. грн. капвкладень або 33% загальної вартості робіт будівництва лише першої черги ДГАЕС.

У листопаді 2005 р. Мінпаливенерго України звернулося до Світового Банку з проханням підтримати проект добудови ДГАЕС кредитом у розмірі \$200-250 млн. (загалом для завершення робіт на першому гідроагрегаті потрібно близько \$500 млн.) Банк запропонував подати заявку та проектні документи до кінця 2006 року. Станом на травень 2007 року на офіційному веб-сайті Світового Банку не оприлюднено жодних повідомлень про результати розгляду заявки, а також про будь-які висновки банку щодо проекту ДГАЕС та перспективи участі недержавних організацій у процесі прийняття рішень з даного приводу.

Саме від листопада 2005 року розпочинається етап форсованого ухвалення органами владних повноважень України рішень стосовно проекту добудови ДГАЕС. Значна частина цих рішень за змістом та процедурою порушують міжнародні зобов'язання України та норми національного законодавства, зокрема, щодо доступу до інформації та участі громадськості у прийнятті рішень з питань довкілля.

Міжнародний політико-правовий аспект проекту.

Проект будівництва ДГАЕС реалізується на транскордонній річці Дністер. Окремі технологічні об'єкти Дністровського енергокомплексу (гребля ГЕС-2, частина споруд ДГАЕС) розташовані на ділянках, які досі є предметом територіальних суперечок між Україною та Республікою Молдова. Лінію державного кордону на цій ділянці досі не винесено в натуру. У даний час Уряд Молдови однозначно не визнає чинності Постанови Ради Міністрів МРСР № 372 від 22.09.1981 р. про передачу земельної ділянки території МРСР до УРСР з метою забезпечення експлуатації ГЕС-2 та гідроспоруд буферного водосховища.

Проектом ДГАЕС у складі 7 гідроагрегатів, розробленим ще у часи СРСР, передбачалося відчуження чергових 9,6 га земель території Республіки Молдова. Це територіальне питання досі не погоджено на міждержавному рівні. В якості передумови для такого погодження молдовська сторона висуває пропозицію про передачу їй частини пакету акцій ДГАЕС, або

частини виробленої електроенергії. За неофіційними даними, протягом 2006 року з цього приводу відбувалися закриті консультації на рівні робочих груп МЗС обох країн, але про результати цих перемовин офіційно не повідомлялося.

Саме транскордонний аспект відрізняє у політико-правовому сенсі проект ДГАЕС від проектів будівництва інших українських гідроакумуючих станцій: Ташлицької та Канівської. Втім, органи державної влади України постійно заперечують наявність суттєвого транскордонного впливу будівництва та потенційної діяльності ДГАЕС на гідрологічний режим та стан екосистем Дністра, з чим не погоджується молдовська сторона та деякі громадські природоохоронні організації. Органи державної влади України інколи посиляються на факт розгляду погодження проекту Урядом Республіки Молдова, який буцімто мав місце. Натомість поки що не вдалося отримати офіційні документи з даного приводу, або хоча б конкретне посилання на них.

Мінприроди України у відповідь на інформаційний запит ЕГО “Зелений Світ” “Щодо завершення будівництва Дністровської ГАЕС (перша черга будівництва в складі 3-х агрегатів)” від 16.12.2005 року № 14-12 також повідомило, що “Проект Дністровської гідроакумуючої електростанції узгоджено органами місцевого самоврядування та держадміністраціями регіонів, на території яких здійснюється будівництво, а також Держводгоспом, Держкомгеологією, Міністерством охорони здоров'я України та Радою міністрів Молдови.”

У відповідь на запити молдовських громадських організацій Уряд Республіки Молдова заперечує факт такого погодження. Зрештою, немає жодних офіційних підтверджень того, що Україна коли-небудь інформувала органи державної влади Молдови про заплановану потенційно небезпечну діяльність. Відтак й інформування громадськості про процеси добудови ДГАЕС в Молдові також відбувалося неналежним чином. Зрозуміло, що жодних офіційно визнаних громадських слухань з цього приводу у Молдові не проводилось, громадськість до процесів прийняття рішень належним чином не залучалася.

Натомість екологічні та правові проблеми, породжені будівництвом ДГЕС, у 2006- 2007 роках спричинювали все більшу стурбованість громадськості, науковців та парламентарів Молдови. Представники Академії наук Молдови та недержавних організацій вказують на неналежний рівень виконання сторонами міжнародних зобов'язань у контексті діяльності Дністровського гідровузла та проекту будівництва ДГАЕС, розпочинаючи з етапу надання матеріалів техніко-економічного обґрунтування проекту та оцінки впливу на навколишнє природне середовище (ОВНС).

Приміром, 5 березня 2007 року було оприлюднено “Відкритий лист до Президента, Парламенту та Уряду Республіки Молдова, до місій Міжнародних організацій від вчених та представників неурядових організацій Молдови, стурбованих екологічними проблемами ріки Дністер”, підписаний групою дійсних членів Академії наук Молдови, наукових співробітників, представників міністерств, відомств та неурядових організацій.

У цьому ж зв'язку 20 березня 2007 року Комісія з публічного управління, екології і розвитку територій Парламенту республіки Молдова ухвалила окреме “Рішення про вплив

Дністровського гідротехнічного комплексу (Україна) на екологічний стан ріки Дністер". Парламентарі пропонують Уряду Молдови та Міністерству закордонних справ і європейської інтеграції :

- *ініціювати створення двосторонньої комісії за участі вчених, представників громадянського суспільства, а також незалежних експертів Світового банку, Європейського Союзу, США й ін., що здійснить наукову експертизу і запропонує заходи для оптимізації режиму експлуатації Новодністровського гідрокомплексу відповідно до потреб екосистем Середнього і Нижнього Дністра;*

- *прискорити розробку двосторонньої угоди між Республікою Молдова й Україною про співробітництво в області охорони і сталого розвитку басейну ріки Дністер, взявши за основу проект, розроблений під егідою ОБСЄ і Європейської Комісії ООН;*

- *ініціювати переговори по питанню розширення мандата Місії ОБСЄ в Молдові шляхом включення питань екологічної безпеки.*

- *використовувати всі дипломатичні засоби для дотримання Україною зобов'язань по Конвенції Еспоо та надання Республіці Молдова всіх матеріалів, що стосуються оцінки впливу Новодністровського гідрокомплексу на Середній і Нижній Дністер.*

Можливості застосування міжнародних конвенцій та угод.

Загальновідомо, що основою правового режиму транскордонних вод є принцип “розумного і справедливого використання”, відповідно до якого кожна країна міжнародного водотоку має право в межах своєї території на відповідну частку вигод від користування водними ресурсами. Вперше його було закріплено в універсальному багатобічному договорі в цій сфері – **“Конвенції ООН про право несудохідних видів використання міжнародних водотоків” 1997 р.** Втім, ані Україна, ані Молдова не підписали цієї Конвенції. Практично не залучено механізми й інших міжнародних конвенцій щодо транскордонного впливу на довкілля.

У даний час режим використання та охорони прикордонних вод між Молдовою та Україною регулюється лише двома двосторонніми документами: **міжурядовою Угодою, підписаною 23.11.1994 року у Кишиневі (Соглашение между Правительством Республики Молдова и Правительством Украины о совместном использовании и охране пограничных вод)** та **“Протоколом про співробітництво між Міністерством охорони навколишньої природного середовища України і Державним департаментом Республіки Молдова по охороні навколишнього середовища і природних ресурсів” від 19.11.1993 року.**

Вищезгадана Угода видається досить таки архаїчною - з огляду на новітні загальновизнані принципи інтегрованого управління водними ресурсами (ІУВР), що полягають в інтегральному розгляді соціальних, економічних та екологічних чинників, басейновому підході, розумному і справедливому використанні транскордонних вод суміжними державами, застосуванні попереджувальних заходів, принципу “забруднювач сплачує”, залученні до процесу прийняття рішень усіх зацікавлених сторін, прозорості і відповідальності в прийнятті управлінських рішень і т. ін.

Угода є типовим управлінським документом “рамкового” характеру, сфера застосування якого досить вузька - прикордонні води. Останні визначаються Угодою, як “ділянки річок і інших поверхневих водотоків, по яких проходить державний кордон”, а також “поверхневі і

підземні води в місцях, що перетинаються державним кордоном”. Відповідно статті 2 до цієї Угоди, Україна та Молдова зобов’язалися без попереднього узгодження не проводити водогосподарчі заходи, що можуть викликати на території іншої сторони “зміни в розташуванні водних об’єктів, їхньої глибини, рівнів води, її кількості і якості, чим може бути нанесена шкода, або заподіяні збитки водним об’єктам, рибальству, землям, будівлям, а також викликані різкі зміни водного режиму. У статті 3 Угоди йдеться про взаємний обов’язок країн погоджувати режим експлуатації гідротехнічних споруд, плани водоохоронних і водогосподарчих заходів а також - інформувати один іншого про здійснення водоохоронних, водогосподарчих заходів, що впливають на склад і властивості прикордонних вод, та проводити взаємні консультації з цих питань.

В Угоді відсутні пророблені процедури повідомлення і консультацій при плануванні діяльності, здатної викликати транскордонний вплив; немає положень щодо доступу до інформації, що стосуються стану водних ресурсів, слабо пророблений інституційний механізм співробітництва і процедури врегулювання можливих розбіжностей. Положення Угоди представлені дуже безсистемно і часто дублюють один одного. Серед корисних процедурних можливостей Угоди варто відзначити створення інституту уповноважених і організаційний механізм співробітництва у формі щорічних (чергових) і позачергових засідань уповноважених. Однак коло питань, що входять у компетенцію засідань уповноважених, їхні права й обов’язки представлено в дуже загальному вигляді.

Загалом оцінюючи Угоду про прикордонні води 1994 р., можна зробити висновок про те, що хоча воно і створює певну правову базу для двостороннього співробітництва в сфері використання й охорони транскордонних вод, але ця база за формою та змістом не відповідає прийнятим у сучасній міжнародній практиці стандартам і критеріям.

Протокол 1993 року визначає форми двостороннього співробітництва (ст. 3) і передбачає створення Змішаної міжвідомчої комісії (ст. 8). Особливу увагу варто звернути на зобов’язання сторін створити спеціальну комісію «з метою поліпшення екологічної ситуації в басейні ріки Дністер» (ст. 8). Відповідно до Протоколу засідання обох комісій повинні бути проведені не пізніше шести місяців з дати його підписання. Наскільки відомо, питання про створення спеціальної комісії дотепер перебуває у стані нескінчених погоджень.

Дуже обмежений обсяг інформації з практичної реалізації положень міжурядової Угоди та міністерського Протоколу не дозволяє предметно оцінити ступінь їхньої ефективності і впливу на конкретні результати співробітництва сторін у сфері спільного управління та охорони транскордонних вод Дністра. Невідомо по будь-які заяви органів державної влади України та Республіки Молдова (окрім вищезгаданого рішення Комісії з публічного управління, екології і розвитку територій Парламенту Молдови) про неналежне виконання іншою Стороною положень двосторонньої Угоди про спільне використання та охорону прикордонних вод - у тому числі в контексті проектування та будівництва ДГАЕС. Схоже на те, що Сторони Угоди зацікавлені лише отриманням економічних вигод від даного проекту, тоді як його екологічні ризики залишаються на периферії владних інтересів.

Та все ж – “*Dura lex, sed lex*” – навіть попри архаїчність, “рамковий” характер та вузький спектр питань Угоди та Протоколу, по відношенню до великомасштабного проекту Дністровського гідроенерговузла, розташованого на самісінькому україно-молдовському

кордоні, вони повинні працювати на користь збереження Дністра! Звісно, це можливо лише при належному рівні правової культури, наявності політичної волі та державної відповідальності за збереження цієї унікальної річки.

Справді, режим підтримання гідрологічного режиму та екологічного стану Дністра з огляду на негативний вплив на них Дністровського гідроенергокомплексу недостатньо врегульований існуючими міждержавними угодами між Україною та Республікою Молдова. Але навіть наявна правова база у вигляді двосторонньої Угоди про прикордонні води попри її недосконалість може стати основою для змін та доповнень, або ж - для ухвалення додаткового протоколу (серії протоколів) до неї. Такого роду підхід було з успіхом застосовано, наприклад, Росією і Казахстаном, які на додаток до існуючої Угоди про транскордонні водні об'єкти прийняли три спеціальних протоколи про спільне використання й охорону вод у басейнах рік Урал, Тобол і Ішим. Певною перевагою цього підходу є спрощена процедура прийняття протоколів у рамках двосторонньої Комісії, що не потребує підтвердження досягнутих домовленостей на міжурядовому рівні. Недоліком – невисокий рівень прийняття домовленостей та надто обмежена сфера застосування – “прикордонні води”.

Разом з тим можливий ще й інший шлях. Як відомо, Україна і Молдова беруть участь у ряді багатосторонніх конвенцій ЄЕК ООН, положення яких можуть бути безпосередньо застосовані до питань охорони і використання транскордонних водних ресурсів, включаючи проблематику реалізації водогосподарських та енергетичних проектів на Дністрі. Це в першу чергу стосується ***Конвенції про охорону і використання транскордонних водотоків і міжнародних озер (Гельсінкі, 1992 р.)***. Конвенція зобов'язує сторони до прийняття індивідуальних і спільних заходів для запобігання та обмеження транскордонного впливу. Одним із запізнілих кроків, спрямованих на виконання Конвенції, слід вважати розроблення Мінприроди України Концепції "Державної програми екологічного оздоровлення басейну р. Дністер". Загалом же, як уже зазначалося у розділі 1.3 цієї доповіді, діяльність з виконання Конвенції все ще не носить системного та планового характеру. Перспективним напрямком розвитку правової бази транскордонного співробітництва у контексті виконання зобов'язань за Гельсінською конвенцією (ст. 9) є розробка і прийняття спеціальної басейнової угоди по Дністру, робота над якою у даний час триває.

Правові та процедурні аспекти оцінки впливу проектної діяльності на довкілля суміжних країн регулюються також міжнародною ***“Конвенцією про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті” (Конвенція Еспоо)***. Конвенція Еспоо вважається новаторським міжнародним документом, спрямованим на досягнення збалансованого розвитку, а також запобігання, зменшення транскордонних впливів на природне довкілля та організацію міжнародного екологічного моніторингу.

Конвенція Еспоо встановлює зобов'язання Сторін щодо оцінки впливу ще на етапі планування. Передбачаються також заходи та процедури з попередження, контролю та мінімізації будь-якого, особливо транскордонного, шкідливого впливу на природне довкілля. Сучасна сфера дії Конвенції Еспоо охоплює 22 види діяльності (визначено в додатку 1 до конвенції), зокрема, атомні та теплові електростанції, будівництво автомобільних доріг та залізниць, хімічне виробництво, об'єкти утилізації відходів, будівництво гідротехнічних споруд,

водосховищ, портів, каналів, забір підземних вод тощо. Якщо запланована діяльність, передбачена у цьому Додатку до документу, може мати суттєвий шкідливий вплив, Сторона, яка передбачає її здійснювати, має у найкоротші терміни, але не пізніше, ніж вона поінформує свою громадськість, повідомити Сторону, на територію якої такий вплив може мати місце. Сторона, якої це стосується, має право брати участь в процедурі оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС).

На нарадах Сторін Конвенції Еспоо, які проводяться щорічно, обговорюються звіти Сторін, а також правові, адміністративні та методологічні аспекти практичного впровадження Конвенції, затверджується програма роботи. Країни – члени ЄЕК вживають заходів для реалізації положень документу через двосторонні та багатосторонні угоди та інші домовленості. Розвитком Конвенції Еспоо є Протокол про стратегічну довкільну оцінку (СДО), підписаний в Києві в 2003 році в рамках Міністерської конференції „Довкілля для Європи”. У 2006 році ЄЕК ООН затверджено „Керівництво з участі громадськості в ОВНС в транскордонному контексті”.

Слабкою стороною Конвенції Еспоо є те, що нею не передбачено прозорих процедур підготовки та відбору експертів з ОВНС, не відпрацьована вертикаль прийняття рішень щодо експертних робіт, не визначено гарантованих джерел супроводу та виконання ОВНС, відсутня процедура врахування думки громадськості та громадських експертиз.

Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція) із Переліком видів діяльності, які повинні передбачати формат громадських консультацій у відповідності до норм статті 6 конвенції, віднесено “Греблі та інші об’єкти, призначені для утримання та постійного зберігання води, коли нові або додаткові обсяги затриманої води перевищують 10 млн. куб. м”. Тут варто зазначити, що верхня водойма ГАЕС має об’єм 32,7 млн. куб. м., площу більше 2 кв. Км., що її розташовано на плато висотою 150 м., та що ця територія характеризується надзвичайно складними геологічними та сейсмічними умовами. Отже, поза всілякими сумнівами - проект будівництва ДГАЕС відповідає критеріям Оргуської конвенції та його реалізація від самих ранніх етапів повинна передбачати повномасштабну участь громадськості у процесі прийняття рішень.

Порушення національного законодавства.

Базові закони України “Про охорону навколишнього природного середовища” (ст. 21) та “Про екологічну експертизу” (ст. 10 – 11) гарантують право громадської участі у прийнятті рішень з питань довкілля, у тому числі на етапі проектування, експертизи та будівництва екологічно-небезпечних об’єктів. Постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.95 за № 554, прийнята на виконання Закону “Про екологічну експертизу” до переліку видів діяльності та об’єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, віднесено будівництво гідроенергетичних та гідротехнічних споруд. Відтак ці об’єкти підлягають обов’язковій державній екологічній експертизі.

Тут зауважмо, що досі не оприлюднено жодного висновку державної екологічної експертизи стосовно інших об’єктів Дністровського гідроенерговузла: греблі Дністровської

ГЕС-1 та буферної греблі ГЕС-2, хоча від пуску першої ГЕС минуло вже 24 роки. Держуправління екології та природних ресурсів у Чернівецькій області існування згаданого Висновку не підтверджує і не спростовує, розуміючи ступінь відповідальності, у разі його відсутності. Природоохоронна громадськість досі не має жодної інформації щодо наявності чи відсутності Висновку.

Не розпочато процедуру екологічної експертизи ГЕС-1 та ГЕС-2, як **діючих** гідроенергетичних об'єктів. Разом з тим, відповідно до ст. 7 Закону України "Про екологічну експертизу" екологічній експертизі підлягають і **діючі** об'єкти та комплекси, які мають значний негативний вплив на стан навколишнього природного середовища. Такий вплив підтверджується, зокрема, листом Держводгоспу № МБ/9-166 від 23.03.05 (на лист Кабміну № 9883/1/1-05 від 11.03.2005 р.), де вказано "...зарегулювання стоку призвело до зміни гідрологічного і температурного режиму в екосистемах Дністра нижче греблі Дністровської ГЕС, що негативно впливає на стан плавневої системи пониззя р. Дністер. Ситуація загострюється надмірним техногенним навантаженням у басейні Дністра протягом останніх десятиріч".

Першу екологічну експертизу проекту ДГАЕС було здійснено в 1984 році. Вона абсолютно не відповідає вимогам чинного законодавства України, у т. ч. у частині участі громадськості. Підписання Мінприроди України Висновку Державної екологічної експертизи № 10-3/2-3-877 від 05.11.97 року також було проведено всупереч законодавчим вимогам – у тому числі стосовно проведення громадських консультацій. Їх просто не було організовано.

Однак у матеріалах Держекоекспертизи 1997 року міститься сімнадцять серйозних застережень щодо стану екологічної та техногенної безпеки проекту. Приміром, у описовій частині зазначено, що "стінки басейну ДГАЕС мають невеликий запас стійкості. Існує досить реальна загроза, що, навіть без впливу сейсмічної активності в горах Вранча (Румунія), можливий розмив обвалування чаші верхнього басейну».

Проектом передбачена організація моніторингових досліджень за гідрогеологічними умовами та станом геологічного середовища в зоні впливу об'єктів ДГАЕС в період будівництва, генеральним підрядником із залученням Укргідропроєкту. Проте, на сьогоднішній день дані геологічного моніторингу не оприлюднено, як того вимагає Закон України "Про екологічну експертизу", що скоріше за все свідчить про його відсутність.

Відомо, що Держбуд України (листом від 21.05.04 р.) попередив відкрите акціонерне товариство "Дністровська ГАЕС", що проект будівництва ДГАЕС підлягає перезатвердженню Кабінетом Міністрів України, на підставі висновку центральної служби Укрінвестекспертизи Держбуду України. Про те, чи відбулося таке перезатвердження, жодної інформації немає.

Нарешті, відповідно до листа Укрінвестекспертизи від 28.12.04 р. проведення експертизи продовжується (а отже, не завершено), розділ ОВНС до цих пір не скориговано.

Позитивний Висновок державної екологічної експертизи №307 від 23.11.2005 року обсягом на 1 сторінку тексту був підписаний заступником Міністра навколишнього природного середовища України А. Гриценком у обстановці поспіху та втаємничення. Єдиним повідомленням, з якого можна було б зробити висновок про підготовку нової екологічної експертизи, була публікація в газетах „Буковина" від 11.05.2005 р. та

„Вінничина” від 13.05.2005 р. “Заяви про екологічні наслідки діяльності”, затвердженої головою правління ВАТ „Дністровська ГАЕС” та головою правління ВАТ „Гідропроєкт”. Натомість Мінприроди України всупереч нормам Закону “Про екологічну експертизу” не оприлюднило жодних власних повідомлень про підготовку нового експертного висновку, чим порушило принципи державної екологічної експертизи, що полягають у збалансованості екологічних, економічних, медико-біологічних і соціальних інтересів, врахуванні громадської думки, науковій обґрунтованості, незалежності, об’єктивності, комплексності, варіантності, превентивності та гласності експертиз.

Будь-які згадування про попередні зауваження до проекту, зокрема щодо його техногенної та сейсмічної безпеки, у тексті Висновку не відображені. Підготовку Висновку держекспертизи №307 було здійснено усього за 20 днів – з 3 по 23 листопада. За цей час встигли між собою обмінятися офіційними листами та відповідними матеріалами з цього питання Голова ВРУ, Прем’єр-міністр України, Мінприроди, народні депутати від Буковини, директор Інституту геохімії НАНУ, міський Голова Новодністровська та інші посадові особи. Основне листування відбулося між 16-м та 23 листопада. Половина Висновку №307 присвячена так званим „громадським слуханням”, проведеним 21 листопада 2005 р., у м. Новодністровськ, куди не були належним чином запрошені ані представники обласних громадських рад, ані представники всеукраїнських громадських організацій, ані представники місцевих природоохоронних громадських організацій, діяльність яких поширюється на басейн р. Дністер. Інформацію та документи по „слуханнях” керівництво ДГАЕС надало в Мінприроди листом від 23.11.2005, і в той же день було підписано позитивний висновок держекспертизи. Якщо взяти до уваги бюрократичні процедури, то виникають сумніви щодо можливості зробити подібне без попередньої змови учасників процесу.

На підставі деяких відомих фактів щодо використання у процесі будівництва ДГАЕС коштів Держбюджету можна вести мову про порушення засадничих принципів бюджетної системи, визначених ст. 7 Бюджетного Кодексу України. Зокрема, йдеться про принцип ефективності, принцип цільового використання бюджетних коштів, а також про принцип публічності та прозорості.

Приміром, у 2006 році Рахункова палата України вперше провела перевірку використання коштів спеціального фонду державного бюджету, спрямованих у 2003-2005 роках на будівництво ДГАЕС. Висновки перевірки широко не оприлюднювалися, але їх було надано (листом від 12.07.2006 року № 16-1272) у відповідь на інформаційний запит ЕГО "Зелений світ" (від 09.03.2006 № 09-03).

Рахункова палата констатує “відсутність виваженої державної політики з боку Кабінету Міністрів України щодо введення нових потужностей електроенергетики держави, зокрема Дністровської ГАЕС... Станом на 01.06.2006 року на будівництві станції освоєно 1 172 млн. грн. капвкладень або 33% загальної вартості робіт будівництва першої черги Дністровської ГАЕС. Намагання Уряду України залучити недержавні інвестиції для прискорення добудови Дністровської ГАЕС не призвели до досягнення поставленої мети. На сьогодні стратегічного інвестора добудови Дністровської ГАЕС не знайдено. Як наслідок, основний тягар з фінансування будівництва Дністровської ГАЕС покладено на кошти

Державного Бюджету України. Протягом 2003-2005 років на будівництво Дністровської ГАЕС використано 295 336 тис. грн. коштів спеціального фонду державного бюджету, з яких не за цільовим призначенням використано — 13 607,6 тис. грн., неефективно – 61 300 тис. гривень. У 2006 році на фінансування будівництва за рахунок спеціального фонду державного бюджету передбачається спрямувати 207 млн. гривень.

За повідомленням Начальника Контрольно-ревізійного управління в Чернівецькій області І. С. Дребота, остання ревізія фінансової діяльності на будівництві ДГАЕС виявила завищення обсягів робіт 14 підрядниками на суму 321 тис. грн. (Юрій Чорней “Пікова ситуація” - <http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/576/52032/>).

Порушення прав громадськості.

У 2005 – 2006 роках сформувалася група українських та молдовських природоохоронних організацій, що мають за мету проведення спільними силами громадського моніторингу процесу будівництва ДГАЕС. До неї увійшли: НЕЦУ (м. Київ), Буковинська філія НЕЦУ „Крона” (м. Чернівці), ЕГО “МАМА-86- Одеса”, ГО “Край” (м. Бережани), ЕГО “Зелений Світ” (м. Чортків), “Біотіка” (м. Кишинів), Міжнародна екологічна асоціація “Еко-Тірас” та ін. Учасники групи об’єднані усвідомленням необхідності приведення діяльності за проектом у відповідність до норм міжнародного права та врахування екологічних ризиків проекту у процесі прийняття рішень.

Як відомо, вагомі правові можливості щодо реалізації екологічних прав громадян створено ратифікацією Україною Організації Конвенції. Формат та конкретну процедуру громадської участі було більш-менш докладно прописано у Положенні про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затвердженого Наказом Мінприроди від 18.12.2003 року N 168. Оскільки проект добудови ДГАЕС віднедавна став об’єктом уваги громадських природоохоронних організацій, які наголошували на необхідності дотримання законності та процедур громадської участі при ухваленні рішень, відтак напряму ухилитися від проведення громадських консультацій було неможливо, владні інстанції обрали тактику їхньої імітації.

Буковинською філією НЕЦУ „Крона” голові Чернівецької ОДА у 2005 році було направлено звернення із зауваженнями та пропозиціями громадськості щодо будівництва ДГАЕС та процедур з ним пов’язаних. Зауваження стосувалися врахування 17 пунктів зауважень, викладених у Висновку держекспертизи №10-3/2-3-877 від 5.11.1997 р. Протягом 2005 р. до керівництва області неодноразово зверталася Громадська Рада при Чернівецькому облуправлінні екоресурсів з вимогою здійснити належну експертизу Дністровського гідроенерговузла та провести громадські слухання.

Як зауважує Голова громадської ради проф. Ю. Г. Масікевич у своєму зверненні до Чернівецької ОДА “висновок Держекспертизи 1997 року вимагає доповнити ОВНС пунктом про наявність аналогів в світовій практиці, як то вимагає Закон України "Про екологічну експертизу". Зрозуміло, що майже неможливо відшукати подібні аналоги в світовій практиці із причин, що будівництво водосховища об’ємом 32 млн. куб м в районі активного карсту, в зоні

тектонічної небезпеки, високої сейсмічної активності (6-8 балів) є "унікальністю" колишнього мислення, коли безпека людей не була основною цінністю суспільства, а в секторі виробництва превалювали енергоємні та високозатратні технології”.

21.11. 2005 року у м. Новодністровськ Чернівецької області було імітовано “громадські слухання” проекту будівництва ДГАЕС, на які не було запрошено навіть представників Громадської Ради при Держуправлінні екології та природних ресурсів Чернівецької області та громадських організацій, що працюють у басейні Дністра. Наразі невідомо, хто організовував ці дивні “слухання”, де розміщувалася інформація щодо їхнього проведення, які висновки включено до резолюції слухань і яким чином можна з ними ознайомитися. Інформацію та “документи слухань” керівництво ДГАЕС надало в Мінприроди листом від 23.11.2005 року. У резолюції “слухань” йдеться про те, що “Громада регіону (? – ред.), Новодністровська міська та сільські ради занепокоєні ситуацією можливого призупинення робіт по завершенню будівництва Дністровської ГАЕС. З доведеної до влади інформації з приводу результатів еколого-наукової експертизи оцінки матеріалів проекту “Завершення будівництва Дністровської ГАЕС (перша черга будівництва в складі 3-х агрегатів)” стало відомо, що поряд із позитивними висновками експертизи проекту офіційних інстанцій, висловлені заперечення щодо доцільності завершення будівництва ГАЕС окремими громадськими екологічними організаціями, зокрема “Зелений світ”, Національним екологічним центром України “Крона”.

Мінприроди України погодилось з тим, що право участі у “громадських слуханнях” по проекту ДГАЕС по суті монополізовано колективами її будівельників та мешканцями м. Новодністровська, заплющило очі на стовідсоткову невідповідність процедури “слухань” нормам власного ж Положення про участь громадськості та поспіхом - вже того ж дня, 23. 11. 2005 року - затвердило новий Висновок державної екологічної експертизи проекту ДГАЕС, яким зняло 17 вагомих застережень попереднього висновку 1997 року.

Національним екологічним центром України (лист №125-1/74 від 23.10.2005 р.) та членами Дністровської басейнової робочої групи Всеукраїнського об’єднання громадських природоохоронних організацій „Українська річкова мережа” було направлено аналогічні листи до Мінприроди України, на які не були надані належні відповіді по суті. Протягом 2005-2006 рр. природоохоронна громадськість України неодноразово надсилала до Мінприроди, Чернівецької ОДА, Управління екоресурсів у Чернівецькій області листи-запити щодо наявності висновків держекспертизи по інших, вже побудованих об’єктах Дністровського гідроенергокомплексу – ГЕС-1 і ГЕС-2. Лише 20 червня 2006 Мінприроди України надало відповідь про відсутність таких висновків.

ЕГО “Зелений Світ” направило звернення міністру П. Ігнатенку № 14-12 від 16.12. 2005 р., у якому розпорядження Мінприроди щодо затвердження позитивного висновку державної експертизи проекту ДГАЕС розцінюється, як таке, що порушило норми ст. 5, 6, 7 8 Орґуської Конвенції “Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля”, а також ст. 3, 6, 10 - 11 Закону України “Про екологічну експертизу” щодо захисту екологічних прав громадян, та основних

принципів екологічної експертизи, серед яких : врахування громадської думки, наукова обґрунтованість та гласність. Звертається увага на порушення порядку проведення експертизи та змісту її висновків, що передбачені ст. 33-36, ст. 43 Закону України "Про екологічну експертизу". Тому ЕГО "Зелений Світ" вважає, що у Міністра є вагомі підстави для того, аби переглянути зміст Висновку та направити Проект для проходження повторної державної екологічної експертизи".

У відповідь на звернення ЕГО "Зелений Світ" від 16.12.2005 р. № 14-12 щодо неправомірності затвердження висновку держекспертизи Мінприроди України в особі Заступника Міністра А. Гриценка листом № 307 від 23.12.2005 р. не надало жодних офіційних матеріалів по організації та проведенню "громадських слухань" у Новодністрівську, натомість змалювало картину слухань у наступний спосіб: "На зборах, за участю представників партій, громадських організацій, міської та селищних рад, території яких підпадають під вплив проектованої діяльності, трудового колективу Дністрівської ГАЕС, а також представників Держуправління екоресурсів у Чернівецькій області, обговорювалися зокрема питання щодо функціонування існуючих гідроакумуючих станцій та аналогічних об'єктів в економічно високорозвинених країнах світу, їх впливу на навколишнє середовище, історії прийняття рішення про проектування та будівництво Дністрівської ГАЕС, розглядався ряд питань стосовно реального стану справ на об'єкті в даний час. Представники громадськості на зборах одностайно підтримали необхідність завершення будівництва з метою вирішення ряду соціальних, економічних та екологічних проблем, про що була прийнята відповідна резолюція".

Питання добудови Дністрівської ГАЕС тричі (у грудні 2005, січні та лютому 2006 р.) розглядалося на засіданнях Громадської Ради при Мінприроди. 16 лютого 2006 р. Громадська Рада направила Міністру П. Ігнатенку листа з вимогами щодо відкликання Висновку №307 як підготовленого непрозоро, та щодо подальших процедур погодження проекту добудови ДГАЕС, зокрема і процедури влаштування нових громадських слухань. Однак, належної відповіді на цей лист, по суті піднятих питань, члени Громадської Ради не отримали. Вимоги Громадської Ради щодо оприлюднення ОВНС проекту теж не були дотримані. Ані Мінпаливенерго України, ані Мінприроди України, ані ВАТ „Укргідроенерго”, ані Чернівецьке обласне управління екології та природних ресурсів за рік так і не знайшли технічних можливостей для ознайомлення громадськості з матеріалами ОВНС проекту та матеріалами додаткових досліджень. Згадані матеріали вдалося отримати лише безпосередньо в Управлінні ДГАЕС, і лише завдяки розумінню та співпраці з боку керівників Управління, а не державних службовців, які приймають рішення по цьому екологічно небезпечному проекту, який може потягти за собою негативні транскордонні екологічні впливи.

3 серпня 2006 р., тобто через 8 місяців після підписання позитивного висновку держекспертизи, ВГО „Українське товариство сталого розвитку” (УТСР) електронним листом повідомила членів Громадської Ради при Мінприроди та деякі громадські організації, що працюють у басейні Дністра, про влаштування, за дорученням ВАТ „Укргідроенерго”, 1 вересня 2006 р., нових громадських слухань з питань добудови ДГАЕС у м. Новодністрівську. Жодної

офіційної інформації органів владних повноважень щодо організації слухань громадські організації не отримували.

Зважаючи на те, що проблематика добудови ДГАЕС стосується не лише енергетиків, будівельників станції та жителів м. Новодністровська, а мешканців усього басейну Дністра, тобто - Вінницької, Чернівецької, Одеської, Тернопільської областей України та Республіки Молдова, а також з огляду на необхідність попереднього ознайомлення з інформаційними матеріалами слухань, ЕГО "Зелений Світ" (м. Чортків Тернопільської області) 15 серпня 2006 року направило УТСР, а також Мінприроди та Мінпаливенерго офіційні листи. У них, зокрема, пропонувалося надати додаткову інформацію щодо предмету слухань, перенести термін та місце їхнього проведення (пропонувалися міста: Київ, Одеса, Чернівці та час після завершення періоду літніх відпусток), а також привести порядок підготовки слухань до процедурних норм Закону України "Про екологічну експертизу" та Положення Мінприроди про участь громадськості.

18 серпня 2006 р. Національним екологічним центром України до ВАТ „Укргідроенерго” було надіслано листа (№125-І/78) з проханням перенести термін проведення слухань на більш зручний для представників зацікавленої громадськості час, а також змінити місце проведення. Але організаторами чергового фарсу під назвою “громадські слухання” пропозиції громадських організацій було проігноровано. За таких умов громадські організації прийняли рішення не брати участі в слуханнях у Новодністровську, натомість направити на них власних спостерігачів.

Спостерігачі від громадських організацій знову ж засвідчили чергові порушення процедур при організації та проведенні “слухань” від 2 вересня 2006 року. Організаторами слухань було проігноровано “Звернення Громадської Ради всеукраїнських організацій природоохоронного спрямування при Міністерстві охорони навколишнього природного середовища”, надіслане Головою Громадської Ради та ВЕГО „МАМА-86” Г. М. Голубовською-Онісімовою до Оргкомітету громадських слухань з питань добудови Дністровської ГАЕС, а також Голові правління ВАТ „Укргідроенерго” п. Поташнику С.І. та технічному директору Новодністровської філії ВАТ „Укргідроенерго” п. Фурману І. І. Натомість віталися “листи підтримки проекту ДГАЕС від громадськості, а саме – від УЕА "Зелений Світ" (Голова - Ю. Самойленко), Українського товариства сталого розвитку (Голова - В. Дюканов) та Спілки “Екологія людини”.

Учасників Громадської ради при Чернівецькому облуправлінні екоресурсів (голова – проф. Ю. Масікевич) знову не було вчасно поінформовано про слухання. Досі неможливо отримати для ознайомлення відповідну резолюцію “слухань”. Свого часу на офіційному сайті Мінприроди було розміщено прес-реліз, у якому зазначалося, що у новодністровських “слуханнях” взяли участь 350 громадян. Хоча, як свідчить отриманий неофіційним каналами реєстраційний список учасників слухань, їх насправді було 230. Причому, представників громадських організацій - 7 (у т. ч. 1 – від організацій Молдови), журналістів – 2, представників Партії зелених України – 1 (Ю. Самойленко), Партії ”Еко+25” - 2, тоді як від керівництва, трудових колективів ДГАЕС та ГЕС-2 було заявлено 112 представників, від професійних організацій енергетиків та будівельників – ще 38. Отже, процедурою та складом учасників

“громадських слухань” заздалегідь був передбачений настільки одностайне схвалення дуже неконкретних планів добудови ДГАЕС, що його навіть не намагалися сформулювати у будь-якій резолюції.

Прикро, що Мінприроди знову ж погодилося з численними нормативними та процедурними порушеннями у проведенні новодністровських “слухань”.

Врешті-решт, Мінприроди, як спеціально уповноваженому органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, відповідальному за проведення державної екологічної експертизи, вочевидь належало б за власною ініціативою забезпечити формат часті громадськості в процесі її проведення, як то зазначено ст. 11 Закону України “Про екологічну експертизу” - “з метою врахування громадської думки суб'єкти екологічної експертизи проводять публічні слухання або відкриті засідання”. Більш того, жодним чином не було враховано письмові зауваження, пропозиції і рекомендації громадських організацій, не передбачено включення представників громадськості до складу експертних комісій.

Викликає подив, що громадські слухання у м. Новодністровську, як елемент участі громадськості у проведенні державної екологічної експертизи, проводилися під керівництвом і за дорученням ВАТ „Укргідроенерго”, яке не є суб'єктом державної екологічної експертизи.

У цьому сенсі висновок автора цього огляду є однозначним: Мінприроди у процесі підготовки висновків екологічної експертизи проекту “Завершення будівництва Дністровської ГАЕС (перша черга будівництва в складі 3-х агрегатів)” не забезпечило урахування громадської думки, не передбачило участі громадських організацій у процесі проведення експертизи, чим порушило норми Закону України “Про екологічну експертизу”.

У відповіді від 01. 09. 2006 року № 7345-к-08-11 на звернення ЕГО "Зелений Світ" від 15.08. 2006 року перший заступник Міністра С. Куруленко підтвердив, що у слуханнях візьме участь заступник начальника відділу державної екологічної експертизи І. Хоренжа, а також стверджує, що “письмові запрошення були направлені організаторами значній кількості громадських та інших організацій”, що є свідомою дезінформацією.

Тому на засіданні Громадської Ради при Мінприроди 14 вересня 2006 р. було розглянуто питання про визнання “громадських слухань від 2 вересня 2006 року нелегітимними, про що буде відповідним чином поставлене до відома керівництво Світового Банку, міністерств і відомств, причетних до проекту, а також будуть надані інформаційні матеріали до центральних і обласних ЗМІ. Громадська Рада звернулася до Міністра П. Ігнатенка з листом, у якому висловлено подив з приводу нелогічної послідовності процедур, які здійснювалися протягом 2005-2006 рр. під час прийняття рішень щодо добудови ДГАЕС та консультацій з громадськістю. Підписання позитивного висновку держекоекспертизи ні за яких обставин не може передувати додатковим дослідженням впливу ДГАЕС на довкілля, ознайомленню громадськості з ОВНС проекту, а тим більше – проведенню громадських слухань. Така послідовність протирічить вимогам чинного законодавства України, а саме положенням Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Організація конвенція), Закону України „Про екологічну експертизу”, Постанови Кабінету Міністрів України №1378 від 15 жовтня 2004 р. У процесі взаємодії влади та громадськості щодо ДГАЕС неодноразово порушувалися

положення Законів України „Про інформацію” та „Про звернення громадян”. У зв’язку з цим Громадська Рада при Мінприроди:

- оцінює інформування громадськості про слухання та процес їхньої підготовки вкрай незадовільно;*
- не вважає за можливе повноцінно обговорювати на слуханнях технічні, техногенні, екологічні, правові та соціально-економічні аспекти проекту;*
- заявляє, що представники всеукраїнських громадських природоохоронних організацій України та об’єднань, які присутні на слуханнях, виступають лише у якості спостерігачів.*

Громадська Рада висловлює стурбованість щодо існуючої практики та процедур влаштування громадських слухань по усіх подібних широкомасштабних екологічно небезпечних проектах, а також наполягатиме на проведенні повторних слухань.

На жаль, Мінприроди належним чином не прореагувало на заяву Громадської ради.

Як відомо, у 2006 році Відділом державної екологічної експертизи та контролю Мінприроди було розроблено два важливих рекомендаційно–методичних документа: “Рекомендації щодо еколого–експертного розгляду органами Мінприроди документації стосовно “об’єктів підвищеної громадської уваги” та “Рекомендації щодо участі територіальних органів Мінприроди у проведенні громадських слухань з питань розміщення і спорудження промислових та інших об’єктів”. Та як бачимо, практика «дотримання» міністерством вимог власних же нормативних документів у контексті експертної оцінки проекту добудови ДГАЕС є більш ніж красномовною...

Наприкінці 2006 року громадські акції сконцентрувалися на питанні про можливість підтримки проекту добудови ДГАЕС Світовим банком. 1 – 2 грудня 2006 року у м. Бережанах Тернопільської області за ініціативою НЕЦУ відбулася робоча зустріч представників громадських природоохоронних організацій, що проводять моніторинг реалізації проекту добудови ДГАЕС. 15 грудня громадські активісти провели акцію протесту біля представництва Світового Банку в Україні проти фінансування проекту. Організатори акції вважали, що проект не потрібен енергетиці України, а його фінансування Всесвітнім банком лише збільшить державний борг країни. Більш того, ДГАЕС може нести техногенну, екологічну та соціальну небезпеку. Учасники акції передали представникам Всесвітнього банку доповідь, підготовлену НЕЦУ з оцінкою добудови Дністровської ГАЕС. Доповідь визначає низку економічних, екологічних, соціальних, правових та політичних проблем проекту. Зокрема, відчуження сільськогосподарських земель, переселення місцевого населення, підтоплення територій у Вінницькій області та ризик виникнення проблем з питною водою у Одеській. Акцію було підтримано низкою громадських організацій: рух „НОВІ ЛІВИ”, Громадська ініціатива „Об’єктивна реальність”, НУО „Департамент культурних спільнот”, Громадські Ініціативи “БАСТА”, CEE Bankwatch Network та іншими.

У квітні 2007 року за ініціативою НЕЦУ група з 13-ти неурядових екологічних організацій України направила чергове звернення до Місії Світового Банку для України, Молдови та Білорусі стосовно проекту ДГАЕС. У зверненні пропонується:

- припинити розгляд фінансування проекту ДГАЕС до тих пір, доки проект не буде приведений у відповідність до українського та міжнародного законодавства;
- провести власну оцінку відповідності проекту відповідному українському та міжнародному законодавству та проінформувати громадськість про результат такої оцінки;
- організувати публічні зустрічі з відповідними зацікавленими сторонами для обговорення діючого графіка підготовчих робіт та проблемних питань що виникли внаслідок ігнорування замовником проекту громадської думки на стадії підготовки проекту.

Українські неурядові організації вважають, що Світовий Банк у першу чергу має спрямувати свої зусилля на реформування енергетичного сектору України, розробку ефективної енергетичної стратегії та підтримку проектів, що спрямовані на підвищення енергоефективності та енергетичної незалежності української економіки.

Асоціація “Українська річкова мережа» (УРМ) провела 10-14. 05. 2007 р. інформаційно-просвітницький тур на р. Дністер, який пролягав населеними пунктами, розміщеними поблизу Дністровського гідроенергокомплексу (Мурованокориловецький, Могилів-Подільський та Ямпільський р-ни Вінницької обл., Сокирянський р-н Чернівецької обл.). Основною метою туру було вивчення соціальної та екологічної ситуації, розповсюдження інформації про екологічні проблеми р. Дністер на територіях, які зазнають техногенного впливу будівництва ДГАЕС.

У ході туру здійснювався громадський моніторинг дотримання екологічного законодавства України, прав місцевого населення на отримання ним екологічної інформації та доступ до прийняття рішень, що безпосередньо стосуються їхнього життя та здоров'я, а також стану довкілля. Відбувалося спілкування та обмін інформацією з представниками територіальних громад, керівництвом районних державних адміністрацій та районних рад, головами сільських та селищних рад, тривав обмін думками щодо гострих екологічних та соціальних проблем регіону.

У турі взяли участь представники 13 природоохоронних організацій та ЗМІ з 6-и областей України та м. Києва. Протягом туру було роздано 11 найменувань інформаційних матеріалів з питань захисту екологічних прав населення та проблемних питань проекту ДГАЕС загальним тиражем близько 3000 примірників, проведено 2 прес-конференції для ЗМІ Вінницької області, здійснювалося опитування місцевих жителів.

Учасники туру відзначили надзвичайно низький рівень поінформованості населення про екологічний стан р. Дністер, особливості розбудови Дністровського гідроенерговузла – добудову ДГАЕС і пов'язані з цим проектом техногенні та екологічні ризики, реконструкцію буферного водосховища, побудову ЛЕП “Новодністровськ-Ладижин” тощо. Напрацьовано та передано до органів державної влади та місцевого самоврядування низку рекомендацій від громадських природоохоронних організацій та незалежних експертів щодо покращання соціально-екологічної ситуації в регіоні, стану справ з питною водою, щодо можливих подальших дій місцевої влади тощо.

Кілька років тому Уряди України та Молдови розпочали розробляти засади та відповідні міждержавні документи щодо екологічно збалансованого господарювання в басейні р. Дністер, покращення його екологічного стану: “Програму дій по вдосконаленню транскордонного співробітництва і сталого управління басейном ріки Дністер на період 2007-2009 роки Проект двосторонньої міжурядової “Угоди про співробітництво у області охорони та сталого розвитку басейну ріки Дністер”. Хоча у них все ще недостатньо опрацьовані специфічні моменти екологічних ризиків проекту ДГАЕС та механізмів їхньої мінімізації, відчувається намагання перебудувати стратегію господарської діяльності у басейні Дністра у відповідності до засад інтегрованого, екологічно дружнього управління природними ресурсами.

Однак, “перетворювачам природи” до того байдуже. „Вони далекі від проблем Дністра та населення його басейну. Вузько-галузеве, „архаїчно-комуністичне” бачення засад розвитку не залишає місця для турботи про окрему людину, громадянина, довкілля. Метою дій природоохоронної громадськості, яка працює зараз в басейні р. Дністер є, передусім, змусити цих людей дотримуватися чинного законодавства України. Вони мають рахуватися з тим, що кожен громадянин України має право на інформацію, безпечне довкілля, належні умови життя”, – вважає Віктор Мельничук, виконавчий директор НЕЦУ.

Самоочевидним видається кінцевий висновок, що ефективне управління, раціональне використання та охорона водних ресурсів Дністра, а також успішна реалізація настільки масштабних технічних проектів, як будівництво ДГАЕС, можливі лише на основі взаємно погоджених паритетних заходів суміжних держав. На жаль, необхідність налагодження тісного міждержавного співробітництва у відповідних правових рамках, прийнятих у міжнародній практиці, поки що недостатньо усвідомлена органами влади - як в Україні, так і у Молдові.

Джерела інформації:

1. Соглашение между Правительством Республики Молдова и Правительством Украины о совместном использовании и охране пограничных вод, подписанное 23 ноября 1994 г. в г. Кишинэу.
2. Проект межправительственного “Соглашения о сотрудничестве в области охраны и устойчивого развития бассейна реки Днестр” по состоянию на начало 2007 года.
3. “Состояние и пути совершенствования международно-правовой базы трансграничного сотрудничества по охране и устойчивому использованию водных ресурсов бассейна реки Днестр” - юридическое заключение проф. Международного права С. Виноградова, подготовленное в рамках проекта “Трансграничное сотрудничество и стабильное управление бассейном реки Днестр”, поддержанного ОБСЕ и ЕЭК ООН, 2004 г.
4. Ярослав Мовчан, Наталія Мовчан – “До практики застосування Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті в Україні”, 2007 р.
5. Ярослав Мовчан, Наталія Мовчан – “До огляду стану виконання Конвенції з охорони та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер”, 2007 р.
6. “Дністровська гідроакумулююча електростанція: ризики проекту”, грудень 2006 року – доповідь Національного екологічного центру України та CEE Bankwatch Network. Автори: Віктор Мельничук, Олексій Пасюк, Надія Шевченко. <http://www.necu.org.ua/ua/publikations/dopovidi/?page=dnestrstudyukrfi>
7. Позиція екологічних організацій по Проекту будови Дністровської ГАЕС - Національний екоцентр України /CEE Bankwatch Network <http://www.necu.org.ua/ua/publikations/dopovidi/?page=ipdnestr>
8. Отчет по проекту ОБСЕ/ЕЭК ООН при сотрудничестве с ЮНЕП «Трансграничное сотрудничество и устойчивое управление бассейном реки Днестр», 2006 р.
9. Проект «Программы действий по усовершенствованию трансграничного сотрудничества и устойчивого управления бассейна реки Днестр на период 2007-2009 г в рамках Соглашения между Правительством Республики

Молдова и Правительством Украины о совместном использовании и охране пограничных вод (по состоянию на 22 марта 2007 г).

10. Звернення Національного екоцентру України та представництва CEE Bankwatch Network до керівництва Світового Банку (березень 2007 року).

11. Відповідь Мінприроди України на звернення ЕГО “Зелений Світ” від 16.12.2005 року № 14-12 щодо правомірності затвердження висновку держекоекспертизи Мінприроди України № 307 від 23.11.2005р. про завершення I черги будівництва Дністровської ГАЕС.

12. Відповідь Мінприроди України на звернення ЕГО „Зелений Світ” від 15.08.06 року щодо проведення громадського обговорення проекту добудови Дністровської ГАЕС.

13. Відповідь Рахункової палати України на інформаційний запит ЕГО “Зелений Світ” від 12.07. 2006 року № 16- 1272.

14. Звернення Громадської Ради всеукраїнських організацій природоохоронного спрямування при Міністерстві охорони навколишнього природного середовища України до учасників громадських слухань з питань добудови Дністровської ГАЕС (м. Новодністровськ Чернівецької обл., 2 вересня 2006 р.)

15. Лист НЕЦУ до Українського НДІ водогосподарсько-екологічних проблем (вих. 125/1-73 від 23.10 2005 р.)

16. “Відкритий лист до Президента, Парламенту та Уряду Республіки Молдова, до місій Міжнародних організацій від вчених та представників неурядових організацій Молдови, стурбованих екологічними проблемами ріки Дністер” від 5 березня 2007 року, підписаний групою дійсних членів Академії наук Молдови, наукових співробітників, представників міністерств, відомств та неурядових організацій.

17. Решение о воздействии Днестровского гидротехнического комплекса (Украина) на экологическое состояние реки Днестр от 20.03.2007 года САЕ № 159 Комиссии по публичному управлению, экологии и развитию Парламента Республики Молдова.

18. Звернення неурядових організацій України стосовно проекту ДГАЕС до Місії Світового Банку для України, Молдови та Білорусі, Директору місії п. Полю Бірмінгему від 2 квітня 2007 року.

19. Прес-реліз від 16. 05. 2007 р. „Щоб не стирав Дністер прожитих днів...”, Українська річкова мережа, Національний екологічний центр України, Центр дослідження проблем громадянського суспільства (м. Київ)

5.4. Права людини в контрольованій зоні Запорізької АЕС

Юрій Бабінін,

спілка “Громадянський дозор”

Запорізька АЕС побудована в густонаселеному промисловому регіоні України без жодних громадських консультацій та всупереч волі місцевого населення. Перший енергоблок Запорізької АЕС (ЗАЕС) був введений в експлуатацію в грудні 1984 року, за два роки до Чорнобильської ядерної аварії. Другий блок почав працювати в жовтні 1985 року, третій - в грудні 1986 року, четвертий – в грудні 1987 року. Внаслідок протестів мешканців контрольованої зони ЗАЕС введення в експлуатацію п'ятого енергоблоку було затримано до серпня 1989 року. Шостий блок ЗАЕС був зданий в експлуатацію в жовтні 1995 року, вже після скасування мораторію на будівництво в Україні нових ядерних реакторів.

Ігноруючи протести населення і звернення органів місцевого самоврядування контрольованої зони станції, ЗАЕС першою в СНД приступила в 2001 році до спорудження на своїй території найбільшого в світі сухого сховища відпрацьованого ядерного палива (СВЯП).

Історія спорудження ЗАЕС і СВЯП є яскравим свідомством грубого нехтування екологічними правами місцевого населення на доступ до інформації та участь у прийнятті

рішень щодо розвитку небезпечних ядерних технологій в густонаселеному промисловому районі України.

Як і в період існування СРСР, так і в умовах незалежної України населення регіону розташування цієї атомної станції було відсторонене від участі в ухваленні стратегічних екологічно значущих рішень про будівництво і розширення АЕС, а також спорудження СВЯП в даній місцевості. При цьому найбільша в Європі АЕС виявилася побудованою на відстані 8 км (при нормі не менше 25 км) від 150-ти тисячного Нікополя, в зоні затоплення хвилею прориву розташованих вище дніпровських водосховищ, на порушення вимог МАГАТЕ щодо недопущення розміщення на одному майданчику більше 4-х блоків АЕС з метою забезпечення радіаційної безпеки

Усвідомивши після трагедії Чорнобиля небезпеку високого ризику проживання поруч з найбільшим в Європі ядерним об'єктом, населення Нікополя разом із жителями інших міст і селищ контрольованої зони ЗАЕС розпочало боротьбу за гарантоване ст. 50 Конституції України право на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Починаючи з 1988 року у Нікополі та інших населених пунктах регіону розміщення ЗАЕС пройшли десятки антиядерних мітингів і пікетувань, включно з пікетуванням Верховної Ради і Кабінету Міністрів України, спрямовані проти будівництва п'ятого і шостого блоків станції, а потім і СВЯП.

У 1994 році в містах Нікополі, Кам'янці-Дніпровській та Марганці Дніпропетровської області за ініціативою екологічних громадських організацій були проведені перші в Україні місцеві референдуми відносно розбудови об'єктів атомної енергетики на території Запорізької області. В ході референдумів більшість жителів регіону висловилися проти добудови 5-го і 6-го блоків АЕС і будівництва СВЯП. Так, в Нікополі 93,6 % членів громади, що взяли участь в референдумі сказали «Ні» будівництву СВЯП. Результати референдумів були направлені у Верховну Раду і Кабінет Міністрів України. Але вищі органи влади, діючи за принципом «розділяй і володарюй», разом із атомниками оголосили про адміністративне невизнання підсумків референдумів, що відбулися на території Дніпропетровської області відносно об'єктів діючих на території Запорізької області.

Влітку 1994 року екологічні організації регіону спільно з «Грінпіс-Україна» підтримали вимоги жителів контрольованої зони ЗАЕС і за допомогою корабля «Мобі Дік» провели пікетування ЗАЕС, намагаючись привернути увагу світової громадськості до порушення екологічних прав жителів регіону.

У 1999 році в Нікополі були проведені громадські слухання щодо розвитку в регіоні атомної енергетики, під час яких практично всі учасники висловилися проти спорудження СВЯП, проте і в цей раз голос народу був проігнорований.

Впродовж 2000-2002 років спілка «Громадянський дозор» за підтримки нідерландської організації «MilieuKontakt Oost Europa» провела в контрольованій зоні ЗАЕС антиядерну кампанію «Не дай себе вбити», під час якої десятки тисяч жителів регіону направили тодішньому Президенту Леоніду Кучмі листівки з вимогами зупинити плани перетворення густонаселеного краю в кладовище радіоактивних відходів ЗАЕС.

Атомники постійно стверджують, що сухі сховища матимуть випромінювання не вище природного радіаційного фону. Проте вже після завантаження перших контейнерів СВЯП в 2001 році показники радіаційного фону на майданчику СВЯП зросли втричі. Із зростанням кількості контейнерів радіаційний фон підвищувався і до червня 2004 року рівень гамма-фону на межі промислового майданчика сховища виріс до 55-131 мкР/год, що в десятки разів перевищило показники природного гамма-фону для регіону розміщення ЗАЕС.

У відповідь на заяви спілки «Громадянський дозор» із цього приводу, ЗАЕС припинила публікацію рівня гамма-фону на майданчику СВЯП в своїх інформаційних виданнях і, порушуючи право на доступ до екологічної інформації, припинила публікувати ці показники на офіційному веб-сайті станції.

Захищаючи права населення на безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище, «Громадянський дозор» зібрав більше 15-ти тисяч підписів нікопольців проти будівництва СВЯП і звернувся до тодішнього Президента України Леоніда Кучми з вимогою накласти мораторій на подальшу експлуатацію і розширення СВЯП ЗАЕС.

У відповідь на цей заклик в липні 2004 року на ЗАЕС відбулася «зустріч з активом екологічних рухів і органів державної влади», в ході якої на вимогу захисників природи був оглянутий майданчик розміщення СВЯП і зроблені незалежні радіаційні вимірювання. Вони засвідчили, що рівень гамма-фону на корпусах контейнерів СВЯП складає від 2000 до 8000 мкР/год, що в декілька тисяч раз перевищує показники природного гамма-фону в районі розташування ЗАЕС.

Ці дані стали черговим підтвердженням небезпеки розміщення СВЯП в густонаселеному регіоні, який переживає екологічну біду, і де до сьогоднішнього дня так і не виконано прийняту ще в 1990 році Програму комплексного екологічного моніторингу розміщення енергокомплексу ЗАЕС-ГРЕС, що передбачала створення паспорта ґрунтово-рослинного шару регіону, санітарно-гігієнічного паспорта, банку даних здоров'я населення, що проживає в контрольованій зоні ЗАЕС, контролю даних аерогамазйомки територій навколо ЗАЕС до будівництва АЕС і на сьогоднішній день, оцінки зміни локального клімату в результаті експлуатації ЗАЕС і СВЯП, аналізу даних про порушення природоохоронного і ядерного законодавства під час будівництва СВЯП.

Разом з цим, ЗАЕС не виконана оцінка радіаційно-хімічної дії станції на територію 30-ти кілометрової контрольованої зони, внаслідок чого відсутній облік поєднаного теплового забруднення ГРЕС-АЕС, відсутня оцінка ефектів сумісної дії радіоактивних, хімічних і теплових викидів і скидів, невизначений вплив ЗАЕС на фоні техногенного забруднення території іншими промисловими підприємствами, неналагоджений радіаційний контроль зрошувальної води і екологічні нормативи її використання.

Самі атомники в своїх звітах визнають, що відсутність інформації по цих розділах не тільки не дозволяє дати повну інформацію про стан навколишнього середовища регіону розміщення ЗАЕС, але і не дає можливості фіксувати які-небудь несприятливі зміни.

Проведене в рамках стратегічного планування розвитку Нікополя дослідження показало, що наявність АЕС по сусідству з Нікополем є найважливішим негативним чинником сталого розвитку міста. Аналіз цієї проблеми засвідчив, що зацікавленими в її рішенні є всі

жителі міста і регіону (за винятком громади м. Енергодару), громадські екологічні організації і представники місцевого бізнесу.

До числа незацікавлених у вирішенні проблеми увійшли адміністрація ЗАЕС, Міненерго, ядерне лобі у Верховній Раді і уряді, комерційні структури, пов'язані з продажем електроенергії, будівельні компанії і підприємства, які обслуговують ЗАЕС і будують там ядерні сховища.

До числа байдужих були віднесені міський голова м. Нікополя, міська рада, громадяни міста, які прагнули його покинути.

Групою стратегічного планування запропоновані наступні дії, спрямовані на вирішення цієї проблеми:

- добиватися поступового закриття ЗАЕС і реалізації в країні і місті програм енергозбереження і розвитку альтернативної енергетики;
- добиватися страхової і соціальної компенсації ризику мешкання в період до повного зняття ЗАЕС з експлуатації;
- добиватися термінового будівництва національного сховища (СВЯП) у віддалених від життєдіяльності людей місцях;
- добитися проведення цитогенетичного моніторингу для визначення зв'язку наслідків мешкання в зоні спостереження АЕС з тяжким рівнем генетичних порушень у нікопольських дітей з метою ініціації судових позовів до ЗАЕС;
- добитися відділення Нікополя від Дніпропетровської області і його переходу в адміністративне підпорядкування Запорізькій області.
- з метою привернення уваги світової спільноти до проблем, породжених ЗАЕС, і встановлення справедливості, добитися перейменування Запорізької АЕС в Нікопольську АЕС;
- з метою мобілізації зусиль територіальної громади громадським екологічним організаціям проводити постійну освітню роботу, направлену на захист середовища проживання нікопольців від ядерної небезпеки, що зростає.

Тим часом, Запорізька АЕС давно стала другою в світі, після Чорнобильської АЕС, щодо кількості розміщених на її території низько- і середньорадіоактивних відходів і вже встановила 49 контейнерів СВЯП, в кожному з яких знаходиться близько 455 кг смертоносного для життя відпрацьованого ядерного палива (ВЯП), що в цілому складає близько 220 млн. Кюрі і в тисячі раз перевищує радіоактивність сукупного вибуху атомних бомб, скинутих на Хіросіму і Нагасакі.

У 2006 році системні порушення екологічних прав населення контрольованої 30-ти кілометрової зони ЗАЕС тривали і атомники продовжили розбудову найбільшого у світі сховища відпрацьованого ядерного палива (СВЯП). Разом з тим, протягом року залишилися не вирішеними питання достатнього інформування населення міста щодо подій на ЗАЕС. Відсутня необхідна кількість дозиметричних табло, що періодично викликає до появи серед жителів хвилі чутток і паніки щодо гіпотетичних ядерних інцидентів на атомній станції.

Мешканці міста не забезпечені інформаційними матеріалами про дії в умовах радіаційної аварії на ЗАЕС і запасами йодного калію. Адміністрація міста не проводить для населення протирадіаційні тренування. Але не зважаючи на це, у 2007 році ЗАЕС планує

розширяти СВЯП і провести підготовчі роботи для закінчення будівництва його 2-ої черги, розрахованої на 280 контейнерів. У той же час компанія «Енергоатом» активно вивчає можливість розмістити під Нікополем ще декілька нових ядерних реакторів, в рамках нещодавно прийнятої стратегії енергетичного розвитку України.

З цього приводу 26 квітня 2007 року, в день 21-х роковин Чорнобильської катастрофи в найбільшому населеному пункті контрольованої зони ЗАЕС місті Нікополі відбувся мітинг “Нікополь проти нових Чорнобилів” з метою захисту міста від повторення долі Чорнобиля.

Учасники організованої спілкою «Громадянський дозор» антиядерної акції відзначили, що всупереч виявленій на місцевому референдумі в 1994 р. волі населення контрольованої зони ЗАЕС, ця атомна станція продовжує будувати в 12 км від Нікополя найбільше в світі сухе сховище відпрацьованого ядерного палива, а разом з цим, цілорічно скидає у Дніпро, біля водозабору нікопольців забруднену радіонуклідами воду із свого ставка охолоджувача.

Аналізуючи ситуацію, депутат нікопольської міської ради, голова спілки «Громадянський дозор» Юрій Бабінін в своєму виступі відзначив, що урок Чорнобиля так і залишився не засвоєним ні атомниками, ні урядом України, який прийняв в 2005 р. енергетичну стратегію, що передбачає спорудження в країні до 2030 р. ще 22 нових ядерних реакторів.

Разом із тим, найбільша в Європі Запорізька АЕС, а разом з нею і органи місцевого самоврядування 30-ти км. контрольованої зони станції не здатні забезпечити елементарні заходи щодо захисту населення потенційного Чорнобиля у разі ядерної аварії. Не дивлячись на численні звернення депутата, з мешканцями Нікополя не проводяться протиаварійні тренування, вони не забезпечені пам'ятками про дії у разі аварії на ЗАЕС (останній раз пам'ятки видавалися ще в 1988 р., за радянських часів), а головне – нікопольці не забезпечені йодним калієм, достатньою кількістю інформаційних дозиметричних табло та засобами особистого захисту. Обіцянки і відписки із цього приводу не призводять до реальних змін ситуації, свідчать про цинізм та зневагу до долі місцевого населення.

Учасники мітингу прийняли резолюцію на адресу нікопольського міського Голови С. Старуна та міської ради, а також наголосили на тому, щоб міська влада донесла всі їх вимоги до урядових інстанцій України та звернулася до органів місцевого самоврядування контрольованої зони ЗАЕС із закликом спільно відстоювати неухильне виконання висунутих вимог. У резолюції мітингу, зокрема йдеться про вимоги:

- захистити конституційні права населення Нікополя та регіону на безпечне для життя і здоров'я довкілля і заборонити будь яке будівництво та експлуатацію ядерних об'єктів без погодження з населенням контрольованої зони ЗАЕС.*

- невідкладно провести прозору державну комплексну санітарно-екологічну експертизу стану навколишнього середовища регіону розміщення ЗАЕС і довести його результати до відома населення.*

- накласти мораторій на подальшу експлуатацію та розбудову сховища відпрацьованого ядерного палива Запорізької АЕС.*

Сесія нікопольської міськради 27 квітня 2007 р. за ініціативою депутата Ю.Бабініна підтримала вимоги учасників мітингу і враховуючи їх прийняла відповідне звернення на адресу Президента і Прем'єр-Міністра України, компанії «Енергоатом» та Держатомрегулювання.

5.5. Правові проблеми у становленні Національного природного парку “Гуцульщина”

Олександр Степаненко, ЕГО “Зелений Світ”.

Проблеми становлення Національного природного парку “Гуцульщина” є досить типовими у контексті сучасних суспільно-політичних реалій. Ситуація, коли певні бізнесові та політичні групи починають домінувати над державним інститутами та нав’язувати суспільству власну волю, доволі часто реалізується у спробах використати землі природно-заповідного фонду (ПЗФ) України не за призначенням, привласнити частку заповідних земель, або поширити на них корпоративний вплив у формах, що суперечать законодавству, довгостроковим інтересам держави, місцевих громад, правам людей, включаючи права сучасного та майбутніх поколінь.

Протягом кількох років триває конфлікт довкола створення та узаконення діяльності Національного природного парку “Гуцульщина” (далі у тексті - НПП “Гуцульщина”, НПП, парк). У 2006 році він набув суспільного резонансу, до нього було втягнуто місцеві громади краю, правоохоронні структури та судові органи. 17 січня 2007 року Косівська районна рада вперше за роки державної незалежності прийняла рішення про проведення місцевого референдуму – саме по питанню відведення земель лісового фонду до НПП “Гуцульщина”.

Прецедент місцевого референдуму на Косівщині є цікавим, як ілюстрація можливостей маніпулюванні свідомістю місцевого населення та застосування засобів “прямої демократії” заради реалізації корпоративних інтересів певних бізнесових груп.

***Довідка:** Національний природний парк “Гуцульщина” створено відповідно до Указу Президента України від 14.05.2002 р. Парк є природоохоронною, рекреаційною, культурно-освітньою, науково-дослідною установою загальнодержавного значення. Його територія входить до складу природно-заповідного фонду України. Площа НПП становить 32271 га, в тому числі 7606 га земель, що надані йому в постійне користування, та 24665 га земель, що включені до його складу без вилучення у землекористувачів і на яких здійснюється господарська діяльність з додержанням вимог щодо охорони довкілля. Парк підпорядкований Міністерству охорони навколишнього природного середовища України, оперативне управління здійснює Державна служба заповідної справи. Метою створення НПП є збереження, відтворення та раціональне використання типових і унікальних природних комплексів та об'єктів Покутських Карпат, що мають особливу природоохоронну, оздоровчу, історико-культурну, наукову, освітню, рекреаційну та естетичну цінність.*

Основними завданнями парку є:

- збереження цінних природних комплексів та об'єктів;
- проведення науково-дослідної роботи з вивчення природних комплексів та їх змін в умовах рекреаційного використання, розробка наукових рекомендацій з питань охорони навколишнього природного середовища та ефективного використання природних ресурсів;
- створення умов для організованого туризму, відпочинку та інших видів рекреаційної діяльності в природних умовах з дотриманням режиму охорони природних комплексів та об'єктів;
- проведення екологічної освітньо-виховної роботи тощо.

Варто зауважити, що НПП "Гуцульщина" знаходиться в регіоні з прадавньою, самобутньою, багатомірною й унікальною в масштабах Європи матеріальною і духовною культурою. Поряд з охороною природного середовища важливе значення має збереження та відновлення багатомірної етнокультурної спадщини гуцулів в контексті сталого (збалансованого) розвитку регіону, де визначальними перспективами є розвиток рекреаційної та оздоровчої галузі, художніх ремесел, сталого лісового та сільського господарства (1).

За інформацією адміністрації НПП, на момент його створення у Косівському районі діяло більше 160 приватних пилорам. Тисячі кубометрів ділової деревини щороку вивозилося за межі області та експортувалися за кордон України (3). На території, що передана парку з вилученням, здійснювали майже безконтрольні рубки такі організації:

- Кутський ДЛГ – щорічні рубки кубомасою більше 15 тисяч м³.
- мале підприємство (МП) "Евріка" - суцільні рубки кубомасою біля 1000 м³ на території 5,9 га (на момент передачі земель НПП залишено не очищену від зрубаних дерев площу 3,6 га, за що нараховано стягнення в розмірі 15 813 грн).
- РП "Райагроліс" — зрубано 270 м³ деревини.
- МП "Арніка" — зрубано 1991 м³ деревини на площі 9,5 га.
- Коломийський сількомунгосп – зрубано 937 м³ деревини на площі 3,3 га.
- МП "Ардан" - зрубано 1507 м³ деревини на площі 5,5 га.
- Фірма "Ікар" – зрубано 495 м³ деревини на площі 2,0 га.
- МП "Атлас" - 1534 м³ деревини на площі 6,3 га.
- фірма "Нове життя" - 399 м³ деревини на площі 1,1 га.
- Коломийський міськкомунгосп - 1556 м³ деревини на площі 3,9 га.
- Косівський НВКБ - 607 м³ деревини на площі 2,2 га.
- МП "Проворнякове"- 441 м³ деревини на площі 2,6 га (3).
-

За прогнозами адміністрації НПП "Гуцульщина": “якби не було створено парк, масштаби суцільних рубок складали б щороку до 50 тис. м³ на рік, а це щорічно - близько 170 га оголених гірських схилів” (3).

За оцінками учасників Міжнародної наукової експедиції, що працювала у Косівському районі у липні 2006 року, до складу якої входили провідні фахівці Інституту ботаніки імені М. Холодного НАНУ, Інституту екології Карпат НАНУ, Київського національного університету ім. Т. Шевченка, Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича, Івано-Франківського національного університету ім. В. Стефаника: “Кутський держлісгосп та

Косівське РП “Райагроліс” не забезпечують дотримання природно-охоронного режиму на території, яка включена до складу НПП “Гуцульщина” без вилучення у землекористувача, що уже призвело до погіршеного стану цінних природних комплексів», про що свідчать матеріали комісії і перевірок, частина з яких знаходиться в прокуратурі. Попри природоохоронний статус цілком знищене і пропонується до вилучення із ПЗФ заповідне урочище “Гаївка” в Космацькому лісництві Кутського ДЛГ площею 13,0 га, створене з метою збереження високопродуктивного насадження ялиці білої і смереки європейської віком понад 100 років. Сильно пошкоджено заповідне урочище „Уторопи”. Практично ліквідована геологічна пам'ятка природи “Косівська Міська гора”, на якій, всупереч чинного законодавства, ведеться будівництво капітальних споруд. В занедбаному стані знаходяться деякі пам'ятки природи, які розташовані поза межами території, що надана НПП “Гуцульщина” у постійне користування, зокрема заповідні річки Пістинька, Рибниця тощо” (7).

Вже від початку створення НПП обсяги лісосік обмежено, припинено суцільні рубки у гірських лісах, практично вся отримана деревина використовувалася для потреб населення та організацій району й області, зовнішній експорт деревини зупинився. Почалось налагодження контролю за незаконним вирубуванням лісів, розроблення та запровадження комплексу природоохоронних заходів. Отже, НПП “Гуцульщина” став на перешкоді нераціональному використанню природних ресурсів краю, у першу чергу необґрунтованим суцільним та протизаконним самовільним рубкам, зокрема, особливо цінних ділянок пралісів та корінних гірських деревостанів (3).

Протягом кількох років тривав непростий процес виготовлення парком Державного акту на право постійного користування землею. Згідно з діючим законодавством, адміністрація НПП зверталася до місцевих рад за погодженням проектів відведення земельних ділянок, які визначені в Указі Президента України. Більшість місцевих рад Косовського району у 1999 – 2004 роках погодило межі ділянок, що повинні бути передані НПП з вилученням .

Зрозуміло, що обмеження лісгосподарської активності на землях, що згідно президентського Указу передавалися НПП, зустріло невдоволення певних бізнесових кіл, зацікавлених у продовженні та нарощуванні масштабних рубок та експорті ділової деревини. На тлі кризового стану економіки, масового безробіття та невдоволення населення опоненти НПП, серед яких деякі депутати рад різних рівнів, організували масштабну протидію справі його створення (3).

Шляхом дезінформації, маніпулювання фактами про завдання та особливості діяльності природно-заповідної установи противникам НПП “Гуцульщина” вдалося підбурити населення, органи місцевого самоврядування, сходи громад на проведення місцевих референдумів і відкликання раніше прийнятих місцевими радами погоджень (3).

Відтак протягом 2004 – 2006 років наростала “ланцюгова реакція” рішень сільських рад про відміну власних позитивних рішень щодо проектів відведення земель до складу НПП. Скасували власні рішення, ухвалені у 1999 – 2004 роках: Шешорська (2698,39 га), Вербовецька (152,42 га), Кобаківська (340,27 га), Уторопська (193,24 га), Лючанська (395,11 га), Городянська (573,59 га), Старокутська (148,63 га), Бабинська (607,00 га), Черганівська (788,38 га) та

Пістинська (828,10 га) сільські ради. Причому Городянська, Старокутська, Бабинська та Черганівська сільські ради зробили це за рішеннями місцевих референдумів, проведених у травні – червні 2004 року. Втім, існує багато запитань щодо відповідності чинному законодавству порядку проведення згаданих “референдумів”. Зазвичай посадові особи сільських рад відмовляються надати для ознайомлення відповідні підтверджуючі документи. Неправомірність рішень сільських рад у декількох випадках визнано судом за позовами органів прокуратури.

*Приміром, 24.08.2006 року сесія Шешорської сільської ради прийняла рішення “Про функціонування НПП “Гуцульщина” на території с. Шешори”, відповідно до якого **вирішено припинити роботу НПП “Гуцульщина” на території с. Шешори.***

13.11. 2006 року Господарський суд Івано-Франківської області задовольнив позов Прокурора Косівського району до Шешорської сільської ради та визнав нечинним згадане рішення сільради. У прийнятті рішення суд виходив з того, що вирішення питання про припинення діяльності об’єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, яким є НПП “Гуцульщина”, не відноситься до компетенції сільських рад (11).

Рішенням 4 сесії Середньоберезівської сільської ради від 04.09.2006 р. скасовано всі власні попередні рішення про погодження проекту відведення земельних ділянок НПП “Гуцульщина”.

*7.12.2006 р. Господарський суд Івано-Франківської області задовольнив позов Прокурора Косівського району до Середньоберезівської сільської ради та **визнав** нечинним згадане рішення Середньоберезівської сільради та констатував, що воно “суперечить нормам чинного законодавства України , зокрема ст.106 Конституції України , ст.12 Земельного кодексу України , ст.26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” , а також ст.53 , 54 Закону України “Про природно-заповідний фонд України” , відповідно до якого рішення про створення природних заповідників, національних природних **парків**, а також зміна меж, категорії та скасування - статусу територій та об’єктів природно-заповідного фонду приймаються Президентом України” (12).*

*З тих самих мотивів Господарський суд Івано-Франківської області задовольнив у 2007 році позови Івано-Франківського міжрайонного природоохоронного прокурора до **Бабинської, Городянської та Черганівської сільських рад** (13, 14).*

*20.07.2006 р. **Старокутською сільською радою** було прийняте рішення , яким відмовлено НПП “Гуцульщина” у погодженні проекту відведення земельної ділянки на підставі проведеного 04.07.2004р. сільського референдуму.*

2.02.2007 р. Господарський суд Івано-Франківської області задовольнив позов Івано-Франківського міжрайонного природоохоронного прокурора до Старокутської сільради та визнав нечинним рішення її сесії від 20.07.06 року “Про розгляд клопотання НПП “Гуцульщина” про погодження проекту відведення земельної ділянки”. Суд зобов’язав Старокутську сільську раду виконати Указ Президента України № 456/2002 ві 14.05.02 року “Про створення Національного природного парку “Гуцульщина”” та у встановленому законом порядку

погодити проект відведення земельної ділянки площею 148.6359 га за рахунок земель Кутського держлісгоспу”.

Суд дійшов висновку, що “на розгляд місцевого референдуму було винесено питання, яке не може бути предметом місцевого референдуму . У зв’язку із цим Рішення про проведення референдуму та його результати не можуть мати юридичної сили та створювати правові наслідки”. Суд також розцінив Рішення Старокутської сільради, як таке, що “не відповідає вимогам чинного законодавстві та порушує права та охоронювані законом інтереси позивача НПП “Гуцульщина ” щодо оформлення землекористування” (15).

Станом на початок 2007 року погодили проекти відведення земельних ділянок НПП “Гуцульщина” сесії Косівської міської ради (400,16 га), Прокуравської (347,86 га) та Соколівської (9,0539 га) сільських рад.

Протягом 2006 – 2007 років органами місцевого самоврядування та державної влади Косівського району ухвалюється низка нелогічних, суперечливих та подекуди сумнівних з правової точки зору рішень - за змістом та формою викладення - щодо відведення земельних ділянок НПП “Гуцульщина”. Практично на кожній сесії Косівської районної ради обговорюється питання про створення НПП і ініціаторами його обговорення виступають саме опоненти становлення парку. Симптоматично, що найбільшу зацікавленість питанням “бути чи не бути національному паркові?” депутати Косівщини демонструють у грудні-січні кожного поточного року - тобто у час, коли розгортається зимовий сезон лісозаготівель.

Приміром, Косівська районна рада приймає Рішення від 5.01.2006 р. “Про погодження проектів відведення земельних ділянок НПП “Гуцульщина”. Зауважмо, що цим рішенням районна рада погодила у повному обсязі проекти відведення земельних ділянок для надання в постійне користування НПП “Гуцульщина” Косівській міській раді та сільським радам: Вербовецькій, Соколівській, Прокуравській, Кобаківській, Лючанській, Шешорській. Рішення підписано Головою районної ради П. Дійчуком, контроль за його виконанням покладено на голову постійної комісії районної ради з питань ведення лісового господарства та раціонального лісочористування В. Цимбалюка (4). Зауважмо, що більшість рішень Косівської районної ради з питань діяльності НПП ініціюється саме постійною комісією районної ради з питань лісового господарства.

Натомість лісочосподарська комісія вочевидь не поспішає виконувати невідгдне “лісівникам” рішення сесії від 5 січня 2006 року. І вже через два тижні, тобто 20 січня 2006 року Косівська районна рада за поданням комісії робить спробу реваншу – протягом однієї хвилини, без жодного обговорення “ухвалює” протилежне попередньому рішення № 388-24/2006 під назвою “Про ефективність організації і функціонування природно-заповідного фонду”. У даному рішенні зроблено спробу перехопити ініціативу у прихильників створення НПП, обмежити територію майбутнього парку та підтримати ті сільські ради, які відкликали власні погодження на відведення земель. Зокрема, у ньому йдеться про те, що (цит.): *”Відповідно до Указу Президента України “Про створення національного природного парку “Гуцульщина”, до території національного природного парку “Гуцульщина” входять 24 665 га. земель, що включаються до його складу без вилучення у лісочористувачів та 7 606 га., надані в постійне користування. Враховуючи неможливість ефективної організації і функціонування природно -*

заповідного фонду на цій території та пропозиції постійної комісії районної ради з питань ведення лісового господарства та раціонального лісокористування, відповідно до ст. 51-53 Закону України "Про природно - заповідний фонд України" районна рада вирішила: «Звернутися до Президента України з пропозицією внести зміни до Указу Президента України "Про створення національного природного парку "Гуцульщина", скасувати включення до складу національного природного парку "Гуцульщина" 24 665 га земель без вилучення у лісокористувачів, та 3068 га - в постійне користування, на які не отримано згоди сільських громад с. Ст. Кути, с. Город, с. Пістинь, с. Бабин, с. Черганівка" (4). Рішення підписано заступником голови районної ради Ю. Боєчком, контроль за його виконанням знову ж покладено на голову постійної комісії з питань лісового господарства. Про будь-яку реакцію Секретаріату Президента України на згадане звернення Косівської районної ради досі нічого не відомо.

Не зважаючи на суперечливий характер рішень районної ради, ухвалених до та відразу після Різдва Свят, Косівська райдержадміністрація (РДА) 10 лютого 2006 року своїм розпорядженням № 33 все ж погоджує проекти відведення земельних ділянок Косівської міської ради, Шешорівської, Прокуравської, Соколівської, Вербовецької, Косаківської, Уторопської та Лючанської сільських рад до постійного користування НПП „Гуцульщина". РДА рекомендує при створенні проекту організації території парку зонування провести його погодження з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Відразу після формування за результатами виборів 2006 року нового складу Косівської районної ради її новообране керівництво розпочало чергову кампанію протидії створенню НПП. Приміром, 7 вересня 2006 року відбулося спільне засідання постійних комісій Косівської райради з питань раціонального лісокористування, з питань екології та природних ресурсів та з земельних питань. У досить дивний спосіб, з порушеннями регламенту, без винесення питання для розгляду у сесійному режимі, засідання комісій на власний розсуд приймає звернення до Президента України В. Ющенка, у якому змальовує картину суцільної дискредитації ідеї створення НПП на Косівщині: “Станом на 5 вересня 2006 року переважною більшістю сільських рад Косівського району проведено сесії, сходи селян та референдуми, на яких прийнято рішення про скасування попередніх погоджень передачі земель для створення НПП "Гуцульщина". Іншими радами також заплановано розгляд цього питання з цілком прогнозованим результатом”.

У своєму зверненні “комісари” пропонують Президентові “скасувати Указ Президента України від 14.05.2002 р. № 456 "Про створення національного природного парку "Гуцульщина" як такий, що не був виконаний, запропонувавши Івано-Франківській обласній та Косівській районній радам внести пропозиції щодо доцільності створення та визначення статусу об'єкту природно-заповідного фонду на території Косівського району з урахуванням позиції жителів краю”. Звернення адресується Президентові на бланку Косівської райради, його підписує новообраний Голова ради Р. Присяжний.

На щастя, Президент В. Ющенко досі не став співучасником косівської інтриги із скасуванням Указу “Про створення НПП “Гуцульщина”. Більш того, минулого року Президентом було видано черговий Указ “Про заходи щодо дальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні”, перший пункт якого зобов'язує: “Визнати розвиток природно-

заповідної справи на основі системного врахування природоохоронних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства, а також міжнародних зобов'язань держави одним з найважливіших пріоритетів довгострокової державної політики України”. Згаданим Указом Президент України доручив Урядові підготувати програму розширення мережі територій та об'єктів природно-заповідного фонду, прискорення формування на їх основі національної екологічної мережі.

27 грудня 2006 року на сесії районної ради було прийнято чергове рішення № 128 - 5/2006 “Про національний природний парк “Гуцульщина”. Ним скасовано попередні рішення Косівської районної ради від 25 червня 1998 року та від 5 січня 2002 року (якими погоджувалися заходи із створення НПП). Райрада вирішила звернутися до суду з позовом про визнання не чинним розпорядження голови Косівської районної державної адміністрації від 15. 04. 2003 р. № 115 “Про дозвіл на виготовлення правовстановлюючих документів на право користування землею НПП “Гуцульщина”, оскільки на думку депутатів воно прийняте без відповідного висновку районної ради, що, на думку депутатів, суперечить земельному законодавству. Вирішено також звернутись до центральних органів державної влади з клопотанням розглянути питання про внесення змін до Указу Президента України від 4 травня 2002 року № 456 “Про створення НПП “Гуцульщина”. Оскільки дане рішення суперечить вимогам чинного законодавства України, прокурором Косівського району підготовлено до суду адміністративний позов про визнання даного рішення не чинним (6). 24.05.2007р. Господарський суд Івано-Франківської області задовольнив позов Прокурора Косівського району до Косівської районної ради та визнав нечинним її рішення № 128-5/2006 від 27.12.2006 року “Про Національний природний парк “Гуцульщина”. У своєму рішенні суд виходив з того, що *“скасувати чи визнати нечинним, незаконним рішення ради відповідного рівня – це прерогатива суду, а не органу місцевого самоврядування”* (16).

16 січня 2007 р. Господарський суд Івано-Франківської області розглядав позов Косівської райради до Косівського підприємства “Райагроліс” та НПП “Гуцульщина” про визнання нечинним акту передачі 10709 га земель лісового фонду у постійне користування НПП “Гуцульщина”. Суд у задоволенні позову районної ради відмовив на підставі висновку про безпідставність та необґрунтованість позовних вимог, адже *“на час прийняття Указу Президента України та всіх інших правових актів щодо створення НПП “Гуцульщина” та включення “земель-лісового фонду до парку, згідно ст.6 «Лісового кодексу України, що діяв на той час, всі зазначені .в переліку території перебували у власності держави. Розмежування земель лісового фонду по Косівському районі не проведемо, а отже на сьогодні всі землі лісового фонду відносяться до державної класності”* і Косівська районна рада не може мати будь-яких прав на них (17).

Та вже наступного дня, 17 січня 2007 року Косівська районна рада, вочевидь збентежена рішенням обласного Господарського суду, прийняла резонансне рішення № 156-5/2006, яким вперше за роки незалежності України призначила на 4 березня 2007 року проведення в межах Косівського району місцевого референдуму. Як свідчать офіційні листи керівництва районної ради, до бюлетеня для таємного голосування було включено запитання *“Чи згодні ви, щоб Косівська районна рада прийняла рішення (надала висновок) про погодження надання земель лісового фонду 32 271 га національному природному парку “Гуцульщина”* (4). Порядок

заповнення бюлетеня депутати Косівщини прояснили наступним чином: *“якщо Ви згодні - викресліть слово “Ні”, якщо не згодні - викресліть слово “Так”*. Припускаємо, що не в одного гуцула голова пішла обертом від того словесного виверту: *“якщо згідний - відміть “ні”...*

Вказане рішення прокуратурою Косівського району було опротестовано, як незаконне. Однак рішенням Косівської районної ради від 6 лютого 2007 року протест прокурора був відхилений. З метою скасування цього незаконного рішення прокуратурою району знову ж було заявлено судовий позов про визнання не чинним рішення Косівської районної ради №156-5/2006 від 17 січня 2007 року. Вказана адміністративна справа по даний час знаходиться на розгляді в суді (6). Натомість суд вочевидь не поспішає з розглядом позову. Наразі рішення за позовом Прокуратури з приводу визнання незаконним рішенням Косівської райради від 17.01. 2007 р., не прийнято, хоча його було призначено до розгляду ще на 26.01.2007 р.

Всупереч тому, що відповідно до ч. 4 ст. 21 Закону України "Про прокуратуру" сама подача заяви прокурора до суду про визнання правового акта незаконним, зупиняє його дію, вже наступного тижня після прийняття сесійного рішення про референдум районна рада почала підготовку до його проведення. У районній газеті *“Гуцульський край”* було розміщено інформацію про скликання виборчої комісії: *“Формуємо районну комісію з референдуму. У зв'язку з проведенням в Косівському районі 4 березня 2007 року місцевого референдуму, просимо подати до 10 години 5 лютого 2007 року у виконавчий апарат Косівської районної ради кандидатури до складу районної комісії з референдуму. Згідно зі статтею 27 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, представники до складу районної комісії з референдуму висуваються районними органами політичних партій, масових рухів, громадських організацій або їх виконавчими органами, трудовими колективами або їх радами, колективами професійно-технічних, середньо-спеціальних і вищих навчальних закладів, зборами громадян за місцем проживання і військовослужбовців по військових частинах. Виконавчий апарат Косівської районної ради”*.

Як виявилось, у власних офіційних відповідях на інформаційні запити районна рада Косівщини замовчувала той факт, що у первинній редакції сесійного рішення від 17 січня 2007 року фігурувало **ДВА** запитання, які планувалося винести на референдум. Копія згаданого рішення сесії, надіслана у відповідь на запит автора цього матеріалу, вочевидь є копією рішення, яке насправді не голосувалося. **ДРУГЕ** запитання референдуму з нього згодом було вилучено. Про такий сценарій “голосування” свідчить публікація у *“Гуцульському краї”*, зроблена по “гарячих слідах” наступної сесії районної ради. Цитуємо: *“Відбулася позачергова сесія. У вівторок, 6 лютого, відбулася позачергова сесія районної ради. Спричинили її два протести прокурора. Стосувалися вони питань, винесених на референдум. Нагадаємо читачам, що п'ята сесія районної ради прийняла рішення про проведення 4 березня цього року районного референдуму. Жителям району запропоновано відповісти на два питання:*

“Чи згодні Ви, щоб Косівська районна рада прийняла рішення (надала висновок) про погодження надання земель лісового фонду 32271 гектар Національному природному парку “Гуцульщина”?

“Чи підтримуєте Ви повернення земель, покритих лісовими насадженнями, які були у приватній власності громад та жителів району до 1939 року, їх власникам або правонаступникам?”.

Після короткого обговорення сесія прийняла рішення відхилити протести прокурора”.

Як бачимо, друге запитання, яке планувалося винести на референдум та використати в якості спокуси отримання наділів лісу, було однаковою мірою провокаційним та протизаконним, адже у жодному нормативному акті України навіть не згадується про можливість здійснення реституції землеволодінь, до того ж - земель Державного лісового та Державного природно-заповідного фонду. Хто був ініціатором цього запитання, з яких мотивів його включено до форми бюлетеня для голосування, а згодом вилучено з нього ? – здогадатися не важко.

Вже на початку лютого 2007 року т. зв. “Коаліція демократичних сил в Косівській районній раді” (депутатські фракції “Наша Україна”, Партія промисловців та підприємців України, “Християнсько-Демократичний союз”, “ПОРА”, “Реформи і порядок”, УНП, КУН, УРП “Собор”, Народна партія), що становить у раді більшість, оприлюднила власне звернення до мешканців Косівщини наступного змісту (цитується із збереженням стилю): *“Шановні жителі району! Чи маємо право 4 березня 2007 р. на районному референдумі віддати із 43 тис. гектарів районних лісів 32 гектарів земель лісового фонду, а саме ту частину, яка становить 74 відсотки лісових площ району, Міністерству екології, якому підпорядковується НПП “Гуцульщина”. Чи згодні Ви, щоб дідівські толоки, царини, ліси та землі стали власністю Київських чиновників до яких ні сільська, ні районна, ні обласна влада не буде мати жодного відношення. Будьмо господарями на власній землі, скористаймось нашим конституційним правом, скажімо своє вагоме слово. ТАК. НІ”.*

Варто зауважити, що звернення “Коаліції демократичних сил у Косівській районній раді” не було підтримано депутатами від “Блоку Юлії Тимошенко”.

У січні 2007 року Мінприроди розмістило на власному офіційному веб-порталі заяву під назвою *“Решение Косовского районного совета о закрытии Национального природного парка “Гуцульщина” - это прямое нарушение украинского законодательства”* (назва – мовою оригіналу), у якій подано критичну оцінку рішення Косівської районної ради 27 грудня 2006 року № 128 - 5/2006 “Про національний природний парк “Гуцульщина”. Варто визнати, що деякі формулювання Заяви не відповідають реальному змісту згаданого рішення районної ради. Очевидно, що автори Заяви на той час не були ознайомлені з оригінальним текстом рішення, або самого рішення все ще не було написано.

Попри цю, вельми емоційну, заяву, нам не відомо про інші, більш ефективні ініціативи Мінприроди, спрямовані на правове врегулювання конфлікту довкола відведення земель НПП, захист заповідних територій та встановлення конструктивного діалогу з місцевими радами Косівщини, без якого функціонування парку неможливе. Мінприроди не намагалося переконати населення Косівщини у нераціональності протиставлення цілей та засобів методів створення територій ПЗФ довгостроковим інтересам місцевих громад та системі правових та економічних відносин, що складаються у сферах лісгосподарської діяльності країн карпатського регіону. Як бачимо, Мінприроди навіть не спромоглося звернутися до мешканців Гуцульщини українською мовою...

Не зважаючи на протест органів Прокуратури, заяви Мінприроди, окремих громадських організацій, спроба косівських можновладців провести місцевий референдум все ж мала місце. Але за результатами голосування, проведеного 4 березня 2007 року місцевий референдум не відбувся - у зв'язку із низькою явкою виборців на виборчі дільниці.

На референдумі в якості спостерігачів були присутні кілька представників громадських природоохоронних організацій: Національного екологічного центру України (НЕЦУ) та ЕГО “Зелений Світ” м. Чорткова. Представники громадських організацій засвідчили майже повсюдну неготовність дільниць до голосування, низьку явку виборців та величезний простір для фальсифікацій, адже незалежних спостерігачів на більшості дільниць Косівщини 4 березня 2007 року не було.

Відповідно до рішення районної комісії з місцевого референдуму від 05 березня 2007 року *“референдум визнано таким, що не відбувся, оскільки у ньому взяло участь тільки 29,4% від загальної кількості громадян Косівського району, які мають право брати участь у місцевому референдумі та які були включені до списку виборців”*.

Але опоненти становлення НПП все ще продовжують стлумачувати результати референдуму на власну користь, сподіваючись отримати з цього додаткові політичні дивіденди та моральну перевагу. Керівництво Косівської районної ради та вищезгадана “Коаліція демократичних сил” наголошують у власних повідомленнях виключно на розподілі голосів при голосуванні. Наприклад, у березні 2007 року на сайті “Майдан” було оприлюднено “Відкритий лист коаліції демократичних сил Косівського району” (<http://maidan.org.ua/static/news/2007/1173802754.html>). Не згадуючи словом про те, що референдум 4 березня не відбувся, Коаліція доводить до відома громадськості лише наступне: *“Із 20120 жителів Косівщини, які взяли участь в голосуванні місцевому референдумі 4 березня 2007 року з питання: “Чи згодні Ви, щоб Косівська районна рада прийняла рішення (надала висновок) про погодження надання земель лісового фонду 32 271 гектар національному природному парку “Гуцульщина” 18 190 громадян сказали “НІ” й лише 1 496 – підтримали відповідне питання”*.

Безумовно, “Коаліція демократичних сил” у райradі і надалі маніпулюватиме “вагомим словом горян” у продукуванні рішень, що створюватимуть перешкоди у правовому становленні НПП.

Отже, хоча голосування було проведено, наразі правових наслідків референдум не матиме. Залишається велика кількість запитань та підстав для роздумів: і щодо майбутньої долі НПП, і щодо того, за які кошти було проведено місцевий референдум на Косівщині. Варто вести мову і про відповідальність політичних сил за власні практичні кроки, що разюче протирічать “євроінтеграційним” заявам їхніх лідерів, деклараціям власних програмних документів та Указам Президента, авторитет якого ці політичні сили так настійливо використовують. Звісно, політична воля не може направлятися в протилежних напрямках – одночасно на блокування і на виконання законодавчих документів.

Тут варто зауважити, що Косівська райдержадміністрація (РДА), а також органи виконавчої влади та місцевого самоврядування обласного рівня у конфлікті довкола створення НПП зазвичай займали цілком відсторонену позицію. Позиція відсутності зацікавленості у

становлення НПП, яку не перший рік демонструє Косівська РДА, щонайменш дивує. Як видно, для президентських призначенців не надто важливою є норма Конституції, згідно якої “місцеві державні адміністрації на відповідній території серед іншого забезпечують: виконання Конституції та Законів України, Актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян, виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля”.

У відповідь на звернення громадянина Шапаренка С.О. з проханням прояснити позицію Івано-Франківської обласної ради щодо створення НПП та дати оцінку діям Косівської районної ради Голова ради Ігор Олійник у листі від 22. 03. 2007 № 0-81 з висоти власного невтручання повідомив лише про те, *“згідно частини 2 статті 19 Конституції України та частини 3 статті 23 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування, їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України. При цьому звертаємо Вашу увагу на те, що у відповідності до статті 71 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування є самостійними при прийнятті відповідних рішень. Статтями 8 та 55 Конституції України гарантується право на оскарження у суді рішень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб”* (5).

У 2006 - 2007 роках спостерігались спроби чинити моральний, адміністративний та відверто кримінальний тиск на адміністрацію НПП. Серед іншого на території Старокутського та Шешорського відділень парку наприкінці 2006 р. трапилися підпали приміщень, які були локалізовані силами працівників парку та місцевих жителів. Зафіксовано також спробу зумисного підпалу адміністративного будинку НПП “Гуцульщина” у Косові.

Цей факт підтверджений відповіддю УМВСУ в Івано-Франківській області на інформаційний запит ЕГО “Зелений Світ” № 06-02 від 10.02.2007 року. Заступник начальника УМВС України в Івано-Франківській області Б. Стасевич констатує: *“проведеною перевіркою встановлено, що 11 січня 2007 року біля 3-ї години ночі в адміністративному приміщенні НПП “Гуцульщина” невідомими особами було скоєно навмисний підпал, який завдяки оперативним заходам вдалось ліквідувати, однак приміщенню було завдано значної шкоди. По даному факту 25.01.07 р. порушено кримінальну справу щодо вчинення замаху на умисне пошкодження майна, шляхом підпалу адміністративного будинку НПП “Гуцульщина” в м. Косів по вул. Дружби 84, за ознаками злочину передбаченого ст. 15-194 ч. 2 КК України. З метою встановлення осіб, які причетні до вчинення даного злочину працівниками Косівського РВ УМВС в області проводяться оперативно-розшукові заходи”*.

Станом на початок травня 2007 року, за повідомленням директора НПП “Гуцульщина” В. Пророрчука, слідство не виявило винних у підпалі.

На жаль, факти тиску на колективи природоохоронних установ, зазіхання на заповідні природні об’єкти стають в Україні типовими - на тлі однаково низької правосвідомості населення та ефективності дій правоохоронних органів. Ці факти зайвий раз підтверджують думку, що Мінприроди та Уряду України повинні нарешті вирішити питання про засоби

підсилення спроможності установ ПЗФ охороняти національну природну спадщину та власне майно. Очевидно, що давно на часі їхнє матеріально-технічне, кадрове та юридичне зміцнення, а також можливість застосовувати відповідні ситуації силові методи у справі охорони ПЗФ.

Не можна не відзначити того факту, що національний парк намагається популяризувати власну місію. Окрім природоохоронних та науково-дослідницьких справ, він веде активну інформаційну діяльність. Його презентації неодноразово привертали увагу учасників національних та міжнародних виставок та конференцій, у тому числі - V Всеєвропейської конференції міністрів охорони навколишнього природного середовища, яка проходила в травні 2003 р. у Києві. Заслугує на увагу та наслідування ековиховна та просвітницька діяльність колективу НПП у дитячих та навчальних колективах Гуцульщини. Адміністрація парку намагається залучати для реалізації власних проєктів позабюджетні кошти, у тому числі кошти міжнародної фінансової допомоги. Приміром, за підтримки Британської Ради в Україні та фонду RAUSI на основі парку виконувалися проєкти: “Запровадження природоохоронних засад агрокультури на Косівщині для сталого розвитку регіону”, проєкт діючого музею “Гуцульське село”, програма збереження і відтворення місцевої гуцульської породи коней, як чинник еколого-безпечного ведення лісового та сільського господарства, зеленого туризму, гіпнотерапії.

За участі адміністрації НПП регулярно виходять екологічні програми та відеосюжети на обласному телебаченні та місцевій телестудії “ТБ - Косів”. Підготовлено спеціальні відеосюжети для каналів УТ-1, ICTV, Інтер, СТБ. Все це робиться силами колективу НПП без відповідного фінансування і технічних засобів. Починаючи з вересня 2002 року підготовлено і випущено накладом до 1000 примірників 8 номерів щоквартального “Інформаційного вісника НПП “Гуцульщина”. Вісник розповсюджуються безкоштовно в бібліотеках, навчальних закладах, органах місцевої влади краю. Регулярно подається інформація природоохоронного змісту через районний часопис “Гуцульський край”. Налагоджено добру співпрацю з журналістами багатьох інших ЗМІ, з українськими та іноземними кінематографістами. Протягом трьох років реалізується коштовний проєкт створення “Мастку Святого Миколая”, де впродовж року оздоровлюватимуться діти з різних куточків України і навіть з-за кордону (3).

В той же час доводиться припускати, що адміністрація парку недостатньо наполегливо намагалася висвітлювати у ЗМІ власну точну зору на причини згаданого конфлікту довкола питання передачі земель НПП та запропонувати шляхи виходу з нього. Багато проблемних питань діяльності парку не отримали своєчасного медійного резонансу, що не сформувало настільки потрібну атмосферу їхнього об’єктивного та відповідального сприйняття мешканцями краю.

Парадоксально, але наразі НПП “Гуцульщина” не має навіть доступу до мережі Інтернет, власної скриньки електронної пошти, власного веб-порталу, що не забезпечує пропагуванню цілей створення парку серед широкого загалу та хоча б мінімальної комунікаційної активності колективу природоохоронців. Для ознайомлення з природними об’єктами НПП доступна лише невелика сторінка на комерційному сайті “[KosivArt](http://www.kosivart.com/index.cfm/fuseaction/notebook.park-hutculschina)”, розрахованому на туристів (<http://www.kosivart.com/index.cfm/fuseaction/notebook.park-hutculschina>). Зрозуміло, на цій сторінці абсолютно не висвітлюється реальна проблематика роботи НПП, у т. ч. правові

питання, не пропагуються принципи екологічно дружньої господарської діяльності в умовах гірських населених пунктів, не йдеться про економічні та соціальні перспективи, які обіцяє мешканцям Косівщини діяльність парку.

Натомість, як бачимо, слабкість юридичного супроводу процесу створення НПП та процедурні прорахунки в ході прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування – у тому числі стосовно участі громадськості – дозволяють противникам становлення природоохоронної установи блокувати цей процес. Керівники НПП свого часу не проявили достатньої мобільності у справі погодження меж земельних ділянок, переданих парку, та виготовлення Держаного акту на право постійного користування землею. Відтепер є очевидним, що значна втрата часу та ініціативи створює додаткові перешкоди.

Варто також зауважити, що попри досить велику кількість на Косівщині та загалом на Івано-Франківщині громадських, у тому числі природоохоронних організацій, в ході кількарічної ескалації конфлікту довкола НПП “Гуцульщина”, їхня активність на підтримку парку не зростала. Загалом же, у 2005 – 2007 роках, при входженні у кризу взаємостосунків парку з місцевими органами влади, громадські об’єднання вже не проявили себе дієвими союзниками та беззастережними захисниками “Гуцульщини”. Чи не єдиним виключенням у цьому сенсі можна вважати лише Коломийське представництво Громадянської мережі ОПОРА.

Адміністрація парку визнає, що сьогодні ще не вдалось ефективно запрацювати Координаційній раді, до складу якої входять керівники більшості суб’єктів господарської діяльності, розташованих на території НПП. Дається взнаки й недостатня інформаційна та просвітницька робота парку у місцевих громадах, з депутатами сільських рад, лідерами громадських організацій, підприємцями, пересічними жителями гірських сіл, місцевими та всеукраїнськими ЗМІ. В результаті зацікавлені цільові групи громадян, що повинні впливати на процес прийняття рішень і без активності яких немислима нормальна діяльність НПП, далеко не завжди виявляли готовність відстоювати природоохоронні та правові пріоритети. Саме тому парк виявився настільки вразливим на тлі спроб його опонентів реалізувати свої корисливі інтереси шляхом створення опору у вирішенні питань відведення земель.

Внаслідок системної протидії становленню НПП досі не вдалося остаточно погодити межі парку та отримати “Державний акт на право власності на землю”. Відсутність цього акту стримує виготовлення “Проекту організації території НПП “Гуцульщина”. Відповідно до угоди, проект повинен бути виготовлений у 2005 році, але через згадані причини терміни завершення цієї роботи переносяться на невизначений час.

Джерела інформації:

1. Положення "Про Національний природний парк “Гуцульщина”, 2002 р.
2. Інформаційний вісник Національного природного парку “Гуцульщина”, числа за 2003 – 2006 роки.
3. В. Пророчук, директор НПП "Гуцульщина" – “Національний природний парк “Гуцульщина” створений для людей”, м. Косів, 2004 р.
4. Відповідь Косівської районної ради Від 05.03.2007 року № 95-2/9 на інформаційний запит Степаненка О.М. від 10.02.2007 року №09-02.
5. Звернення № 186 – 2/20 від 7 вересня 2006 року до Президента України В.А. Ющенка (за результатами спільного засідання постійних комісій Косівської районної ради з питань раціонального лісокористування, з питань екології та природних ресурсів та з земельних питань).

6. Відповідь Прокуратури Косівського району № 98 від 20 березня 2007 р. на інформаційний запит Степаненка О.М.
7. Звернення учасників Міжнародної наукової експедиції до вищих державних інституцій держави (липень 2006 року)
8. Відповідь Івано-Франківської обласної ради від 22. 03. 2007 № 0-81 на інформаційний запит Шапаренка С.О.
9. Рішення Косівської районної ради від 27 грудня 2006 року № 124-5/2006 “Про Національний природний парк “Гуцульщина”.
10. Рішення Косівської районної ради від 17 січня 2007 року № 156-5/2007 р. “Про призначення місцевого референдуму”.
11. Постанова Господарського суду Івано-Франківської області від 13.11.06 р. за позовом Прокурора Косівського району до Шешорської сільської ради.
12. Постанова Господарського суду Івано-Франківської області від 7.12.2006 р. за позовом Прокурора Косівського району до Середньоберезівської сільської ради.
13. Постанова Господарського суду Івано-Франківської області від 02 лютого 2007 р. за позовом Івано-Франківського міжрайонного природоохоронного прокурора до Черганівської сільської ради.
14. Постанова Господарського суду Івано-Франківської області від 02 лютого 2007 р. за позовом Івано-Франківського міжрайонного природоохоронного прокурора до Городянської сільської ради.
15. Постанова Господарського суду Івано-Франківської області від 02 лютого 2007 р. за позовом Івано-Франківського міжрайонного природоохоронного прокурора до Старокутської сільської ради.
16. Постанова Господарського суду Івано-Франківської області від 24.05.2007р. за позовом Прокурора Косівського району до Косівської районної ради.
17. Постанова Господарського суду Івано-Франківської області від 16 січня 2007 р. за позовом Косівської районної ради до Косівського підприємства “Райагроліс” та НПП “Гуцульщина”.

Розділ 6. Екологічні та гуманітарні наслідки Чорнобильської катастрофи.

Олександр Степаненко (ЕГО “Зелений Світ”)

Андрій Мартинюк (ММГО “Екоclub”)

Автори висловлюють вдячність Андрію Оленюку (Львівський національний університет ім. І. Франка, “Гельсінська ініціатива-XXI”) за корисні зауваження та коментарі щодо змісту цієї доповіді.

У 2006 році виповнилися 20-і роковини катастрофи на Чорнобильській АЕС. Її називають однією з найбільших трагедій українського народу у XX столітті, порівнюючи з терором часів громадянської війни та сталінізму, Голодомором, двома Світовими війнами та афганською війною. В той же час не можна не помічати її відмінностей з будь-якою іншою трагічною подією. Як витоки, так і наслідки Чорнобильської катастрофи складні та багатоаспектні. Їхній спектр зачіпає всі сторони людського буття. Небезпека Чорнобиллю невідчутна, її прояви та ризики практично не мають меж, вони тривають і триватимуть. У цьому сенсі британський літератор, автор книжки “Важка вода: вірші для Чорнобиля” Марію Петруччі зауважує, що “Чорнобиль запровадив поняття катастрофи майбутнього”.

На думку авторів цього тексту, попри досить великий потік різнопланової інформації, що стосується Чорнобильської катастрофи, сама вона по наш час залишається значною мірою неосмисленим явищем. Як нам здається, і суспільство, і владні кола в Україні та за її межами все

ще не зробили для себе визначальних висновків стосовно того, що і чому відбулося 26 квітня 1986 року на ЧАЕС, як ці події вплинули на життя сучасного покоління, долю тодішнього СРСР, і як вони впливатимуть на право майбутніх поколінь жити у відповідальному, безпечному та справді гармонійному суспільстві. Саме висновків, які спонукали б до змін у діях влади та у суспільній поведінці досі не зроблено - незважаючи на увесь пережитий драматичний досвід, доволі велику кількість знакових публікацій, наукових праць та розслідувань, присвячених темі Чорнобилю.

Сьогодні можна вважати загальновизнаним твердження, що Чорнобильська катастрофа – це багатоаспектне, складне та довготривале явище, що вимагає та вимагатиме у майбутньому постійної довготермінової державної, наукової, громадської уваги, сталих стратегічних підходів та активного суспільного діалогу. Як у будь-якої події такого масштабу, у Чорнобильській катастрофи немає єдиної причини. Катастрофа стала можливою в результаті цілої низки помилок і прорахунків – політичних, управлінських і технічних. Щонайперше, було недооцінено небезпеку ядерної енергетики. Це призвело до прийняття рішень про масове будівництво атомних електростанцій у густонаселених регіонах. Тепер ми знаємо, що при проектуванні реакторів чорнобильського типу було допущено багато прорахунків. Нарешті, “людський фактор”: співробітники станції порушили інструкції, що і привело до трагічних наслідків. Крім того, несвоєчасне оповіщення людей про аварію та нехтування профілактичними заходами призвели до значного збільшення числа потерпілих.

Багатьма авторами відзначається незаперечний вплив Чорнобильської катастрофи на перебіг суспільно-політичних процесів у тодішньому Радянському Союзі. Вибух Чорнобилю був, у значній мірі, логічним наслідком бездумної гонитви за фатаморганою світового ідеологічного, військового та технократичного панування, у процесі якого людина та природа виступали лише у якості необмеженого ресурсу, а ядерні технології – засобом швидкої перемоги.

Катастрофа, що розгорталася в обстановці злочинного засекречування, а згодом безпосередньо торкнулася мільйонів людей, спричинила тривалу соціально-психологічну напругу в суспільстві та пробудила могутній громадянський потяг до свободи інформації та слова. Ця, повноцінна свобода слова відрізнялася від дарованої та дозованої з кремлівських кабінетів ерзац-гласності. Від свободи слова був лише крок до мотивованої громадянської активності та початків стихійної демократизації чи не усіх форм суспільного життя. Тут варто пригадати, що першими громадськими організаціями, які виникли у постчорнобильській Україні, були саме природоохоронні (УЕА “Зелений Світ”), а вже за ними гуманітарні та культурологічні (“Меморіал” та Товариство української мови) і що чи не найбільш актуальною проблемою у їхній діяльності були наслідки Чорнобильської катастрофи.

Попри справді колосальні адміністративні, технологічні, фінансові та людські ресурси, що було кинуто тодішньою супердержавою на подолання катастрофи, осмисленого, раціонального та системного використання їх так і не було налагоджено. Відтак суттєво мінімізувати масштаби Чорнобильського лиха протягом декількох років не вдавалося. Для багатьох тоді стала очевидною істина, що Чорнобильська катастрофа однаковою мірою могла відбутися, і набути настільки трагічних наслідків лише у дуже закритому, непоінформованому,

жорстко зарегульованому у своїх діях, а відтак у неефективному, неприродному, приреченому на розпад суспільстві.

Але неправильно було б вважати Чорнобильську катастрофу окремим українським, або ж радянським випадком. Чорнобильський вибух викинув на поверхню масу невирішених проблем світової ядерної галузі.

Чорнобиль має ще більш масштабний, справді цивілізаційний вимір. Катастрофа ще гостріше окреслила протиріччя, закладені у технократичній моделі розвитку, з властивими їй вульгарно-матеріалістичними поглядами на прогрес, благополуччя, розвиток, сенс існування, з штучним дистанціюванням людства від природних коренів, з усіма диспропорціями в площині людських можливостей та відповідальності, з різким дисбалансом між усвідомленням духовних та матеріальних цінностей.

Чорнобильська катастрофа ще гостріше окреслила протиріччя між правом людини на життя та безпеку та стихією всездозволеності в ім'я ідеологічної примари, технологічної могутності, максимального прибутку. Чорнобиль нібито перевів нас у нову історію, у якій відбувся злам усталених понять: “прогрес” і “занепад”, “далеко” і “близько”, “могутність” і “безсилля”... Він також поставив під сумнів традиційні моделі виробництва та споживання, існуючу систему вартостей та світобачення, врешті-решт – цивілізаційний шлях людства.

Час, здавалося б, віддаляє нас від цієї катастрофи, віддаленість – убезпечує. Але все ще недостатньо усвідомлений парадокс Чорнобиля у тім, що це віддалення примарне. І сьогодні не менш актуальним, аніж у 1986 році є запитання: “Як нам жити після Чорнобилю?”

Масштаби радіоактивного забруднення

Внаслідок вибуху, пожежі та розкриття 4-го реактора Чорнобильської АЕС стався безпрецедентний викид радіоактивних ізотопів у довкілля. За масштабами та наслідками для живої природи він перевершував усі аварії на атомних об'єктах, що сталися до та після 1986 року: вибух із забрудненням території та численними жертвами (комбінат “Маяк” у Челябінській області СРСР, 1957 рік), пожежа на реакторі АЕС “Віндскейл” (Велика Британія, 1957 рік), розплавлення активної зони реактора АЕС “Три Майл Айленд” (США, 1979 рік).

Чорнобильська хмара залишила радіоактивний слід на значній частині північної півкулі. Радіоактивні викиди продовжувалися з різною інтенсивністю до сорокового дня після аварії. Якщо дійсно було викинуто тільки 3% палива (близько 5 т), світові загрожує забруднення приблизно двадцятьма кілограмами плутонію. Цієї кількості досить для практично вічного і небезпечного забруднення 20 тис. км² території. Якщо ж було викинуто 40% палива, то небезпечно забрудненої території може виявитися в 10-13 разів більше. Знати, скільки палива викинуто у довкілля і скільки залишилося, важливо для визначення ступеня небезпеки та заходів для її зменшення.

Наслідки Чорнобиля сягають планетарних масштабів у просторі та вічності - у часі. Вони справді глобальні, тому що радіоактивні речовини зі зруйнованого реактора були рознесені по усій планеті. Як би не різнилися оцінки чорнобильського викиду радіоактивності, загальна його величина була в сотні разів більше потужності ядерних бомб, скинутих у 1945 році на Хіросіму

та Нагасакі. Наслідки Чорнобиля вічні, тому що генетичні зміни, викликані опроміненням, можуть передаватися з покоління в покоління. Нарешті, термін життя деяких з радіонуклідів, що потрапили у довкілля при катастрофі, становить від кількох десятків до кількох тисяч років. Наприклад, період напіврозпаду плутонію становить 24 тисячі років, цезію-137 та стронцію-90 – близько 30 років.

Більша частина території Білорусі, 7 % - України та землі 19 областей Росії забруднені радіонуклідами. Загальна кількість потерпілих в Білорусі, Україні та Російській Федерації наближується до 9 мільйонів. Як відомо, внаслідок викиду радіоактивних матеріалів із реактора четвертого блока ЧАЕС забруднено понад 50 тис. кв. км. території України. Розмір території, на якій навіть через 20 років після катастрофи спостерігається помітно підвищений рівень радіаційного забруднення (вище 1 Ки/ км²), складає в Білорусі, Україні та Росії більше 70 тис. км².

Великим та постійним джерелом надходження радіонуклідів у суміжні території є зона відчуження, з якої в 1986 році проведено евакуацію населення. Територія цієї зони становить нині 2598 кв. км.

За оцінками Державного комітету ядерного регулювання України загальний обсяг радіоактивних відходів РАВ у зоні відчуження (без об'єкта "Укриття" та відходів зняття з експлуатації ЧАЕС) – близько 2,8 млн. м³. Радіоактивні відходи містяться в пунктах захоронення "Буряківка", "Підлісний", "III черга ЧАЕС" та у більш ніж восьмистах т.зв. "пунктах тимчасової локалізації РАВ".

Велика кількість радіоактивних речовин зосереджена на об'єкті "Укриття" – зруйнованому четвертому енергоблоці ЧАЕС, на якому виконані першочергові заходи для зменшення наслідків аварії. За сучасними оцінками МНС України, в об'єкті знаходиться близько 200 тон опроміненого і свіжого ядерного палива, змішаного з іншими матеріалами. Загальна активність довго-існуючих радіонуклідів становить близько 740×10^{15} бекерелів. Об'єкт "Укриття" виконує свої захисні функції протягом дев'ятнадцяти років і його стабільність, за оцінками Держкомітету ядерного регулювання від 2005 року, в подальшому не може бути гарантована: "особливістю об'єкта "Укриття" є його потенційна небезпека, значно більша, ніж це дозволяють норми та правила, що існують для об'єктів, які містять ядерні та радіоактивні матеріали. Джерелами радіологічної небезпеки є радіоактивно забруднена вода, паливовмісні матеріали всередині об'єкта, радіоактивно забруднені ґрунти, стан будівельних конструкцій. З точки зору радіаційної безпеки, він фактично є відкритим джерелом іонізуючого випромінювання, який за своїми радіологічними характеристиками не має аналогів у світі і може вважатися тимчасовим бар'єром для захисту персоналу, населення та довкілля від потенційних небезпек.

Існує нагальна необхідність у якнайшвидшому перетворенні цього об'єкта на екологічно безпечну систему. За висновками українських вчених, про які було згадано у виступі на Парламентських слуханнях 26.04.2006 академіком НАНУ І. Юхновським, небезпека Чорнобильської АЕС сьогодні є не меншою, ніж на момент вибуху. Однією з головних проблем Чорнобиля є реакція на поведінку паливовмісних мас, що перебували всередині четвертого енергоблоку 20 років тому у склоподібному стані. Сьогодні під впливом випромінювання і

взаємодії з водою вони розпадаються із дедалі зростаючою швидкістю та непередбачуваними наслідками при виході у водне та повітряне середовище.

При активізації промивного режиму в Київському водосховищі існує реальна небезпека виносу радіонуклідів у русло Дніпра (за приблизними оцінками у водосховищі акумульовано 90 млн. кубометрів радіоактивного мулу). Потребують захисту від затоплення і змиву радіонуклідів у водні об'єкти найбільш забруднені території в басейні р. Прип'яті.

Офіційно визнано радіоактивно забрудненими внаслідок Чорнобильської катастрофи 2294 населені пункти України, розташовані на території 77 районів 12 областей. У офіційно визнаних зонах радіоактивного забруднення сьогодні продовжують жити понад 2,3 млн. громадян, майже 500 тис. з яких – діти. За винятком перших трьох років після аварії на Чорнобильській АЕС, протягом тривалого часу основним дозоутворюючим радіонуклідом є, і в найближчі роки залишатиметься, цезій-137, який формує понад 90% дози додаткового опромінення населення, яке проживає на забруднених територіях. Всього забруднено 441 тис. км², з них зі щільністю забруднення:

- 4-10кБк/м² – 240 тис.км²
- 10-20кБк/м² – 120 тис.км²
- 20-40 кБк/м² – 43 тис.км²
- 40-100 кБк/м² – 29 тис.км²
- 100-185 кБк/м² – 4,3 тис.км²
- 185-555 кБк/м² – 3,6 тис.км²
- 555-1480 кБк/м² – 0,73 тис.км²
- >1480 кБк/м² – 0,56 тис.км²

У зв'язку із споживанням місцевих продуктів, для більшості населення, яке проживає на забруднених територіях українського Полісся, до 90% додаткової дози створено більш небезпечним внутрішнім опроміненням внаслідок вибіркового накопичення радіонуклідів у тканинах людського організму та зумовленим ними довготривалим опроміненням альфа- та бета-частинками. Статистика медичних установ України, у яких є можливість вимірювання активності внутрішнього опромінення, свідчить про те, що досі у організмах більшості мешканців забруднених територій, у тому числі дітей, продовжують визначатись високі рівні активності радіоактивних елементів: цезію-137 та стронцію-90. Накопичення радіонуклідів у організмі мешканців забруднених територій пов'язано з їхнім постійним надходженням з харчовими продуктами: молоком, картоплею, лісовими ягодами та грибами, м'ясом качок та гусей тощо.

На вищезгаданих Парламентських слуханнях академіком Б. Прістером було оприлюднено сучасну статистику Української академії аграрних наук, згідно якої через 20 років після первинного чорнобильського забруднення у 265 населених пунктах України зафіксовано значне перевищення державного санітарного нормативу забруднення молока за вмістом цезію-137. Причому у п'ятнадцяти населених пунктах все ще фіксуються рівні забруднення молока близько 600-900 бекерелів на літр (дев'ятикратне перевищення норм!), ще в 45 населених пунктах – рівні 200-500 бекерелів на літр, у 200 населених пунктах – перевищення державного санітарного нормативу за цезієм. Максимальні рівні забруднення продуктів харчування, які

формують найбільшу дозу додаткового опромінення, перевищують показники державних санітарних нормативів у два-три, а іноді й більше разів. Це перевищення спостерігається передусім у тих господарствах, де для випасу тварин та заготівлі сіна використовують непридатні для цього за радіологічними показниками сінокоси та пасовища.

Діти найбільш забруднених сіл Полісся, які досі споживають забруднені місцеві продукти харчування, за таких умов отримують індивідуальні дози опромінення порядку 5-6 мілізіверт. Для порівняння, максимум дози опромінення для професіоналів АЕС становить в Україні 20 мілізіверт, реально індивідуальні дози у цій галузі є значно нижчими, а кожне перевищення дози розслідується спеціально уповноваженими органами.

Ліси, луки та пасовища, особливо у Поліському регіоні, де значення коефіцієнтів переходу радіонуклідів з ґрунту в рослинність значно вищі порівняно з орними землями та ґрунтами інших регіонів, є найбільш небезпечними з точки зору радіологічних показників територіями, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Внаслідок геохімічних особливостей територій, що зазнали радіоактивного забруднення, у більшості осіб, які тут проживають, вміст важливих для організму людини мікроелементів (йоду, селену, кобальту, фтору тощо) недостатній, тому самообмеження у споживанні деяких видів продуктів (наприклад, молока, ягід) сприяло значному зменшенню фізіологічних норм надходження до організму людини вітамінів і мікроелементів.

Оцінки ризиків радіоактивного опромінення мають багато невизначеностей. Найголовніша з них полягає в тому, що нез'ясованими залишаються наслідки малих доз. За існуючою теорією, залежність між дозою та її шкідливим впливом – лінійна, безпорогова. Інакше кажучи, безпечного рівня радіаційного опромінення немає. Однак цей ризик при малих дозах може бути надлінійним, призводячи до відносно вищих ризиків, або сублінійним, приводячи до відносно менших ризиків. Ще одне важливе джерело невизначеності полягає в оцінках доз внутрішньої радіації, тобто дії на організм тих радіонуклідів, які потрапляють всередину з їжею та повітрям.

На жаль, у останні роки перестала бути пріоритетною для багатьох наукових та навчальних установ тема моніторингу стану довкілля та здоров'я населення у контексті Чорнобильської катастрофи. Приміром, адміністрація Тернопільського медичного університету проігнорувала депутатський запит від 02.06.2006, підтриманий сесією Тернопільській обласної ради п'ятого скликання, яким пропонувалося Університетові спільно з Управлінням охорони здоров'я Тернопільської ОДА протягом 2006 року розробити та оприлюднити інформацію щодо стану здоров'я населення Тернопільської області, що постраждало внаслідок Чорнобильської катастрофи та щодо плану заходів, спрямованих на мінімізацію медичних наслідків Чорнобильської катастрофи.

Стан здоров'я постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи

Верховна Рада України у Законі України "Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006-2010 роки" подала деяку статистичну інформацію щодо сучасних медичних наслідків радіоактивного забруднення територій України.

Станом на 1 січня 2006 року в Україні проживало 2 646 106 постраждалих. Серед них до категорії 1 належать 105 251 особа; до категорії 2 – 276 072; до категорії 3 – 537 504; до категорії 4 – 1 081 469; до категорії Г – 2780; діти – 643 030 осіб, у тому числі 4520 – діти-сироти і 2869 – діти-інваліди. На територіях, що зазнали радіоактивного забруднення, проживає 2 054 685 постраждалих, у тому числі 472 191 дитина віком до 14 років. Втім, досі не завершено розробку "Державного реєстру України осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи". Цілком ймовірно, його створення гальмується свідомо в очікуванні змін до законодавства, спрямованих на звуження критеріїв віднесення до певних категорій потерпілих.

За даними Центру медичної статистики Міністерства охорони здоров'я України, під час медичного обстеження осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, виявлено 83 відсотки хворих. Найбільша кількість хворих серед учасників ліквідації аварії - 91,5 відсотка, евакуйованих із зони відчуження – 87,7 відсотка осіб, які постійно проживають на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення, – 83,7 відсотка. Серед дітей, потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи, віком до 14 років хворих – 76,1 відсотка. Серед дітей, евакуйованих із зони відчуження, хворих – 83,7 відсотка, серед дітей, які проживають на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення, – 76,6 відсотка.

За інформацією Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, за 20 років, що минули після неї 504 117

потерпілих померло, 106 824 визнано інвалідами і страждають від хвороб, пов'язаних з наслідками Чорнобильської катастрофи, 2 млн. 23 тис. осіб змушені проживати на радіоактивно забруднених територіях.

За результатами щорічної диспансеризації, чисельність постраждалих, визнаних здоровими, зменшується. За останні чотири роки частка визнаних здоровими серед учасників ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС зменшилася на 2 відсотки і становить 5,3 відсотка. Серед потерпілих дітей здоровими визнано 20,6 відсотка. Поширеність захворювань серед дорослих і підлітків зросла на 69,8 відсотка (з 12354,3 у 1993 році до 20978,4 у 2004 році на 10 тисяч постраждалих), а захворюваність - на 7,9 відсотка (з 5308 до 5731,6 на 10 тисяч постраждалих).

В учасників ліквідації наслідків аварії зареєстровано вірогідне зростання загальної захворюваності, захворюваності на хвороби системи кровообігу та злоякісні новоутворення. Найбільшими є показники в учасників ліквідації наслідків аварії з дозами, що перевищують 250 мілізіверт.

Протягом 2003-2004 років захворюваність на рак щитовидної залози у дітей залишається на рівні показників попередніх шести років, але зниження ще не очікується. Після 2001 року зареєстровано прогнозоване експертами зростання захворюваності на рак щитовидної залози у ліквідаторів наслідків аварії, а також у евакуйованих та у дорослого населення радіоактивно забруднених територій. Прогнозується збільшення числа хворих на рак щитовидної залози у дорослого населення в наступні роки. Також через 15 років після аварії визначено тенденцію до зростання числа випадків лейкемії в учасників ліквідації наслідків аварії. За висновками Голови Національної комісії з радіаційного захисту населення України академіка Д. Гродзинського останнім часом накопичені людською популяцією дози іонізуючої радіації розширюють і урізноманітнюють свої прояви. До раку щитовидної залози у дітей та й у дорослих приєднується утворення злоякісних пухлин іншої локалізації, зокрема, передує тут рак молочної залози. Водночас збільшується відсоток неракових захворювань. Їх зростання особливо типовим є упродовж останніх шести-семи років. Деякі форми захворювання тих або інших систем людського організму зросли за останні роки у 6-14 разів. У ліквідаторів, які створили сім'ї, народжуються хворі діти, які у другому поколінні дають ще більший високий відсоток хворих дітей.

Рівень захворюваності та поширеність захворювань серед дітей, потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи, які проживають на території зони посиленого радіоекологічного контролю, суттєво перевищують ці показники серед інших дітей. Рівень захворюваності дітей, які потерпіли внаслідок Чорнобильської катастрофи, підвищився на 27,0 відсотка і становив 1383,5 на 10 тис. дітей у 2004 році проти 1089,3 у 1993 році. Одночасно зросла і поширеність хвороб на 59,0 відсотка - з 1494 у 1993 році до 2375,4 у 2004 році. Залишаються на високих рівнях показники захворюваності органів травлення, нервової системи, шкіри та підшкірної клітковини, народжуваності з вадами розвитку. Значно підвищилися за післяаварійний період показники захворюваності кістково-м'язової системи та сполучної тканини.

Іншим трагічним наслідком чорнобильського забруднення стало різке збільшення числа спонтанних абортів та мертвонароджень у матерів, що зазнали опромінення. З якихось, поки що не до кінця зрозумілих причин, організм вагітних реагує відторгненням плоду навіть після

опромінення невеликими дозами. У перші п'ять років після Чорнобильської катастрофи у Білорусі та забруднених районах України частота безпліддя та мертвонароджень збільшилася у 4-5 разів.

Серед найчастіших причин інвалідності потерпілих: хвороби системи кровообігу, злоякісні новоутворення, хвороби нервової системи. Показник первинно визнаних інвалідами у 2004 році становив 26,14 на 10 тис. постраждалих. Серед дітей у 2004 році вперше інвалідність встановлено 252 дітям. Основні причини інвалідності у дітей – вроджені аномалії (160), новоутворення (47), хвороби органів дихання (10), абсолютне число інвалідів невинно зростає.

Слід зауважити, що зростання захворюваності супроводжується зменшенням тривалості життя. Особи, що потерпіли внаслідок Чорнобильської катастрофи, не доживають принаймні 20-30 років до того віку, до якого вони могли б доживати. Смертність ліквідаторів аварії з 1995 року стала перевищувати смертність осіб працездатного віку серед населення загалом, а з 1998 року – смертність працездатних осіб чоловічої статі серед всього населення. За період 1999-2004 років зареєстроване вірогідне перевищення загальної смертності ліквідаторів аварії, смертності від злоякісних новоутворень та захворювань системи кровообігу над смертністю серед населення загалом. Основними причинами смерті постраждалих дорослих та підлітків є хвороби системи кровообігу, новоутворення, хвороби органів дихання й травлення. Порівняно з попередніми роками особливістю причин смерті у 2004 році стало подальше зростання смертності від хвороб системи кровообігу (у 2000-2004 роках 116,5-131,3 на 10 тисяч постраждалих при смертності всього населення 68,0-71,0), а їх частка у структурі причин смерті вже досягла 67,9 відсотка. Тобто, смертність від хвороб системи кровообігу постраждалих майже вдвоє перевищує смертність від цієї хвороби населення країни загалом. На 46,8 відсотка зросла смертність від хвороб органів травлення, отже й їх питома вага. Рівень смертності від злоякісних новоутворень за цей період практично не змінився. Зменшилися рівні і питома вага смертності від хвороб органів дихання та ендокринної системи.

З огляду на це, цілком логічним є висновок про те, що проблеми, зумовлені Чорнобильською катастрофою, не втратили і з часом не втрачатимуть актуальності. Тому стан дотримання прав громадян, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, насамперед права на охорону здоров'я, й надалі повинен залишатися предметом постійного моніторингу органів охорони здоров'я та соціального захисту.

Разом з тим, у прес-релізі спільної доповіді МАГАТЕ та ВООЗ говориться: «Близько 4000 випадків захворювань на рак щитовидної залози, особливо у дітей та підлітків, стали результатом забруднення території внаслідок катастрофи на ЧАЕС і врешті дев'ятеро дітей померло від цього. Однак число тих, хто вижив, серед жертв онкозахворювань, зважаючи на дані Білорусі склало 99%».

Експерти МАГАТЕ та ВООЗ вважають, що “бідність, “хвороби стилю життя” зараз дуже поширені на територіях колишнього Радянського Союзу, вони разом з психічними проблемами

є значно більшою небезпекою для місцевих спільнот, ніж опромінення радіацією”¹⁰. На їхню думку підвищення рівня захворюваності серед населення пов'язане з перехідним періодом економіки, із змінами в демографічній ситуації та соціально-психологічним станом. Дається взнаки неефективність заходів подолання ранніх та віддалених ефектів дії негативних чинників Чорнобильської катастрофи, низький рівень медичної допомоги, недостатня обізнаність в галузі радіаційної медицини органів місцевого самоврядування, медичних та педагогічних працівників, які працюють на радіоактивно забруднених територіях. Зміни у стані здоров'я спричинені не настільки дією радіації, як впливом несприятливих факторів нерадіаційного походження: погіршення умов життя та харчування, тривалого емоційно-психологічного напруження, інших негативних чинників забрудненого довкілля хімічної та біологічної природи.

Попри це, на переконання вітчизняних лікарів та науковців, ведучим негативним чинником, що впливає на стан здоров'я більшості ліквідаторів та значних груп населення, яке проживає на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення, є саме опромінення щитовидної залози та багаторічна внутрішня дія малих доз радіації.

Соціальні та економічні наслідки катастрофи

Чорнобильська катастрофа істотно змінила життя мільйонів людей. З місць постійного проживання в Україні було евакуйовано та переселено понад 162 тис. осіб. Переселення створило цілу низку серйозних проблем, пов'язаних з труднощами пристосування громадян до нових умов життя, призвело до руйнації структури життєзабезпечення, обмеження ведення сільського господарства, втрати робочих місць, підвищення рівня безробіття, загострення інших соціальних проблем.

Демографічні показники на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення, погіршилися: народжуваність зменшується, а смертність зростає, працездатне населення мігрує із цих територій на менш забруднені. Крім того, ставлення населення, яке проживає на чистих територіях, до продукції, виробленої на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення, ускладнює її реалізацію, що передовсім призводить до скорочення місцевих доходів. У результаті погіршився економічний стан цих регіонів та рівень добробуту населення, яке в них проживає. Погіршення якості харчування, умов праці та відпочинку позначилося на стані здоров'я населення.

Незадовільною залишається стан фінансового, інформаційного, технічного, медикаментозного забезпечення медичних закладів загальної мережі охорони здоров'я, послугами яких користується абсолютна більшість потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи. Попри помітну соціальну спрямованість державного та місцевих бюджетів 2006 року, рівень фінансування практичної медицини все ще не відповідає вимогам Закону України “Основи законодавства України про охорону здоров'я”, стаття 12 якого проголошує, що «державна політика охорони здоров'я забезпечується бюджетними асигнуваннями в розмірі, що

¹⁰ Health Effects of the Chernobyl Accident and Special Health Care Programmes
http://www.who.int/ionizing_radiation/a_e/chernobyl/-EGH%20Master%20file%202005.08.24.pdf

відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менше **десяти відсотків національного доходу**”.

У відповідь на інформаційний запит ЕГО “Зелений Світ” до МОЗ України Департамент економіки, фінансів та майнових відносин цього Міністерства листом від 28.03.2006 № 10.02-11/250 повідомив наступне:

*У загальному фонді Державного бюджету України на 2006 рік видатки на охорону здоров'я враховано в сумі 16,9 млрд. грн., що становить **3,3% (2005 – 2,8%, 2004 – 2,8%)** від ВВП (у Росії – 3,7%, у Білорусі – 4,8%, у Польщі – 4,4%, в Угорщині та Словаччині – 5,1%, у Румунії -5,2%, у Франції -7,3%, у Німеччині – 8,1%, в Іспанії – 5,4%, у Великій Британії – 6,2%). Питома вага видатків на охорону здоров'я в обсязі зведеного бюджету України по загальному фонду у 2006 році становить 12,5% (2005 ~ 11,3%, 2004р – 12,8%).*

*Видатки на охорону здоров'я із загального фонду бюджету на душу населення у 2006 році становитимуть 356,8 грн. (2005 – 261,0 грн., 2004 – 224,5 грн.). Обсяги видатків на охорону здоров'я з державного бюджету на 2006 рік складають 3,5 млрд. грн. або 20,8% від обсягу зведеного бюджету на охорону здоров'я (2005 – 2,8 млрд. грн., 2004 – 2,8 млрд. грн.). Місцеві бюджети охорону здоров'я на 2006 рік складають 13,4 млрд. грн., або **9,2 % від обсягу зведеного бюджету** (2005 – 9,6 млрд. грн., 2004 – 7,9 млрд. грн.).*

*Тут зауважимо, що за статистикою ВООЗ існує ряд країн, у яких частка видатків від національного доходу є значно вищою та відмінною від згаданої у цитованій відповіді МОЗ України: приміром, **США – 15,2%, Німеччина – 11,1%, Норвегія – 10,3%, Швеція – 9,4%**. За даними ВООЗ Україна фінансує власну систему охорони здоров'я на рівні близько 5% національного доходу.*

Обмеження видів діяльності, що є традиційними для населення цих територій, створює труднощі у повсякденному житті. Частина населення не довіряє інформації про ефективність заходів щодо подолання наслідків аварії, про безпечність теперішньої радіаційної обстановки і концентрації радіонуклідів у харчових продуктах, його охоплює тривога за своє здоров'я і здоров'я своїх близьких. Меншою від очікуваної була ефективність захисту населення шляхом переселення постраждалих у незабруднені місцевості через несвоєчасність його проведення. Заплановане ще на 1991-1992 роки, воно ще не завершене в повному обсязі. Незадовільно здійснюване переселення спричинило формування соціально-психологічної напруги у населення, яке переселяється.

За висновками експертів організації Greenpeace International, які оприлюднені у Міжнародній доповіді, розробленій та оприлюдненій спеціально до 20-ї річниці катастрофи, “Чорнобильська аварія зруйнувала життя цілих груп населення в Україні, Росії і Білорусі. Комплекс таких факторів, як слабе здоров'я, зростання цін на медичне обслуговування, переселення людей, втрата сільськогосподарських угідь, забруднення продуктів харчування, економічна криза, витрати на відновлювальні заходи, політичні проблеми і багато іншого створюють умови для масштабної кризи”.

Доступ до інформації щодо наслідків Чорнобильської катастрофи та безпеки ядерної галузі.

Дослідження, проведені експертами Програми розвитку ООН та авторами Альтернативної доповіді про Чорнобиль (TORCH) свідчать, що постраждалі від Чорнобильської катастрофи не отримують чіткої інформації відносно впливу наслідків катастрофи на здоров'я та довкілля. Це було і залишається однією з провідних причин соціально-психологічної напруги. Як наслідок, це перешкоджає розвитку вражених територій.

Більше того, населення вкрай погано поінформоване про практичні аспекти радіологічних наслідків Чорнобиля. Офіційна інформація надається нерегулярно, до того ж, у формі, яка недоступна простим людям.

Виражено помітна потреба у наступних видах інформації:

- конструктивна інформація про різні аспекти наслідків Чорнобилю (радіологічних, медичних, екологічних, соціально-економічних), яка повинна систематично та широко поширюватися серед населення;
- інформація, котра би допомагала людям раціонально вибудовувати своє життя;
- практична інформація про радіологічні наслідки Чорнобиля, рівень забруднення ґрунтів, води, лісів та продуктів харчування. Ця інформація повинна бути доступна всім членам спільноти, щоб кожен знав реальний рівень забруднення продуктів харчування, яким пасовищем варто користуватися, щоб отримати чисте молоко, де безпечно збирати врожай.
- інформація про способи зменшення рівня забруднення довкілля і сільськогосподарських продуктів, котрі люди виробляють та споживають.

Інформація про захворюваність населення на забруднених землях залишається практично недоступною. Ситуація погіршується тим, що люди, особливо старшого віку, не звертаються до лікарень з матеріальних причин та через зневіру. Найбільше занепокоєння викликає вплив радіації на здоров'я, як у випадку коли люди були опромінені безпосередньо після аварії, так і внаслідок проживання на забрудненій території. Батьки особливо стурбовані здоров'ям і майбутнім своїх дітей. Таким чином, люди повинні мати чітке розуміння реальних ризиків, пов'язаних з опроміненням радіацією, проживанням на забруднених територіях, уживанням забрудненої їжі й ін.

На забруднених територіях, які переважно є сільськогосподарськими регіонами, відсутня працююча система забезпечення інформацією про існуючі ризики й безпечне поводження. Місцева адміністрація, фахівці й населення в цілому не мають детальної інформації про поточну радіологічну й екологічну ситуацію в цих районах, а також інформації про здоров'я населення. Подолання цієї проблеми ставить одне із найкритичніших завдань для соціального відродження населення, що живе на забруднених територіях. Таким чином, дефіцит достовірної радіологічної і екологічної інформації й погано організована інфраструктура передачі інформації є серйозною соціальною проблемою. Недостатня увага представників влади до проблем, пов'язаних з загальнодоступною інформацією й існуючою в суспільстві недовірою до ЗМІ, істотно погіршує ефективність існуючої інформаційної діяльності на чорнобильських територіях.

Традиційно існують проблеми у питаннях доступу до офіційної інформації центральних органів державної влади щодо наслідків Чорнобиля та ядерної безпеки. Майже усі національні звіти міністерств розробляються та оприлюднюються із запізненням у 1-3 роки.

Приміром, найновішу доступну для ознайомлення на веб-сайті Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи "Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні" датовано 2005 роком.

Державний комітет ядерного регулювання України оприлюднив власну "Доповідь про стан ядерної та радіаційної безпеки в Україні" також лише за 2005 рік. Зауважимо, що доповіді Державного комітету ядерного регулювання про стан ядерної та радіаційної безпеки в Україні за своєю побудовою та стилем викладення інформації орієнтовані більшою мірою на фахівців ядерної галузі, ніж на громадськість. "Доповідь про стан ядерної та радіаційної безпеки в Україні" за 2005 рік констатує, що "в Україні досить активно й ефективно провадиться політика щодо забезпечення належного рівня ядерної безпеки". Щодо безпеки діючих АЕС, Держкомітет ядерного регулювання вказує на недоліки у діях НАЕК „Енергоатом” щодо проведення моніторингу стану корпусів реакторів ВВЕР-1000. Доповідач констатує, що "за результатами аналізу рівнів викидів встановлено, що перевищення контрольних рівнів у 2005 році не зареєстровано. Деяке підвищення рівнів викидів довгоіснуючих нуклідів на Рівненській АЕС та Хмельницькій АЕС у порівнянні з 2004 роком пов'язане з введенням в експлуатацію енергоблоку №4 РАЕС та енергоблоку №2 ХАЕС".

Автори цього матеріалу не мають інформації з альтернативних джерел щодо безпеки об'єктів атомної енергетики в Україні. З справ останніх років, що мали місце у країнах СНД, унікальною, суспільно значимою та відомою була лише справа Сергія Харитонова, дисидента, інженера-атомника з Ленінградської АЕС. Харитонов був, по суті, єдиним працівником у цивільному ядерному комплексі Росії, який не тільки відкрито співпрацював з екологічними і правозахисними організаціями: "Зеленим Світом", "Беллоною", "Грінпіс", але й наважився повідомляти громадськості інформацію про порушення норм безпеки на станції. З 1995 по 2004 рік російська і міжнародна громадськість мали можливість одержувати з першоджерела незалежну і професійну інформацію про ситуацію на ядерно-небезпечному об'єкті Ленінградській АЕС. Уперше закриті від суспільства проблеми ядерної, радіаційної, технічної, пожежної безпеки, проблеми фізичного захисту, поводження з ядерним паливом, культури безпеки, а також ситуація з правами людини, криміналом і корупцією на ЛАЕС стали об'єктом гласності. Це давало можливість громадськості впливати на хід вирішення цих проблем, а владу та наглядові органи зобов'язувало вживати заходів по усуненню недоліків. Отже, діяльність "етичного інформатора", або "сигнальщика" Харитонova створювала додаткові можливості в плані зниження ризику аварій і інцидентів на атомній станції. У 2004 році С. Харитонов був звільнений з роботи та змушений шукати політичного притулку в Фінляндії. На жаль, справу про захист його громадянських та трудових прав було програно юристами "Беллони" у російських судах та у Європейському суді з прав людини.

На сайті Мінприроди України оприлюднено “Національну доповідь про стан навколишнього природного середовища України у 2004 році”, яка на відміну від попередніх доповідей не містить окремого розділу щодо ядерної безпеки та наслідків Чорнобильської катастрофи. Доповіді Мінприроди за 2005 та 2006 роки станом на кінець лютого 2007 року відсутні. Тут варто зауважити, що щорічне оприлюднення Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища України є вимогою статті 251 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”.

Офіційний веб-сайт Міністерства охорони здоров’я України є найбільш недосконалим та інформаційно бідним з усіх згаданих тут. Інформація про стан здоров’я населення України на ньому не оновлювалася протягом 3 – 4 років. Спеціальний окремий розділ, присвячений стану здоров’я постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, відсутній. І все ж 13.03.2007 року веб-сайті МОЗ України було оприлюднено “Звіт про діяльність галузі у 2006 році”. Втім, ані окремий розділ звіту “Медико-санітарне забезпечення населення, яке постраждало внаслідок Чорнобильської катастрофи та працюючих на об’єктах з особливим режимом роботи”, ані будь який інший з розділів звіту не містить аналізу стану здоров’я потерпілих.

Далеко не завжди вдається отримати статистичну інформацію щодо стану громадського здоров’я за інформаційними запитами громадян.

Як приклад, МОЗ України формально віднеслося до інформаційного запиту ЕГО “Зелений Світ” №04-03 від 02.03.2006 р. щодо медичних наслідків Чорнобильської катастрофи, фактично ухилившись від надання запитаної інформації. Відділ радіаційної безпеки та медичних проблем аварії на ЧАЕС при МОЗ України у своїй відповіді 22.03.2006 р № 7.08-4/2581-С натомість рекомендує звернутись у пошуку потрібної інформації до науково-популярних друкованих видань 1996 року, а також до статистичних збірників МОЗ України, серед яких зазначає: щорічний довідник “Стан здоров’я постраждалих від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС”, матеріали Автоматизованої системи управління базами даних медико-демографічних наслідків Чорнобильської катастрофи, Національний канцер-реєстр та Реєстр онкологічних захворювань опромінених, а також прес-реліз до Парламентських слухань з питань роковин катастрофи на Чорнобильській АЕС. Натомість ознайомитися з цими статистичними документами виявилось неможливим. Жодного з них не оприлюднено на офіційному веб-сайті МОЗ України.

Статистичні збірники “Основні показники стану здоров’я населення та ресурсів охорони здоров’я”, які щороку розробляються обласними управліннями охорони здоров’я за методичними рекомендаціями МОЗ України, у даний час не містять окремого аналізу стану здоров’я потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи та демографічних показників населення, що проживає на забруднених територіях.

Інший приклад: львівський правозахисник Володимир Приступа (АДГЕО “Легіони Землі”) звернувся до Управління охорони здоров’я Волинської облдержадміністрації з інформаційним запитом щодо стану здоров’я потерпілих, Законом України “Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006-2010 роки” до груп першочергового медичного нагляду на період до 2010 року віднесено. Це зокрема, особи:

- які перенесли гостру променеву хворобу, і учасників ліквідації аварії, які отримали дозу опромінення понад 250 мілігрей;
- які страждають на онкологічні захворювання, аутоімунні тиреоїдити і гіпотиреози, лейкемії, мієлодиспластичний синдром, пов'язані з опроміненням;
- учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС у 1986-1987 роках;
- евакуйовані із зони відчуження;
- діти, опромінені в ранній йодний період (до вересня 1986 року) що проживають на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення.

У запиті пропонувалося повідомити:

- яка кількість осіб, що потерпіли внаслідок Чорнобильської катастрофи проживає у даний час на території Волинської області ?
- яку кількість осіб віднесено до вищезазначених груп першочергового медичного нагляду у період до 2010 року (окремо за кожною категорією) ?
- якими показниками характеризується у даний час стан здоров'я осіб, віднесених до вищезазначених груп першочергового медичного нагляду у період до 2010 року (окремо за кожною категорією) ?
- якими є у розрізі 1986 – 2006 років показники захворюваності за основним групами хвороб, що потерпіли внаслідок Чорнобильської катастрофи та проживають у даний час на території Волинської області (у першу чергу – дітей, та у порівнянні з іншими категоріями населення)?

Відповідь начальника Управління І.Ващенюка заслуговує на те, щоби бути оприлюдненою повністю:

"Ваш інформаційний запит розглянутий управлінням охорони здоров'я Волинської обласної державної адміністрації. Запит містить формальні запитання, які стосуються статистичної звітності відповідних державних органів і органів управління. Відповіді на Ваші запитання Ви зможете знайти в офіційних виданнях, які видаються уповноваженими на це відомствами. Ми не зобов'язані готувати Вам, по офіційних виданнях інформацію яка не є ні таємною, ні конфіденційною.

Відповідно до ст. 10 Закону України "Про інформацію" державною створений механізм здійснення права на інформацію через ЗМІ, офіційні видання органів державної влади і управління, а також сайти в Інтернеті. Описану практику можна розглядати як грубі порушення ст. 34 Конституції України, ст. 5, 9, 28, 29, 32, 33 Закону України "Про інформацію", ст. 2 – 5 Конвенції "Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля" ст. 4, 6, 7, Закону України "Основи законодавства України про охорону здоров'я", згідно з якими держава гарантує всім громадянам реалізацію їх прав у галузі охорони здоров'я, у т. ч. шляхом організації державної системи збирання, обробки і аналізу соціальної, екологічної та спеціальної медичної статистичної інформації.

Нарешті, щорічна Доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з окремим розділом 6.2. "Захист прав постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи" має надто загальний та неконкретний характер, стосується подій 2003 – 2004 року, оприлюднена

лише у 2005 році. В останні 2 роки щорічні доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини взагалі не розроблялися.

Реалізація державних програм мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Програми мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи протягом багатьох років створюють значне навантаження на державний бюджет України. Той факт, що за наслідки аварії на об'єкті енергетичної галузі роками розраховується не власник активів НАЕК “Енергоатом”, а стовідсотково – платники податків, що наповнюють державний бюджет, є додатковим свідченням лукавства аргументів ядерного лобі щодо високої “економічності” та “безпеки” ядерної енергетики. Зауважмо, що одночасно за кошти Спеціального фонду Держбюджету фінансується будівництво нових енергоблоків АЕС та інші заходи, передбачені Комплексною програмою створення ядерно-паливного циклу в Україні.

Як засвідчив у своїй доповіді на Парламентських слуханнях 26.04.2006 року заступник міністра України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи В. Холоша, тільки за роки незалежності України на подолання наслідків катастрофи, заходи на Чорнобильській АЕС і захист постраждалих витрачено близько 7,5 млрд. доларів США. Але навіть після цього наявні фінансово-економічні можливості забезпечують фінансування основних чорнобильських програм у середньому лише на 20%. В той же час, не можна не зауважити, що протягом останніх 14 років, відколи Україна самостійно здійснює видатки на ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи, питома вага витрат на цю мету постійно зменшувалася і у 2005 році становила менше 3% видатків державного бюджету.

Як результат у черзі на поліпшення житлових умов перебувають 44 тис. сімей екологічних біженців та ліквідаторів катастрофи. На повноцінне оздоровлення можуть розраховувати лише 5-7% загальної кількості потребуючих. Хворі, які потребують операцій або інших складних форм лікування, роками чекають своєї черги. Але одночасно необґрунтованими пільгами користуються тисячі інших людей, що ніколи не проживали на забрудненій території, не брали безпосередньої участі в ліквідації катастрофи, не мали захворювань, пов'язаних з отриманою дозою опромінення, а отримали їх в силу свого службового становища.

Протягом 20 років катастрофи держава не спромоглася визначити пріоритети у реалізації чорнобильських програм, забезпечити ефективний та прозорий механізм їхнього фінансування. Абсолютна більшість коштів програм адресується на виплату не завжди обґрунтованих пільг та компенсацій. Натомість частка фінансування проектів екологічної реабілітації забруднених території становить лише близько 3% у загальній структурі видатків.

Невиправдано малою є частка бюджетного фінансування програм охорони здоров'я найвразливішої категорії потерпілих – дітей, що проживають на забруднених територіях. Злочинна “економія” на здоров'ї бере початок від перших днів Чорнобильської катастрофи. Загальновідомим є той факт, що медичні та державні органи України, Білорусі та Росії у свій час не спромоглися організувати найнеобхідніші, елементарні та абсолютно не коштовні заходи з термінової й одної профілактики серед населення забруднених регіонів. Якби інформація про викид радіоактивних ізотопів у довкілля не засекречувалася протягом кількох тижнів після катастрофи, та якби хоча б діти у перші дні після випадіння рідкоактивного йоду отримали йодні препарати, то це дозволило б запобігти щонайменше 4000 випадкам раку щитовидної залози.

Адекватної профілактики йодного дефіциту у дітей, що проживають на українському Поліссі та Поділлі, не налагоджено досі.

Схоже, що українські високопосадовці досі не усвідомили, що Конвенція ООН про права дитини гарантує дітям невід'ємні права в усіх обставинах. А відтак навіть в умовах катастроф діти повинні мати ті ж потреби і права, що і діти в безпечному середовищі. Незважаючи на неодноразові пропозиції наукової та медичної громадськості, досі не розроблено цільову програму “Діти Чорнобиля”. На необхідності визнання саме цього пріоритету неодноразово наголошували МОЗ України, представництво ЮНІСЕФ в Україні, Фонд спасіння дітей від Чорнобильської катастрофи, Міжнародна асоціація “Лікарі Чорнобиля”, її Президент академік А. Нягу.

Фінансове, організаційне забезпечення та контроль за виконанням більшості державних цільових програм мінімізації медичних наслідків Чорнобильської катастрофи з року в рік стає все більш незадовільним. Приміром, як засвідчили відповіді на інформаційні запити ЕГО “Зелений Світ” до управлінь охорони здоров'я обласних держадміністрацій, за державною програмою “Комплексне медико-санітарне забезпечення та лікування онкологічних захворювань із застосуванням високо вартісних медичних технологій громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” практично усі області в останні роки фінансується на 30%-40% від запланованого Міністерством надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС). Частка фінансування від заявки області тобто від більш-менш реальної потреби, є ще меншою. Як результат, розрахунок коштів на “застосування високо вартісних медичних технологій” на одного постраждалого складає в середньому 4.0 – 9.0 гривень да рік та – з урахуванням росту цін - має тенденцію до зниження. Зрозуміло, що за таких умов не доводиться вести мову про якісне диспансерне спостереження, діагностику та медичну допомогу зазначеній категорії хворих.

Для підтримки кроків у цьому напрямку недостатньо залучаються кошти приватного бізнесу та благодійних фондів. У цьому сенсі меценатська активність, подібна до шляхетних місій “Фонду допомоги дітям Чорнобиля” Надії та Зенона Матківських, Олександра Кузьми та інших благодійників, які протягом 13 років допомагали українським клінікам обладнанням та медикаментами, є скоріше виключенням, аніж правилом.

Та, звісно, жодні благодійні місії не спроможні суттєво підвищити рівень ефективності системи охорони здоров'я у країні, щодо якої влада протягом багатьох років не має цілісного бачення перспектив реформування та розвитку, не демонструє політичної волі для їхнього подолання. Реформування системи охорони здоров'я потребує відповідального еволюційного підходу з урахуванням принципово нової – з правової, соціально-економічної, інформаційної, екологічної точки зору – суспільної ситуації. Тут варто виходити з нового бачення ролі держави, місцевого самоврядування, бізнесового середовища, громадськості; однаково неприпустимим є як жорстке адміністрування, так і сподівання на те, що “рано чи пізно вільні економічні механізми все відрегулюють”.

Наступним недооціненим пріоритетом у реалізації чорнобильських програм є проблеми радіаційної безпеки з огляду на наслідки Чорнобильської катастрофи. Ступінь уваги до них

держави демонструє стан реалізації проектів по перетворенню об'єкта „Укриття” в екологічно безпечну систему та виведення з експлуатації ЧАЕС.

Як відомо, спільними зусиллями урядів держав „Великої вісімки”, Комісією Європейського Співтовариства та України ще у 1997 році було розроблено відповідний план здійснення заходів. Фінансове забезпечення реалізації цього проекту здійснюється за рахунок країн-донорів Чорнобильського фонду „Укриття” та України. Розпорядником Чорнобильського Фонду „Укриття” є Європейський Банк Реконструкції та Розвитку (ЄБРР). Згідно із Законом України «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблоку на екологічно безпечну систему», планом заходів передбачено спорудження т. зв. “конфайнмента” – захисної споруди, що включає в себе комплекс обладнання для вилучення із енергоблоку матеріалів, які містять ядерне паливо, та інші системи, призначені для здійснення діяльності із забезпечення безпеки персоналу, населення і довкілля. На жаль, з багатьох причин спорудження конфайнмента затягується. Невідкладні стабілізаційні заходи, на реалізації яких наполягає Держатомрегулювання, реалізуються з порушенням графіків. У випадку затримки спорудження конфайнмента, Держатомрегулювання буде наполягати на подальшій реалізації додаткових 15 стабілізаційних заходів, що забезпечують зниження ризику руйнування будівельних конструкцій об'єкта „Укриття” до прийнятного рівня.

Ще на початку 2004 року Урядом було прийнято рішення щодо необхідності пошуку можливостей складування у тимчасовому сховищі довгоіснуючих радіоактивних відходів (РАВ), утворених на ЧАЕС. Термін завершення створення тимчасового сховища РАВ-22 жовтня 2005 року – зірвано. При цьому досі не погоджено зміни до проекту, а до Держатомрегулювання все ще не надійшов звіт про аналіз безпеки тимчасового сховища. Затримка реалізації проекту та зволікання адміністрації ЧАЕС із вирішенням питань забезпечення безпеки тимчасового сховища можуть призвести до затримок у реалізації підготовчих робіт до будівництва конфайнмента. Пошук інших можливостей зберігання відповідних видів РАВ призведе до виникнення додаткових радіаційних та фінансових ризиків.

Якнайшвидшого вирішення потребує питання обґрунтування безпеки сховища твердих РАВ. Склалася ситуація, коли будівництво сховища вже ведеться, а результати його обстеження свідчать про невідповідність вимогам безпеки. Цілком очевидно, що діяльність керівництва ЧАЕС має бути відповідно скоординованою, узгодженою, раціонально забезпеченою необхідним фінансуванням з Державного бюджету чи за рахунок міжнародної допомоги. Для цього необхідні дієві та затверджені в установленому порядку відповідні програмні документи усіх рівнів, починаючи з Загальнодержавної та Комплексної програм зняття з експлуатації ЧАЕС та перетворення об'єкта „Укриття” на екологічно безпечну систему, закінчуючи програмами реалізації етапів зняття з експлуатації.

Сьогодні на ЧАЕС практично всі діючі програмні документи втратили свою актуальність, вказані у них терміни безнадійно зірвані. Тобто необхідними є розробка чи перегляд усієї ієрархії програмних документів з метою приведення їх у відповідність з реальним станом речей та забезпечення ефективної подальшої діяльності підприємства. На думку керівництва Держатомрегулювання першочерговим є завершення розробки, затвердження та введення в

дію основоположних програмних документів: "Загальнодержавної програми зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта "Укриття" на екологічно безпечну систему" та "Комплексної програми зняття з експлуатації ЧАЕС".

Дії вищих органів державної влади України в контексті 20-х роковин Чорнобильської катастрофи.

З огляду на 20-і роковини Чорнобильської катастрофи в Україні спостерігалися певні спроби приділити пріоритетну увагу питанням її наслідків та розвитку ядерної енергетики з боку держави, наукових кіл та громадських, зокрема, екологічних організацій. Оцінки наслідків катастрофи різняться залежно від позиції, яку обстоюють їхні автори.

Наприкінці 2005 року вийшов Указ Президента України № 1726/2005 "Про заходи, пов'язані з 20-ю річницею Чорнобильської катастрофи", яким Кабінету Міністрів України доручалося проаналізувати ситуацію щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи в Україні, а також розробити та затвердити план заходів, пов'язаних із 20-ою річницею Чорнобильської катастрофи. Раді міністрів АР Крим та місцевим державним адміністраціям – посилити увагу до повсякденних потреб постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, зокрема поліпшення їх соціально-побутового забезпечення, вишукати можливості для надання їм соціальної підтримки та матеріальної допомоги. Релігійним організаціям в Україні Указом пропонувалося провести поминальні панахиди за жертвами Чорнобильської катастрофи...

У вересні 2005 року було прийнято Закон України "Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення".

На думку авторів, даний закон звужує права громадян у процесі прийняття рішень. Приміром, ст. 2 Закону закріплює, що рішення про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, Верховна Рада України приймає тільки в разі погодження їх розміщення на своїй території місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. У статті 3 йдеться про те, що "рішення про погодження розміщення на своїй території ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення, місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування приймають після проведення місцевого дорадчого опитування громадян України (консультативного референдуму) з цього питання". Отже, Законом передбачено участь у процесі прийняття рішень лише членів тих громад, на території яких зводиться ядерний об'єкт. Наслідки аварії на ядерному об'єкті, як показав Чорнобиль, можуть виходити далеко за межі місцевих спільнот та країн. Тому і рішення про будівництво повинно прийматися всіма громадянами, які можуть постраждати від потенційної аварії. Зрозуміло, що на рішення місцевих громад, на території яких зводяться атомні енергоблоки, суттєвим чином впливатимуть соціальні та економічні чинники (поступлення у бюджет та отримання високооплачуваної роботи у ядерній галузі).

Зауважмо, що раніше діюча Постанова Кабінету міністрів від 18 липня 1998 №1122 "Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки" забезпечувала реалізацію права участі усіх громадян України у громадських слуханнях в процесі прийняття рішень. На думку авторів, зміна формату участі - з

громадських слухань на консультативне опитування - не має суттєвого значення. Адже рішення консультативного референдуму або дорадчого опитування, як і рішення громадських слухань, не є обов'язковими для виконання органами влади.

Як відомо, 5 вересня 2005 року, на Форумі Чорнобильської спадщини ООН у Відні Міжнародне Агентство з атомної енергетики (МАГАТЕ) та Всесвітня організація з охорони здоров'я (ВООЗ) оприлюднили чергову спільну доповідь "Спадщина Чорнобиля: медичні, екологічні та соціально-економічні наслідки". На 60-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 24 жовтня 2005 року представники Білорусі, Російської Федерації та України підписали колективну резолюцію з наступними формулюванням (мовами ООН): *"Чернобыльский форум не выявил никаких серьезных отрицательных медицинских последствий для подвергшегося воздействию радиации населения в целом, а также не обнаружил широкомасштабного загрязнения, которое продолжало бы серьезно угрожать здоровью населения"*.

Перший звіт МАГАТЕ (1990) про наслідки катастрофи на ЧАЕС зустрів різку критику тодішнього Міністра з питань Чорнобильської катастрофи Г. Готовчиця та представника Міністерства охорони здоров'я України О. Бобильової. Та після оприлюднення наступних звітів структур ООН, зокрема МАГАТЕ та ВООЗ, органи державної влади України вже не спромоглися на формування власної обґрунтованої оцінки наслідків Чорнобильської катастрофи. Щодо доповіді МАГАТЕ/ВООЗ 2005 року також промовчали Уряд, МОЗ України, Академія медичних наук України.

Натомість доповіді МАГАТЕ та ВООЗ щоразу викликали критику української та міжнародної громадськості за недооцінку реальних наслідків Чорнобильської катастрофи. Вагомі аргументи про те, що висновки експертів МАГАТЕ/ВООЗ щодо медичних та екологічних наслідків Чорнобилю не відповідають реальності, та що їх можна вважати свідомою дезінформацією громадськості, протягом року наводили у своїх публікаціях та публічних виступах такі відомі наукові авторитети, як академіки О. Яблоков, Д. Гродзінський, В. Комісаренко, А. Нягу, експерти М. Карпан, В. Усатенко та інші.

Тут слід зауважити, що в Україні статистичні звіти офіційно реєструють наслідки Чорнобильської катастрофи таким чином:

- поширення хвороб серед осіб, що мають статус постраждалих, зросло на 28,3%, показник загальної смертності серед постраждалих збільшився з 13,3 до 14,3, а серед ліквідаторів з 5,5 до 12,6 чоловік (на 1000 осіб);
- за даними Мінсоцпраці 17 448 сімей отримує допомогу з безробіття у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Ці показники є об'єктивними, оскільки мова йде про події, що вже фактично відбулися і пов'язані з наслідками Чорнобильської катастрофи. Залишається питання аналізу зв'язку причини смерті з тими факторами, що її спричинили. Аналіз стану здоров'я населення, що проживає на забруднених радіонуклідами територіях, і учасників ліквідації аварії на ЧАЕС за матеріалами різних медичних установ України, Білорусі та Росії однозначно довів факт негативного впливу аварії на ЧАЕС. До 1990 року у всіх випадках спостерігалось збільшення загальної і для ряду хвороб відносної захворюваності, зниження кількості здорових людей, зміна

симптомокомплекса захворювань, посилення важкості захворювань, зменшення чутливості до дії лікарських препаратів. Але тільки в невеликій кількості випадків спостерігалася залежність доза – ефект. Причиною цього є низька якість інформації про дози та особливості внутрішнього опромінення організму потерпілих, що має вирішальне значення у виникненні захворювань, але дуже важко піддається кількісним оцінкам.

Натомість експерти МАГАТЕ та ВООЗ напряду пов'язали медичні прогнози з середніми оціночними розмірами індивідуальних та колективних доз зовнішнього іонізуючого опромінення. За допомогою цих методів засадничо неможливо отримати жодної іншої інформації, крім суто гіпотетичних та однакових для всіх мешканців певного району значень доз зовнішнього опромінення, оскільки основою для розрахунків слугували виключно дані вимірювань потужності одноразової експозиційної дози гама-опромінення на відкритій місцевості. Але робити медичні прогнози на основі віртуальної “дозиметрії” все одно, що послуговуватися показниками “середньої температури хворих по лікарні”.

Однак, за свідченням експерта Національної комісії радіаційного захисту України Володимира Усатенка, у останні роки система моніторингового радіометричного спостереження і лабораторного контролю в Україні методично знищувалася, її замінила аналітична система дозиметричної паспортизації населених пунктів, ще менш репрезентативна і ще менше пов'язана з індивідуальними дозами людей. Якщо до цього додати, що демографічні і епідеміологічні дослідження в Україні проводилися в повному відриві від дозиметрії, то необхідно відмітити, що підґрунтя для самих вільних тлумачень наслідків Чорнобилю визріли повністю.

У відповідь на вищезгадану доповідь МАГАТЕ/ВООЗ від 2005 року незалежними британськими експертами було проведено нові дослідження з медичних та екологічних наслідків Чорнобилю. Висновки, зроблені на основі цих досліджень, містяться у науковій доповіді «Незалежна наукова оцінка медичних та екологічних наслідків через 20 років після ядерної катастрофи "Інша доповідь про Чорнобиль"» (The Other Report On Chernobyl – TORCH). Її було представлено 23-25 квітня 2006 року на київській конференції “Чорнобиль+20: нагадування на майбутнє», організованої за підтримки Фонду Генріха Бюлля (Німеччина), Фракції зелених Європарламенту, Інформаційного центру з ядерної енергетики (США), організація “Лікарі світу за попередження ядерної війни”, “Союз 90/Партія Зелених” (Німеччина). Власну оцінку медико-екологічних наслідків Чорнобилю розповсюдила на згаданій конференції міжнародна природоохоронна організація “Green Peace”. Лейтмотивом чи не усіх доповідей конференції “Чорнобиль+20: нагадування на майбутнє» було неприйняття необ’єктивних висновків доповіді МАГАТЕ/ВООЗ “Спадщина Чорнобиля: медичні, екологічні та соціально-економічні наслідки”. Достатньо красномовним був той факт, що конференцію було проігноровано вищим державним керівництвом України.

Цікаво, що 24 квітня в Києві у дусі кращих традицій політкоректності відбулася інша міжнародна конференція “20 років Чорнобильської катастрофи: підсумки і перспективи”, організована Урядом України за сприяння Європейської комісії, МАГАТЕ, ВООЗ, Програми розвитку ООН та за участі усього владного та наукового бомонду України на чолі з Президентом України та Головою Верховної Ради..

Тому не більш ніж лукавою ритуальною риторикою сприймалися на Парламентських слуханнях 26 квітня 2006 року цитовані тут слова спікера В. Литвина щодо обов'язку Верховної Ради України: *“захистити свій народ, своє суспільство від маніпуляції, що її здійснюють певні міжнародні структури під тиском глобального ядерного лобі, тих, хто напередодні зростаючої енергетичної кризи збирається побудувати сотню нових ядерних реакторів, позбутися пам'яті Чорнобиля, викликати своєрідну амнезію щодо найбільшої техногенної катастрофи 20 століття... Верховна Рада разом з науково-медичною громадськістю повинна сказати своє компетентне слово щодо неприпустимості спекуляцій експертів, які прозвучали у 2005 році на Форумі чорнобильської спадщини ООН і викликали обурення в Україні. Так, експерти форуму назвали значно завищеними цифри людських втрат і заявили, що внаслідок Чорнобильської катастрофи загинули чи можуть загинути близько 4 тис. людей. Тим часом понад 17 тис. сімей в Україні офіційно отримують пільги в результаті втрати годувальника, смерть якого пов'язана з катастрофою. Кому вірити? Висококваліфікованим вітчизняним лікарям, які пізнали всю глибину народної біди, чи байдужим міжнародним чиновникам, представникам ядерного та медичного лобі, які бажать за всяку ціну примістити медичні й психологічні наслідки аварії?”*

Парламентські слухання 26 квітня 2006 року засвідчили байдужість більшості вітчизняних парламентарів до питань наслідків Чорнобилю – на них була присутня лише третина депутатського корпусу. Ступінь пріоритетності чорнобильських проблем для Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи ілюстрував вже той факт, що Міністр В. Балого взагалі не з'явився на згадані Парламентські слухання. Головуючий в частині слухань віце-спікер А. Мартинюк демонстративно переривав виступи корифеїв медичної науки академіків Д. Гродзинського, В. Бебешка, А. Нягу. Тому не дивно, що протягом року, що минув після Парламентських слухань, не було реалізовано численних принципових пропозицій, спрямованих на встановлення пріоритетів сталого режиму подолання негативних наслідків Чорнобилю.

Приміром, у 2006 році так і не прийнято рішення про відновлення єдиного, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи (Державний комітет України з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, створений у 2004 році, було знову ж ліквідовано Указом Президента України у травні 2005 року)

Не було розроблено підсумково-інтегрального документа, в якому було б представлено науково обґрунтовані дані щодо шкоди здоров'ю різних категорій населення України, завданої Чорнобильською катастрофою. Такий документ мав би бути оприлюднений на міжнародному та національному рівні як офіційна позиція України та альтернатива до висновків тих міжнародних інституцій, що вдаються до свідомого применшення наслідків катастрофи. В Україні досі (через 13 років після зняття мораторію на розвиток атомної енергетики!) відсутня не лише єдина, науково розроблена, представлена для громадського обговорення та прийнята Верховною Радою Програма безпечного розвитку атомної енергетики, але й системна та відповідальна національна ядерна політика загалом.

Хоча порівняно з витратами 2005 року видатки на програми, пов'язані з соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобиля, а також з подоланням наслідків Чорнобильської катастрофи збільшено більш як на 800 млн. грн. і вони становили у Держбюджеті-2006 близько 4 млрд. грн. За рахунок цього Урядом з 1 січня 2006 року збільшено у 3,5 разу пенсію по інвалідності учасникам ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС у 1986 році та у 2,5 рази – учасникам ліквідації наслідків аварії у 1987-1990 роках, у 4,5 рази – розміру щорічної грошової допомоги на оздоровлення постраждалим громадянам. Але зростання цін на житло, медикаменти і медичні послуги зводять фінансування більшості соціальних та медичних програм лише на пріоритетних напрямках до рівня 10-20 % від потреби. За інформацією Комітету Верховної Ради з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, у Державному бюджеті України 2006 року було закладено кошти на виконання норм базового Закону "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" лише на рівні 14% від необхідного. Вихід з цієї ситуації Уряд та Верховна Рада шукають лише у напрямку звуження сфери застосування Закону шляхом у виведенні з офіційного переліку територій, які зазнали радіоактивного забруднення 1551 населеного пункту IV зони.

Невиправдано затягується розв'язання проблем, пов'язаних з перетворенням об'єкта "Укриття" в екологічно безпечну систему, а також з управлінням радіоактивними відходами.

Щороку в Україні повторюється сумнозвісна практика, коли законом про Державний бюджет призупиняється на кожен черговий рік дія окремих статей інших законів, у тому числі таких, що визначають порядок реалізації прав та задоволення інтересів громадян. Такі призупинення дії є систематичними щодо статей базового Закону України "Про статус і

соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" та вочевидь протиправними. Вони суперечать багатьом базовим правовим документам, розпочинаючи від Віргінської декларації прав 1776 року ("кожне повноваження будь-якого органу зупиняти дію законів або їх виконання без згоди представників народу є шкідливим для його прав і не повинно чинитися") і закінчуючи Конституцією України (ст. 22 – "При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод").

Але Уряд та Верховна Рада України не відійшли від цієї воістину дивної та сумнівної з правової точки зору практики і у рік 20-их роковин Чорнобильської катастрофи, і у 2007 році. Законами України "Про Державний бюджет України на 2006 рік" (п. 37 ст. 77) та "Про Державний бюджет України на 2007 рік" (п. 30 статті 71 та стаття 97) призупинено дію цілого ряду статей згаданого Закону "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", що серед іншого визначають обсяг реалізації пільг та компенсацій громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, віднесеним до категорій I-IV, а також виплату потерпілим пенсій. Ці обмеження стосуються, зокрема, надання безпроцентних та пільгових позик – п.21 і п.29 ч.1 ст.20, п.п. 1, 7 ч.1 ст.21, п. 5 і п.12 ч.1 ст.22, п. 1 ч.1 ст.23, п.5 ч.1 ст.36; в частині виплати компенсацій і допомог у розмірах відповідно до мінімальної заробітної плати – п. 6 та п.8 ч.1 ст.30, п.1 ч.1 ст.36, абз.2, 3 та 4 ч.1 ст. 37, абз. 2, 3, 4 ч.1 та ч.2 ст. 39, ст.ст.40, 41, 44, абз. 2-7 ч.1, ч.3, абз.2-7 ч.4 та ч.7 ст.48 Закону "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи".

14 березня 2006 року було ухвалено Закон України "Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006-2010 роки". Втім, дивним є вже той факт, що Закон України "Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006-2010 роки", а відтак і сама Програма вступає у дію лише з 2007 року.

Пожвавлення суспільного інтересу до проблематики Чорнобильської катастрофи та розвитку ядерної галузі викликане акціями, проведеними до 20-их роковин трагедії, було нетривким. Політичні події 2006 року, пов'язані з парламентськими виборами, процесом формування владної коаліції та наступна боротьба між гілками влади за домінування у вищому керівництві державою, штучно нав'язані суспільству дискусії щодо двомовності, вступу до НАТО і т. ін. швидко перемикнули суспільну увагу на себе. Зауважимо, що ані у програмах партій-переможців політичних виборів, ані у коаліційних угодах, ані в "Універсалі національної єдності" не містилося згадок про пріоритети екополітики, екобезпеки та мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи.

В той же час у багатьох українських друкованих виданнях та на телебаченні з'явилися коментарі щодо звіту ООН, автори яких "не помічали" різючої невідповідності висновків експертів МАГАТЕ та ВООЗ з одного боку і офіційної національної статистики щодо наслідків Чорнобильської катастрофи, у першу чергу біо-медичних, з іншого. Особливо зросла активність про-ядерного лобі після колізій україно-російської "газової війни" взимку 2005-2006 року. Відтоді у ЗМІ домінують оцінки та сюжети, суть яких зводиться до того, що масштаби Чорнобильської катастрофи перебільшені, а ядерній енергетиці у ХХІ столітті немає рівноцінної альтернативи.

Правові та етичні аспекти Чорнобильської катастрофи та розвитку атомної енергетики.

Українською екологічною асоціацією "Зелений світ" із залученням групи юристів під керівництвом адвоката Віктора Вовченка у 1990 році було розпочато незалежне громадське розслідування причин, обставин та наслідків Чорнобильської катастрофи. На жаль, їх не було

використано комісією Верховної Ради України. У 2004 році було оприлюднено заключні висновки громадського розслідування причин, обставин та наслідків Чорнобильської катастрофи.

Щоб катастрофи, подібні до Чорнобильської, не повторилися, українському суспільству - та й людству загалом - потрібна етична та правова оцінка причин, обставин і наслідків катастрофи. Чому вона стала можливою, які рішення, дії або бездіяльність призвели до неї або сприяли збільшенню негативних наслідків? Потрібні висновки щодо того, чи потрібно змінити в суспільних стосунках, у технічній сфері, в діяльності органів державного управління та посадових осіб, у забезпеченні людських прав? Така оцінка має бути всебічною та об'єктивною. Ані слідство, проведене органами прокуратури СРСР у 1986-1987 роках, ані відповідна судова справа, розглянута Верховним Судом СРСР, не відповідають вимогам всебічності та об'єктивності.

Незалежне громадське розслідування виявило низку важливих фактів та обставин, які мають велике значення для правової оцінки. Розслідування, розпочате у 1991 році Генеральною Прокуратурою у зв'язку з порушенням кримінальної справи проти Щербицького, Ляшка, Шевченко, Романенка закінчилось закриттям справи через закінчення строку давності (стаття 49 Кримінального кодексу України). За висновками розслідування аварія стала наслідком дострокового припинення теоретичних досліджень по безпеці реактора, на підставі яких можна було вважати РБМК "потенційно небезпечним реактором". Провина за це насамперед лежить на керівництві держави, Академії наук і Міністерства середнього машинобудування.

Відомо, що на закритих засіданнях Політбюро ЦК КПРС під головуванням Михайла Горбачова, починаючи з 29 квітня 1986 року, обговорювалися питання наслідків катастрофи, приймалися рішення щодо різного ступеня обмежень інформації для ЗМІ, партійного активу, урядів країн Заходу та соціалістичного блоку. Перші висновки щодо причин катастрофи було представлено Політбюро вже 3 липня 1986 року. Стенограми цих засідань наведено у публікаціях А. Ярошинської "Філософія ядерної безпеки" та "Грязное непреодоленное прошлое". Отже, вагомі висновки про причини аварії і її винуватців були від самого початку зроблені і занесені до протоколів засідань. Але призначалися ці висновки лише для вищого керівництва СРСР, тому протоколи складалися у єдиному екземплярі і з грифом "цілком таємно".

Паралельно постає поняття моральної відповідальності великої кількості людей за наслідки Чорнобильської катастрофи. У першу чергу воно стосується високопосадовців СРСР, які приймали та погоджували рішення про будівництво АЕС у густонаселеному та маловодному регіоні. Значну частку моральної відповідальності несуть науковці-ядерники та проектувальники, які переконували політиків у абсолютній безпеці та економічності АЕС (зауважмо, що навіть у той час були альтернативні наукові висновки, що доводили небезпеку та безперспективність розвитку атомної енергетики в Україні). Велику частку моральної вини несуть ті, хто з перших днів після вибуху на 4-ому реакторі, приховував правду про масштаби небезпеки. Вина лежить на посадовцях медичних відомств, які знехтували необхідністю проведення елементарних попереджувальних та профілактичних заходів щодо захисту здоров'я людей.

Унікальність і важкість Чорнобильської катастрофи не дозволяє залишити її без остаточного встановлення істини. Досі залишається не розв'язаною суперечка між конструкторами та експлуатаційниками про безпосередні причини аварії, досі не оцінено дії вищих посадових осіб – до, під час і після аварії. Лише публічний судовий процес, де буде забезпечено рівність прав сторін, надійний захист прав учасників, ретельне дотримання всіх процедур можуть встановити істину. Спроможність провести такий процес стане доказом перед світовою спільнотою щирості намірів України бути правовою державою.

На нашу думку, неупереджене і об'єктивне виявлення причин і умов Чорнобильської катастрофи є справою загальнонаціональної ваги, тестом національної гідності та історичної пам'яті для нашої держави. Винні у цій трагедії уже не понесуть юридичної відповідальності передбачену законом, але українське суспільство має дати морально-етичну оцінку їхнім діям на

підставі достовірних відомостей про те, що саме відбулося в Чорнобилі 21 рік тому, і хто в цьому винен. Лише організація спеціальної слідчої комісії, до якої б увійшли науковці, політики, лідери громадськості, забезпечення їй вільного доступу до інформації та легітимізація її висновків стануть передумовою встановлення об'єктивної істини та відновлення історичної справедливості.

Перші аргументи щодо неприйнятності атомної енергетики з етичних позицій висловлені ще на зорі "атомної ери", у 60-70-их роках минулого століття класиками екологічного світогляду.

Приміром, британський еколог Е. Шумахер зазначає: "Екологи стверджують, що природне середовище, яке розвивалося мільйони років, повинно визнаватися визначальною цінністю. Настільки складна річ, як наша планета, населена більш ніж 1,5 мільйонами видів тварин і рослин, що живуть спільно в збалансованій рівновазі, не може бути поліпшена безцілним і бездумним ремісництвом. Усі зміни в складному механізмі спричиняють деякий ризик і повинні починатися лише після ретельного вивчення всіх доступних фактів. Зміни спочатку варто вносити в малих дозах, щоб випробувати їхні наслідки перед широким впровадженням. Коли інформації недостатньо, зміни варто вносити, беручи за основу закони і механізми природних процесів, адже вони мають у своєму активі ту безперечну перевагу, що вже підтримували життя протягом тривалого часу".

Засновниця руху "Лікарі світу за попередження ядерної війни" Г. Келдікотт вважає, що небезпеки, внутрішньо властиві ядерній енергетиці, безпрецедентні. Справа не тільки в тім, що ядерна технологія небезпечна сама по собі, але й у тім, що атомники ігнорують той факт, що високорадіоактивні відходи, які залишаються після роботи реактора, не руйнуються. Будучи вироблені, деякі з цих побічних продуктів залишаються в біосфері протягом тисяч років, заподіюючи непоправних втрат життю рослин, тварин і людини. Яке моральне право маємо ми залишати таку спадщину нашим нащадкам?

Відомо чимало випадків, коли фізики та інженери-ядерники відмовлялися від продовження розробок у сфері атомної енергетики з етичних міркувань. Приміром, 1976 року атомники Д. Бріденбау, Р. Хаббард і Г. Майнор так мотивували причини своєї відмови продовжувати роботу Об'єднаному комітетові США з атомної енергетики: "Ми більш не можемо знайти розумного виправдання тому факту, що наша щоденна робота, сприятиме нагромадженню радіоактивного вантажу над нашими дітьми й онуками протягом сотень тисяч років». У ході своїх докладних показань ці фахівці заявили також, що "самі по собі дефекти і прорахунки в проектах ядерних реакторів створюють серйозну небезпеку, а разом з недоліками в будівництві й експлуатації атомних електростанцій роблять аварії на них подією неминучою. Усе питання лише в тім, коли і де". Видається доречним процитувати висловлювання провідних радянських фізиків-ядерників. Академік І. Курчатова називав атомний реактор "тліючою бомбою", а Нобелівський лауреат, фізик академік П. Капіца визначив АЕС як "бомби, що виробляють електроенергію".

У сучасних атомних реакторах та ядерній енергетиці загалом лишаються принципово не вирішені проблеми:

1. При видобутку й хімічній переробці уранових руд, роботі та знятті з експлуатації реакторів утворюється величезна кількість радіоактивних відходів. Виникає необхідність "вічного" зберігання цих відходів і пов'язана із цим проблема радіоактивного забруднення великих місцевостей.

2. Жоден із нині існуючих реакторів, які працюють за принципом вигорання, не можна зарахувати до безумовно безпечних. Ланцюгова реакція в таких умовах розвиватиметься настільки швидко, що жоден аварійний захист не допоможе.

3. Проблеми, пов'язані із проявом “людського фактора”, в атомній енергетиці особливо збільшують ризик важких аварій. У сучасних умовах багаторазово збільшився ризик ядерного й радіаційного тероризму.

4. При нормальній роботі реактора неминучий викид у навколишнє середовище так званих “вічних” радіонуклідів.

5. При використанні урану й плутонію неминучий зв'язок атомної енергетики з ядерною зброєю. Необхідне створення режиму нерозповсюдження не лише ядерної зброї, але й радіоактивних матеріалів.

6. Ядерна енергетика не така дешева, як про це говорять її апологети. В Україні жодного разу не було оприлюдненої навіть приблизної оцінки собівартості української атомної енергетики. В умовах вільного ринку в енергетиці без державних субсидій АЕС стануть банкрутами і не матимуть коштів навіть на зняття реакторів з експлуатації.

Відомий російський учений-еколог, член-кореспондент РАНУ А. В. Яблоков розглядає два рівні етичних проблем у контексті Чорнобильської катастрофи та наслідків розвитку атомної енергетики загалом. До першого рівня А. В. Яблоков відносить аргументи загального плану, пов'язані з неетичністю наукових досліджень в сферах, що складні через складнощі оцінки, непередбачуваність результатів та незворотність негативних наслідків. Другий рівень — це аргументи прикладного плану, що стосуються наслідків функціонування самих АЕС, які породжують етичні проблеми.

Перша етична проблема полягає вже в тому, що в основу атомної енергетики покладено незавершені дослідження та недостатньо випробувані технології, однобічно орієнтовані лише на економічні вигоди в результаті отримання електричної енергії. При цьому атомне енергетичне лобі навмисно намагається відвернути увагу від численних проблем ядерних технологій, сутність яких зводиться до неспроможності нейтралізовувати у скільки-небудь віддаленій перспективі негативні наслідки. А серед них: неможливість управляти процесом утворення нестабільних ізотопів у відпрацьованому ядерному паливі, неспроможність остаточного знешкодження високонебезпечних ядерних відходів, відсутність економічно прийнятних варіантів демонтажу атомних станцій та ренатуралізації території, а також - незворотні наслідки аварій з виходом радіоактивних речовин у довкілля. Нарешті, ризик від впровадження ядерних експериментів у практику неможливо оцінити повною мірою, тому що це не можна зробити в рамках життя одного, або навіть декількох поколінь людей. Радіобіологія та радіаційна медицина, які більш-менш вивчили негативні наслідки гострого іонізуючого опромінення, поки що неспроможні дати відповідь, якими будуть віддалені наслідки радіоактивного забруднення довкілля для людей та інших живих істот. Однак, не встановивши ці наслідки, військові та енергетичні відомства почали випробовувати атомну зброю та будувати АЕС, чим порушили права сучасного та майбутніх поколінь людей, створивши загрозу захворювань та генетичних порушень. Отже, своїм функціонуванням АЕС порушують базові принципи екологічної етики, що звучать як “не нашкодь” і “дотримуй права природи”.

Наступна проблема полягає в тому, наукові розробки у сфері атомної енергетики зазвичай тісно пов'язані з розробками атомної зброї, а тому є надзвичайно закритими. Стіна секретності над сферою ядерних технологій залишається непорушною досі. Межі засекречування тут все ще традиційно поширюються не лише на технологічні тонкощі використання ядерної енергії у військових цілях, але й на питання безпеки атомної енергетики. Такий стан суттєво звужує можливості для повноцінного інформування громадськості, участі у відкритому публічному обговоренні та у прийнятті відповідальних рішень щодо розвитку ядерних технологій.

Складна колізія етичного плану криється у тому, що і атомна енергетика і атомна зброя у даний час доступні лише обмеженому колу держав “ядерного клубу”, які мають з того конкретний зиск у економічному та геополітичному сенсі. При цьому не враховуються інтереси та ризики

мешканців інших країн. Натомість люди у неядерних країнах також великою мірою розділяють небезпеку від використання ядерних технологій. Чорнобильська катастрофа однаково переконливо продемонструвала, що аварії на ядерних об'єктах є загрозами цілому людству та усій живій природі і що подолання пов'язаних з ними глобальних загроз неможливе силами одного народу чи країни, навіть якщо ця країна є супердержавою. З усвідомлення цього стану речей виростає етичний імператив – люди, що приймають стратегічні політичні рішення, повинні позбутися егоїстичного сприйняття світу при задоволенні поточних державних чи приватних інтересів. Вони повинні враховувати права та потреби людей, усього людства та прийдешніх поколінь. Громадянське суспільство у свою чергу мусить підтримувати рівновагу сил та інтересів у демократичному суспільстві та контролювати дії фінансово-політичних груп, що стоять за розвитком ядерних технологій.

На думку А. В. Яблокова “Чорнобильська катастрофа продемонструвала, що розвиток атомної індустрії порушує фундаментальні права і свободи людини: після Чорнобилю жодна людина не може почувати себе в безпеці ані за стінами власного житла, ані у найбільш віддаленому куточку Землі”. У питаннях безпеки складних сучасних технологій, до яких відноситься і атомна енергетика, особливої актуальності набуває “людський фактор”. Відтак, наскільки б досконалыми не видавалися проекти АЕС, вони будуються та експлуатуються людьми, яким властиво робити помилки. У ядерній сфері ці помилки можуть мати фатальний характер і розраховуватися за них доводиться багатьом поколінням людей. У останні роки проблематика “людського фактору” набуває особливої гостроти з огляду на сплеск міжнародного тероризму.

З етичної та правової токи зору не витримує критики звична в Україні практика, коли проекти розвитку атомної енергетики та ліквідація негативних наслідків її діяльності систематично фінансуються з Державного бюджету або за рахунок необґрунтованих цінових надбавок на електроенергію. Отже, з одного боку будівництво нових атомних енергоблоків, ГАЕС, сховищ ядерних відходів та відпрацьованого палива, а також заходи з ліквідації Чорнобильської катастрофи оплачує платник податків, тобто громадянин України. З іншого – його можливості у процесі прийняття рішень з питань розвитку атомної енергетики зведено до мінімуму. Навіть в Україні, що вже 20 років живе з бідою Чорнобиля, влада не вважає за потрібне поцікавитись, чи погоджуються громадяни на те, аби їхні податки йшли на створення чергових екологічних проблем для їхніх дітей та онуків.

Ключами розрішення цілком зрозумілого післячорнобильського комплексу недовіри до безпеки українського атомної галузі є тільки політично відповідальне керівництво, ефективний публічний контроль та активний суспільний діалог. Без цього не буде ані необхідної взаємної довіри, ані ефективного управління. Існуючі сьогодні взаємини в трикутнику “ядерна енергетика — влада — суспільство” є неприйнятними.

Інша реальність полягає у тому, що жодна з ядерних держав не може водночас відмовитися від ядерних технологій, адже це створить неабиякі додаткові небезпеки. Важкий тягар проблем атомної енергетики доведеться нести і Україні – принаймні ще достатньо довгий час. Але будь-яка галузь повинна розвиватися природним шляхом і кожен крок на цьому шляху повинен бути виваженим та обґрунтованим. Пріоритет безпеки, перестороги, мінімізації втручання у природне середовище та відмови від використання отриманих знань у військових цілях – безумовним.

Чорнобильський досвід вчить нас, що дозволити собі розвиток у ядерній сфері може лише справді відкрите та правове, високоосвічене та високоорганізоване, відповідальне перед своїми співгромадянами, їхніми нащадками та усім людством суспільство. Та чи багато країн у сучасному світі справді відповідають таким стандартам?

Використані джерела інформації:

1. Звіт експертної групи "Довкілля" Чорнобильського форуму ООН "Екологічні наслідки Чорнобильської катастрофи та їхнє подолання: 20 років досвіду".
2. Звіт експертної групи "Здоров'я" Чорнобильського форуму ООН "Вплив на здоров'я Чорнобильської катастрофи та спеціальні програми охорони здоров'я".
3. Оценка и анализ потребностей населения в информации о последствиях Чернобыльской катастрофы. Исследования в Украине. UNDP. 2004
4. Health Effects of the Chernobyl Accident and Special Health Care Programmes
http://www.who.int/ionizing_radiation/a_e/chernobyl.pdf
5. Незалежна наукова оцінка медичних та екологічних наслідків через 20 років після ядерної катастрофи "Інша доповідь про Чорнобиль" (The Other Report On Chernobyl -TORCH). Берлін - Брюссель. Київ 2006 р.
6. Atlas of caesium deposition on EUROPE after the CHERNOBYL accident. European Commission. EUR 19810 EN RU. Brussels
7. Матеріали міжнародної конференції "Чорнобиль+20: нагадування на майбутнє", Київ, 23-25 квітня 2006 року.
8. Матеріали Гуманітарного Форуму «Відродження, оновлення і розвиток людини» 25 квітня 2006 року м. Київ, Україна (Стенограми пленарного та заключного засідань, Маніфест Відповідальності Гуманітарного Форуму «Відродження, оновлення і розвиток людини».
9. Прес-реліз УЕА "Зелений Світ" до річниці Чорнобильської катастрофи "Від незалежного Чорнобильського розслідування до офіційного Чорнобильського суду".
10. Torch - запізніла доповідь про Чорнобиль П. Усатенко <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/596/53252/>
11. Стенограма Парламентських слухань "20 РОКІВ ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ" від 26 квітня 2006 року.
12. "За ким плаче дзвін Чорнобиля", прес-реліз організації Greenpeace International від 18 квітня 2006 року, складений за результатами Міжнародної доповіді Грінпіс, спеціально підготовленої до 20-ї річниці аварії на Чорнобильській АЕС, м. Київ.
13. Щорічна Доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2004 рік, розділ 6.2. "Захист прав постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи".
14. Коментар Володимира Усатенка, експерта Національної комісії радіаційного захисту України щодо Звіту Чорнобильського форуму ООН. "Чорнобильський проект 2005" Київ, 2005 р.
15. Алексей Яблоков "Миф о незначительности последствий Чернобыльской катастрофы", М., Центр экологической политики России, 2001.
16. Академік РАН Алексей Яблоков "Не катастрофа, не аварія, а просто пожежа?" (Зауваження на полях Доповіді ООН), часопис "І", число 41, 2006 рік.
17. Микола Карпан "Атомній енергетиці не евідмитися від Чорнобиля", "Дзеркало тижня", № 13 (592) Субота, 8 - 14 Квітня 2006 р. <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/592/53063/>
18. Микола Карпан "Помста мирного атома" <http://www.zn.ua/3000/3320/56433/>
19. Светлана Алексиевич «Чернобыльская молитва (хроника будущего)», 1996.
20. Андрій Деркач, Проблемы ядерной энергетики Украины: что делать и с чего начать? "Киевский телеграф" №17, 23 апреля 2004 г.
21. Алла Ярошинська "Брехня на терезах Чорнобиля" <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/593/53127/>
22. Алла Ярошинская "Философия ядерной безопасности" <http://www.zn.ua/3000/3320/56433/>
23. Алла Ярошинская, "Трясное непреодоленное прошлое" (Как политбюро учило прессу врать о Чернобыле), <http://www.rosbalt.ru/2007/05/10/295770.html>
24. Академік НАНУ Володимир ПРИСНЯКОВ "ДАРЕМНО ПРОМЕТЕЙ УКРАВ ВОГОНЬ У БОГІВ!" <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/598/53396/>
25. Ганна Гопко "Постчорнобильська ментальність", часопис "І", число 41, 2006 рік.
26. Роман Якель (Тернопіль) "Дірка від Чорнобильського бублика" <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/633/55731/>
27. Закон України "Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006-2010 роки" (N 3522-IV).
28. Закон України "Про Загальнодержавну програму комплексного соціально-економічного розвитку територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, та місць компактного переселення громадян на 2007-2010 роки"
29. Закон України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" ([796-12](#)).
30. Закон України "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи" ([791a-12](#))
31. Закон України „Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблоку цієї АЕС на екологічно безпечну систему"
32. Закон України "Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення".
33. УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ № 1726/2005 "Про заходи, пов'язані з 20-ю річницею Чорнобильської катастрофи".
34. "Національна доповідь про стан ядерної та радіаційної безпеки в Україні у 2005 році" Державного комітету ядерного регулювання України.
35. "Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні за 2005 рік" Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (http://mns.gov.ua/annual_report/2006/content_1.ua.php?m=B5&p=1).
36. Звіт МОЗ України про діяльність галузі у 2006 році.

37. Наказ МОЗ України від 20.03.2006 № 137 “Про затвердження Комплексної програми забезпечення державного санітарно-епідеміологічного нагляду за радіаційною безпекою населення України, здійснення радіологічного моніторингу довкілля Державною санітарно-епідеміологічною службою МОЗ України та науково-дослідними інститутами АМН України на 2006-2010 роки” .

38. Основні показники стану здоров'я населення та ресурсів охорони здоров'я Тернопільської області. Статистичний збірник обласного комунального інформаційно-аналітичного центру медичної статистики при УОЗ Тернопільської ОДА, Тернопіль. 2006 р.

Міжнародні правові документи в сфері довкілля та їх статус для України

Назва документа	Дата та місце ухвалення	Статус для України	
		підписа ння	ратифікація (приєднання)
УГОДИ ЗАГАЛЬНОГО ТА ТРАНСКОРДОННОГО ХАРАКТЕРУ			
Конвенція Всесвітньої метеорологічної організації	11 жовтня 1947 Вашингтон (США)	12 квітня 1948	12 квітня 1948 (приєднання)
Конвенція про режим судноплавства на Дунаї	18 серпня 1948, з додатковими протоколами Белград (Югославія) 29 березня 1998 Будапешт (Угорщина)	18 серпня 1948 29 березня 1998	18 лютого 1949; Указ Президії ВР УРСР 14 травня 1999; Закон України № 664
Європейська культурна конвенція	19 грудня 1954 Париж (Франція)		24 лютого 1994 як правонаступниця СРСР; Постанова ВР України № 4030-XII
Договір про Антарктику	1 грудня 1959 Вашингтон (США)		17 вересня 1992; Постанова ВР України № 2609-XII
Конвенція про привілеї та імунітети Дунайської комісії	15 травня 1963 Будепешт (Угорщина)		14 грудня 1963; Постанова Президії ВР СРСР
Конвенція міжнародної гідрографічної організації	3 травня 1967 Монако (Князівство Монако)		24 лютого 1995; Постанова № 143 (приєднання)
Договір про принципи діяльності держав щодо дослідження та використання космічного простору, включаючи Місяць та інші небесні тіла	27 січня 1967 Вашингтон (США); Лондон (Великобританія); Москва (СРСР)	10 лютого 1967	22 травня 1967; Указ Президії ВР України
Конвенція про міжнародну відповідальність за шкоду, заподіяну космічним об'єктам	29 березня 1972 Москва (СРСР); Лондон (Великобританія); Вашингтон (США)	29 березня 1972	28 вересня 1973; Указ Президії ВР України № 2107-VIII
Стокгольмська декларація (з питань навколишнього середовища)	16 червня 1972 Стокгольм (Швеція)		
Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини	16 листопада 1972 Париж (Франція)		4 жовтня 1988; Указ Президії ВР УРСР № 6673-XI
Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані	13 листопада 1979 Женева (Швейцарія)	14 листопада 1979	13 травня 1980; Указ Президії ВР УРСР № 231-X
Протокол до Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані 1979 року, що стосується довгострокового фінансування спільної програми	28 вересня 1984 Женева (Швейцарія)	28 вересня 1984	15 липня 1985; Постанова РМ УРСР № 271

спостереження та оцінки поширення забруднювачів повітря на великі відстані у Європі (ЕМЕП)			
Протокол про скорочення викидів сірки або їх транскордонних потоків принаймні на 30 відсотків до Конвенції 1979 року про транскордонне забруднення повітря на великі відстані	8 липня 1985 Гельсінкі (Фінляндія)	9 липня 1985	12 серпня 1986; Постанова РМ УРСР № 282
Протокол про обмеження викидів окислів азоту або їх транскордонних потоків до Конвенції 1979 року про транскордонне забруднення повітря на великі відстані	1 листопада 1988 Софія (Болгарія)	1 листопада 1988	3 червня 1989; Постанова РМ УРСР № 153
Протокол про обмеження викидів летких органічних сполук чи їх транскордонних потоків до Конвенції 1979 року про транскордонне забруднення повітря на великі відстані	18 листопада Женева (Швейцарія)	19 листопада 1991	
Протокол до Конвенції 1979 року про транскордонне забруднення повітря на великі відстані відносно подальшого скорочення викидів окислів сірки	14 червня 1994 Осло (Норвегія)	14 червня 1994	17 грудня 1996
Протокол про стійкі органічні забруднювачі до Конвенції 1979 року про транскордонне забруднення повітря на великі відстані	24 червня 1998 Оргус (Данія)	24 червня 1998	
Протокол про важкі метали до Конвенції 1979 року про транскордонне забруднення повітря на великі відстані	24 червня 1998	24 червня 1998	
Віденська конвенція про охорону озонowego шару	22 березня 1985 Відень (Австрія)	22 березня 1985	20 травня 1986; Постанова РМ УРСР № 188
Монреальський протокол про речовини, що руйнують озоновий шар	16 вересня 1987 Монреаль (Канада)	18 лютого 1988	13 вересня 1988; Постанова РМ УРСР № 269
Поправки до Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар	29 червня 1990 Лондон (Великобританія)		22 листопада 1996; Закон України № 545/96-ВР
Поправки до Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар	1992 Копенгаген (Данія)		
Частково відкрита угода про утворення групи з питань співробітництва у галузі запобігання, захисту та надання допомоги у разі великих	20 березня 1987 Страсбург (Франція)	20 березня 1987	15 січня 1997; Указ Президента України № 24 (приєднання)

природних та техногенних катастроф			
Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням	22 березня 1989 Базель (Швейцарія) 22 вересня 1995 Женева (Швейцарія)		1 липня 1999; Закон України № 803-XIV (приєднання)
Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті	25 лютого 1991 Еспо (Фінляндія)	26 лютого 1991	19 березня 1999; Закон України № 534- XIV (приєднання)
Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій	17 березня 1992 Гельсінкі (Фінляндія)		
Конвенція про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер	17 березня 1992 Гельсінкі (Фінляндія)		1 липня 1999; Закон України № 801-XIV (приєднання)
Протокол про воду та здоров'я до Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер 1992 року	17 червня 1999 Лондон (Великобританія)	17 червня 1999	9 липня 2003; Закон України № 1066- IV
Рамкова конвенція ООН про зміну клімату	9 травня 1992 Нью-Йорк (США)	11 червня 1992	29 жовтня 1996; Закон України № 435/96 - ВР
Киотський Протокол 1997 року до Рамкової конвенції ООН про зміни клімату	11 грудня 1997 Кіото (Японія)	15 березня 1989	4 лютого 2004; Закон України № 1430- IV
Ріо-де-Жанейрська декларація з навколишнього середовища і розвитку	5 червня 1992 Ріо-де-Жанейро (Бразилія)	5 червня 1992	
Конвенція про цивільну відповідальність за шкідливу діяльність, що створює небезпеку для навколишнього середовища	21 червня 1993 Лугано (Швейцарія)		
Конвенція про співробітництво по охороні та сталому використанню ріки Дунай	29 червня 1994 Софія (Болгарія)	29 червня 1994	17 січня 2002; Закон України № 2997-III
Європейська енергетична хартія	17 грудня 1991 Гаага (Нідерланди)	17 грудня 1991	6 лютого 1998; Закон України №
Договір до Європейської енергетичної Хартії	17 грудня 1994 Лісабон (Португалія)	17 грудня 1994	6 лютого 1998; Закон України № 89/98-ВР
Протокол до Європейської енергетичної Хартії з питань енергетичної ефективності і суміжних екологічних аспектів	17 грудня 1994 Лісабон (Португалія)	17 грудня 1994	Подано на ратифікацію 20 грудня 1997 Постановою КМ України № 1435
Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля	25 червня 1998 Оргус (Данія)	25 червня 1998	6 липня 1999; Закон України № 832- XIV
Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі	22 травня 2001 Стокгольм (Швеція)	22 травня 2001	
УГОДИ В ЯДЕРНІЙ СФЕРІ			

Статут Міжнародного Агентства по атомній енергії	26 жовтня 1956	26 жовтня 1956	2 квітня 1957; Указ Президії ВР УРСР
Конвенція про захист трудящих від іонізуючої радіації	22 червня 1960 Женева (Швейцарія)	8 жовтня 1963	29 травня 1968; Указ Президії ВР УРСР № 885-VII
Конвенція про відповідальність перед третьою стороною у галузі ядерної енергетики	29 липня 1960, 28 січня 1964, 16 листопада 1982 Париж (Франція)		
Конвенція, яка доповнює Паризьку Конвенцію від 29 липня 1960 року про відповідальність перед третьою стороною у галузі ядерної енергетики	31 січня 1963, 28 січня 1964, 16 листопада 1982		
Міжнародна конвенція про відповідальність операторів ядерних суден	1962 Брюссель (Бельгія)		
Віденська конвенція про цивільну відповідальність за ядерну шкоду	21 травня 1963 Відень (Австрія)		12 липня 1996; Закон України № 334/96
Договір про заборону розміщення на дні морів та океанів і в його надрах ядерної зброї та інших видів зброї масового знищення			17 серпня 1971 Указ Президії Верховної Ради Української РСР № 70-XII
Конвенція про цивільну відповідальність у сфері морських перевезень ядерних матеріалів	12 липня 1971 Брюссель (Бельгія)		
Конвенція про фізичний захист ядерних матеріалів	26 жовтня 1979 Відень (Австрія) Нью-Йорк (США)	3 березня 1980	5 травня 1993, 6 липня 1993; Постанова ВР України № 3182, як правонаступниці УРСР
Конвенція про оперативне оповіщення у випадку ядерної аварії	26 вересня 1986 Відень (Австрія)	26 вересня 1986	30 грудня 1986; Указ Президії ВР УРСР № 3339-XI
Конвенція про допомогу в разі ядерної аварії або радіаційної аварійної ситуації	26 вересня 1986 Відень (Австрія)	26 вересня 1986	30 грудня 1986; Указ Президії ВР УРСР № 3339-XI
Угода (між урядами СРСР, БРСР, УРСР) з МАГАТЕ про проведення міжнародних наукових досліджень наслідків аварії на Чорнобильській атомній електростанції в науковому центрі “Прип’ять”	21 вересня 1990 Відень (Австрія)	21 вересня 1990	21 вересня 1990 (не потребує ратифікації)
Угода про створення Українського науково-технологічного центру	25 жовтня 1993 Київ (Україна)	25 жовтня 1993	4 травня 1994; Указ Президента України № 202/94
Конвенція про ядерну безпеку	20 вересня 1994 Відень (Австрія)	20 вересня 1994	17 грудня 1997; Закон України № 736 із застереженнями

Об'єднана конвенція про безпеку поводження з відпрацьованим ядерним паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами	5 вересня 1997 Відень (Австрія)		Закон України від 20 квітня 2000 (ратифікація)
Конвенція про додаткове відшкодування за ядерну шкоду	5 вересня 1997 Відень (Австрія)		
УГОДИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ВІЙСЬКОВИМ ВПЛИВОМ НА ДОВКІЛЛЯ			
Договір про заборону випробувань ядерної зброї в атмосфері, космічному просторі і під водою	5 серпня 1963 Москва (СРСР)	8 жовтня 1963	26 листопада 1963; Указ Президії ВР України № 51/1
Договір про нерозповсюдження ядерної зброї	1 червня (липня) 1968 Москва (СРСР) Вашингтон (США) Лондон (Великобританія)		16 листопада 1994; Закон України № 248/94-ВР із застереженнями
Угода між Україною і Міжнародним агентством з атомної енергії про застосування гарантій у зв'язку з Договором про нерозповсюдження ядерної зброї	21 вересня 1995 Відень (Австрія)	21 вересня 1995	17 грудня 1997; Закон України № 737/97-ВР
Додатковий Протокол до Угоди між Україною і Міжнародним агентством з атомної енергії про застосування гарантій у зв'язку з Договором про нерозповсюдження ядерної зброї	15 серпня 2000 Відень (Австрія)	15 серпня 2000	16 листопада 2005; Закон України № 3092-IV
Договір про заборону розміщення на дні морів та океанів і в його надрах ядерної зброї та інших видів зброї масового знищення	11 лютого 1971 Вашингтон (США) Лондон (Великобританія) Москва (СРСР)	3 березня 1971	17 серпня 1971; Указ Президії ВР УРСР № 70-XII
Конвенція про заборону розробки, виробництва та нагромадження запасів бактеріологічної (біологічної) і токсичної зброї масового знищення	10 квітня 1972 Вашингтон (США) Лондон (Великобританія) Москва (СРСР)	10 квітня 1972	21 лютого 1975; Указ Президії ВР УРСР № 3518-VIII
Конвенція про заборону воєнного або будь-якого іншого використання засобів впливу на природне середовище	10 грудня 1976 Нью-Йорк (США) Женева (Швейцарія)	18 травня 1977	25 травня 1978; Указ Президії ВР УРСР №
Про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї, які можуть вважатися такими, що заподіюють надмірні пошкодження або мають невивірну дію	10 жовтня 1980 Женева (Швейцарія)	10 квітня 1981	4 червня 1982; Указ Президії ВР УРСР № 3613-X
Конвенція про заборону	13 січня 1993	13 січня	16 жовтня 1998; Закон

розробки, виробництва, накопичення і застосування хімічної зброї та про її знищення	Париж (Франція)	1993	України № 187-XIV
Договір про всеосяжну заборону ядерних випробувань	10 вересня 1996	27 вересня 1996	Внесено до ВР України на ратифікацію

8.3. Перелік нормативно-правових актів, що стосуються екологічних прав, охорони довкілля та сталого розвитку, прийнятих протягом 2006 року.

Верховна Рада України	
Закон України від 19.01.2006 №3369-IV	Про внесення змін до Закону України «Про карантин рослин» (викладено в новій редакції).
Закон України від 08.02.2006 №3404-IV	Про внесення змін до Лісового кодексу України (викладено в новій редакції).
Закон України від 09.02.2006 №3415-IV	Про внесення зміни до Земельного кодексу України
Закон України від 21.02.2006 №3447-IV	Про захист тварин від жорстокого поводження
Закон України, Програма від 22.02.2006 №3458-IV	Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 року (не набрав чинності)
Закон України від 15.03.2006 №3537-IV	Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення боротьби із захворюванням на туберкульоз
Закон України від 03.08.2006 №70-V	Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки (щодо формування фінансового резерву)
Закон України від 12.09.2006 №109-V	Про внесення змін до Закону України «Про планування і забудову територій»
Закон України від 14.09.2006 №141-V	Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання використанню фальсифікованих пестицидів і агрохімікатів
Закон України від 14.09.2006р. N 2165	“Про внесення змін і доповнень до Земельного кодексу України (щодо порядку безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами).”
Закон України від 05.10.2006 № 231-V	Про внесення змін до Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи"
Закон України від 18.10.2006 року, № 255-V	Про ратифікацію Поправок до Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар
Закон України від 14.11.2006 №335-V	Про внесення зміни до статті 7 Закону України «Про пестициди і агрохімікати»
Закон України від 12.12.2006 №434-V	Про внесення змін до Закону України «Про планування і забудову територій»

Кабінет міністрів України	
Постанова КМУ від 25.05.2006р. № 746	Про внесення змін до Порядку надання у 2006 році спеціальних дозволів на користування надрами
Розпорядження, Концепція від 08.02.2006 № 70-р	Розпорядження, Концепція від 08.02.2006 № 70-р
Постанова, Порядок від 08.02.2006 №119	Про затвердження Порядку обмеження питного водопостачання до рівня екологічної броні
Постанова КМУ від 09.02.2006 № 129	Про порядок використання у 2006 році коштів державного бюджету, які виділяються на створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг
Постанова, Порядок, Перелік КМУ від 09.02.2006 №126	Про затвердження Порядку використання у 2006 році коштів державного бюджету, що виділяються для здійснення заходів з ведення лісового і мисливського господарства, охорони і захисту лісів у лісовому фонді
Постанова КМУ від 15.02.2006 №145	Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань охорони навколишнього природного середовища
Постанова, Порядок від 20.02.2006 №167	Про затвердження Порядку проведення у 2006 році аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами
Постанова КМУ від 21.02.2006 № 174	Про плату за використання лісових ресурсів
Постанова, Порядок від 22.02.2006 №206	Про затвердження Порядку розгляду, схвалення та реалізації проектів, спрямованих на зменшення обсягу антропогенних викидів або збільшення абсорбції парникових газів згідно з Кіотським протоколом до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату
Постанова, Порядок від 22.02.2006 №182	Про затвердження Порядку проведення державного соціально-гігієнічного моніторингу
Постанова, Порядок від 22.02.2006 №195	Про затвердження Порядку ведення державного обліку і кадастру рослинного світу
Розпорядження, Стратегія від 15.03.2006 № 145-р	Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року
Постанова від 27.03.2006 № 369	Про порядок використання у 2006 році коштів, передбачених у державному бюджеті для проведення земельної реформи, збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів
Розпорядження, Заходи від 29.03.2006 № 175-р	Про затвердження комплексу заходів щодо боротьби з епідемією туберкульозу на 2006 рік
Постанова від 29.03.2006 № 375	Про використання у 2006 році коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з охорони навколишнього природного середовища
Постанова, Порядок від 05.04.2006 №454	Про затвердження Порядку використання у 2006 році коштів, передбачених у державному бюджеті для реструктуризації та ліквідації об'єктів підприємств гірничої хімії і здійснення невідкладних природоохоронних заходів у зоні їх діяльності
Постанова КМУ, Положення від 07.04.2006 №462	Про внесення змін до Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища (викладено в новій редакції)
Постанова КМУ від	Про порядок координації заходів щодо виконання зобов'язань

10.04.2006 №468	України за Рамковою конвенцією Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотським протоколом до зазначеної Конвенції
Розпорядження від 20.04.2006 № 226-р	Про фінансування видатків, передбачених для підтримки екологічно безпечного стану у зонах відчуження і безумовного (обов'язкового) відселення
Постанова, Порядок від 21.04.2006 №554	Про затвердження Порядку функціонування національної системи оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озоновий шар
Постанова, Порядок від 04.05.2006 №609	Про затвердження Порядку використання у 2006 році коштів, передбачених у державному бюджеті для створення Державного реєстру джерел іонізуючого випромінювання
Постанова, Перелік від 25.05.2006 №746	Про внесення змін до Порядку надання у 2006 році спеціальних дозволів на користування надрами
Постанова КМУ від 07.06.2006 № 812	Про затвердження Порядку утилізації ракет, боєприпасів і вибухових речовин
Постанова, Перелік від 19.06.2006 №839	Про вилучення, надання у постійне користування і в оренду земельних ділянок для суспільних та інших потреб, погодження місць розташування об'єктів та зміну цільового призначення земель
Постанова, Перелік від 20.06.2006 №841	Про надання земельних ділянок у постійне користування
Постанова КМУ від 24.06.2006 №863	Питання розвитку меліорації земель і поліпшення екологічного стану зрошуваних та осушених угідь
Постанова, Перелік від 24.06.2006 №864	Про вилучення та надання в оренду підприємствам земельних ділянок для видобування корисних копалин і зміну цільового призначення земель
Постанова КМУ від 12.07.2006 №974	Про затвердження Порядку реєстрації об'єктів державної експертизи землевпорядної документації та типової форми її висновку
Постанова КМУ від 19.07.2006 №997	Про заходи щодо удосконалення державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища
Постанова КМУ, Порядок від 19.07.2006 №998	Про затвердження Порядку збирання, використання, поширення інформації про опустелювання та деградацію земель
Постанова КМУ, Порядок від 26.07.2006 №1023	Про реалізацію статті 28 Закону України "Про безпечність та якість харчових продуктів"
Постанова КМУ, Порядок від 01.08.2006 №1045	Про затвердження Порядку видалення дерев, кущів, газонів і квітників у населених пунктах
Постанова КМУ від 01.08.2006 №1071	Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 16 травня 2002 р. №624 (Про посилення державного регулювання стосовно ввезення в Україну та вивезення з України озоноруйнуючих речовин)
Постанова КМУ від 18.10.2006 №1423	Про внесення зміни у додаток 1 до Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору та визнання таким, що втратив чинність, пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 28 березня 2003 р. N 402
Постанова КМУ від 08.11.2006 №1570	Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань користування надрами

Постанова КМУ від 20.12.2006 №1768	Про внесення змін до Положення про Державну екологічну інспекцію
------------------------------------	--

Президент України	
Указ від 31.01.2006 №81/2006	Про приєднання України до Міжнародної конвенції про захист рослин
Указ від 14.02.2006 року №133/2006	Питання Комісії з опрацювання та комплексного вирішення питань реалізації державної політики у сфері раціонального використання та охорони земель
Указ від 25.07.2006 № 644/2006	Про деякі питання організаційно-правового забезпечення формування та регулювання ринку землі та захисту прав власників земельних ділянок

	Міністерство охорони навколишнього природного середовища України
Дата прийняття та номер акту	Назва акту
Наказ 28.02.2006 № 94	Про затвердження Доповнення N 17 до "Переліку пестицидів і агрохімікатів, дозволених до використання в Україні", 2003
Наказ 06.03.2006 № 104	Про затвердження Порядку переоформлення та видачі дублікатів спеціальних дозволів на користування надрами у 2006 році
Наказ 06.03.2006 № 103	Про затвердження Регламенту проведення у 2006 році аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами
Наказ 09.03.2006 № 108	Про затвердження Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій
Наказ 20.03.2006 № 128	Про внесення змін до наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 26.10.2005 N 385
Наказ 30.03.2006 № 147	Про внесення змін до Положення про Державну екологічну інспекцію Азовського моря
Наказ 30.03.2006 № 149	Про внесення змін до Положення про Державну екологічну інспекцію з охорони довкілля Північно-Західного регіону Чорного моря
Наказ 30.03.2006 №148	Про внесення змін до Положення про Державну Азово-Чорноморську екологічну інспекцію
Наказ 03.04.2006 №159	Про внесення змін до наказу Мінприроди України від 20.12.2005 N 482 "Про затвердження лімітів використання водних живих ресурсів загальнодержавного значення у 2006 році"
Наказ 05.04.2006 №163	Про визнання наказу Держкомприродресурсів України від 25.10.2004 N 199 таким, що втратив чинність
Наказ 27.04.2006 №193	Про затвердження лімітів добування (відстрілу, відлову) диких парнокопитих та хутрових звірів у сезон полювання 2006/2007 року
Наказ 03.05.2006 № 198	Про затвердження Порядку видачі погодження для отримання ліцензії на експорт та імпорт озоноруйнівних речовин і продукції, що їх містить
Наказ 16.06.2006 № 285	Про затвердження Положення про Державне управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі
Наказ 22.06.2006 № 293	Про внесення змін до Положення про Державну Азово-Чорноморську екологічну інспекцію
Наказ 27.06.2006	Про затвердження нормативів граничнодопустимих викидів

№ 309	забруднюючих речовин із стаціонарних джерел
Наказ 04.07.2006 №315	Про внесення змін і доповнень до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля
Наказ 10.07.2006 №324	Про втрату чинності наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 24 грудня 1998 року N 193
Наказ 13.07.2006 №339	Про внесення змін до наказу Мінприроди України від 20.12.2005 N 482 "Про затвердження лімітів використання живих ресурсів загальнодержавного значення у 2006 році"
Наказ 17.07.2006 №341	Про затвердження Вимог до документів, у яких обґрунтовуються обсяги антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, для отримання листа-підтримки власником джерела викидів, на якому планується реалізація проекту спільного впровадження
Наказ 17.07.2006 №342	Про затвердження Вимог до підготовки проектів спільного впровадження
Наказ 18.07.2006 №344	Про Порядок проведення відбору природоохоронних заходів та юридичних осіб усіх форм власності, які планують здійснити природоохоронні заходи, для надання фінансової підтримки через механізм здешевлення кредитів комерційних банків
Наказ 24.07.2006 №346	Про внесення змін до Інструкції з оформлення органами Мінприроди України матеріалів про адміністративні правопорушення
Наказ 27.07.2006 №356	Про внесення змін та доповнень до лімітів добування (відстрілу, відлову) диких парнокопитих та хутрових звірів у сезон полювання 2006/2007 року
Наказ 04.09.2006 №395	Про політичні пріоритети, стратегічні напрями і завдання Міністерства
Наказ 25.09.2006 №420	Щодо приведення нормативно-правових актів у відповідність до законодавства
Наказ 08.11.2006 №490	Про затвердження зразків Посвідчення про державну реєстрацію, дозволу на використання залишків пестицидів і агрохімікатів, дозволу на виготовлення та застосування дослідних партій вітчизняних пестицидів і агрохімікатів і зразка етикетки
Наказ 08.11.2006 № 491	Про затвердження зразка Дозволу на ввезення та застосування незареєстрованих пестицидів і агрохімікатів для державних випробувань та наукових досліджень, а також обробленого ними насінневого (посадкового) матеріалу
Наказ 24.11.2006 № 511	Про внесення змін та доповнень до лімітів добування (відстрілу, відлову) диких парнокопитих та хутрових звірів у сезон полювання 2006/2007 року

Дата прийняття та номер акту	Міністерство охорони здоров'я України
Наказ 13.01.2006 № 7	Про затвердження гігієнічного нормативу "Перелік речовин, продуктів, виробничих процесів, побутових та природних факторів, канцерогенних для людини"
Наказ 03.02.2006 № 49	Про організацію розгляду та затвердження висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи
Наказ 20.03.2006	Про затвердження "Комплексної програми здійснення державного

№ 137	санітарно-епідеміологічного нагляду в галузі радіаційної безпеки України, радіаційного моніторингу довкілля установами та закладами Державної санітарно-епідеміологічної служби МОЗ України і...
Наказ 17.05.2006 № 282	Про підготовку до ратифікації Конвенції про захист прав людини та людської гідності щодо застосування біології та медицини: Конвенції про права людини та біомедицину, яка була підписана Україною 22 березня 2002 року
Наказ 05.09.2006 № 595	Про забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади та створення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я
Наказ 28.09.2006 № 647	Про удосконалення діяльності державної санітарно-епідеміологічної служби щодо надання висновків та документів
Наказ 20.10.2006 № 689	Про підготовку плану основних організаційних і санітарно-протиепідемічних заходів закладів державної санітарно-епідеміологічної служби України на 2007 рік
Наказ 03.05.2006 N 256	"Про затвердження Державних гігієнічних нормативів "Допустимі рівні вмісту радіонуклідів 137 Cs та 90 Sr у продуктах харчування та питній воді"

Інші органи державної влади	
Наказ Державного комітету ядерного регулювання від 25.07.2006 N 110	"Про затвердження Вимог до програм забезпечення якості при перевезенні радіоактивних матеріалів"
Наказ Державного комітету ядерного регулювання від 30.08.2006р. N 132	"Про затвердження Правил ядерної та радіаційної безпеки при перевезенні радіоактивних матеріалів (ПБПРМ-2006)"

8.4. Перелік законопроектів, підготованих Міністерством охорони навколишнього природного середовища України у 2006 році.

Законопроекти на етапі узгодження та подання до Кабінету Міністрів України:

1. Проект Закону України про екологічне страхування; 2. Проект Закону України про стратегію сталого розвитку України; 3. Проект Закону України про національну концепцію впровадження більш чистого виробництва;

4. Проект Закону України "Про біобезпеку генетично змінених організмів";

5. Проект Закону України „Про ратифікацію Протоколу про збереження біорізноманіття та ландшафтів Чорного моря до Конвенції про захист Чорного моря від забруднення”;

6. Проект Закону про затвердження Загальнодержавної програми екологічного оздоровлення басейну річки Сіверський Донець;

7. Проект Закону про внесення змін до Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища” (щодо справляння збору за забруднення);

8. Проект Закону „Про внесення змін до Закону України „Про природно-заповідний фонд України” (щодо режиму територій та об’єктів, системи державного контролю та підвищення відповідальності за порушення);

9. Проект Закону України „Про проекти спільного впровадження згідно Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату”; 10. Проект Закону України „Про Державну програму проведення моніторингу навколишнього природного середовища”;

11. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про відходи”;
12. Нова редакція Кодексу України про надра;
13. Проект Закону України “Про природні лікувальні ресурси, що належать до надр”;
14. Проект Закону України „Про внесення змін до Закону України “Про нафту і газ”;
15. Проект Закону України „Про ратифікацію Україною Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі”;
16. Проект Закону України „Про ратифікацію Монреальської та Пекінської поправок”.

Законопроекти на етапі розробки Мінприроди України (включені до Орієнтовного плану законопроектної роботи КМУ на 2006 рік затвердженого постановою КМУ від 25 травня 2006 р. № 747)

1. Проект Закону „Екологічний кодекс України” ;
2. Про внесення змін до Закону України „Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів;
3. Проект Закону “Про прибережну смугу морів” ;
4. Проект Закону України „Про топографо-геодезичну та картографічну діяльність”;
5. Закон України „Про затвердження загальнодержавної програми „Довкілля України”;
6. Проект Закону України „Про регулювання обсягу викидів та поглинання парникових газів”;
7. Проект Закону про затвердження Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття України на 2006 – 2025 роки;
8. Проект Закону України про затвердження (або Постанова КМУ про затвердження законопроекту – буде визначено Концепцією) Державної програми в галузі біобезпеки живих змінених організмів;
9. Проект Закону „Про державну політику й економічний механізм регулювання викидів та поглинання парникових газів”;
10. Законопроект про приведення у відповідність тексту Закону України „Про приєднання до Угоди про збереження кажанів в Європі” з рішеннями III сесії наради сторін угоди „Про збереження кажанів в Європі”;
12. Проект Закону України „Про встановлення єдиного платежу за користування надрами”;
13. Проект Закону України „Регулювання обсягу викидів та поглинання парникових газів”;
14. Проект Закону Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року;
15. Проект Закону України Про внесення змін до деяких законів України щодо механізмів справляння збору за забруднення навколишнього природного середовища за інші види шкідливого впливу (окрім хімічного), що дозволяє розширити базу оподаткування збору;
16. Проект Закону України „Про формування національної інфраструктури геопросторових даних”.

