

Екологічні права¹

1. Право на безпечне довкілля

Звиклим за останні роки стало те, що офіційна інформація про стан екологічної безпеки оприлюднюється із запізненням та є не завжди об'єктивною. За таких умов складно робити обґрунтовані висновки про дотримання права на екологічну безпеку та адекватність системи державної екологічної політики існуючим загрозам природного та техногенного характеру.

Дедалі частіше можна стикатися з фактами, котрі свідчать, що державні структури, призначенням яких є здійснення моніторингу довкілля, втратили контроль за поточною ситуацією. Так, ЕГО «Зелений Світ» адресувало Мінприроди інформаційного запита, у якому пропонувалося повідомити про стан утилізації токсичного компоненту ракетного палива типу «меланж», що зберігався у кількості 16 тисяч тон на кількох військових базах у різних регіонах України. Ця діяльність представлялася впродовж останніх років, як один з найбільш успішних проектів, що реалізуються за підтримки Координатора економічної та екологічної діяльності ОБСЄ - оптимістичні повідомлення про хід розвантаження оборонних об'єктів від небезпечної речовини не раз з'являлися у офіційних повідомленнях та різних ЗМІ². Відповідь Мінприроди свідчить про те, що головне природоохоронне відомство не володіє достовірною інформацією про хід виконання цього резонансного проекту. Для того, аби з'ясувати справжній стан справ, ЕГО «Зелений Світ» довелося надіслати ще кілька запитів, у тому числі до Міноборони та місцевих адміністрацій.³

Мінприроди втратило спроможність контролювати ситуацією у регіонах через послідовне руйнування системи державної екологічної політики, яке відбувається впродовж останніх років. Саме 2013 рік позначився стрімким поглибленням руйнівних тенденцій. Урядовою постановою, ухваленою на виконання президентської адмінреформи та одного з одіозних «законів депутата Мірошниченка»⁴, 18 травня було ліквідовано усі територіальні підрозділи міністерства⁵. Частину колишніх повноважень управлінь Мінприроди передано новоствореним департаментам екології та природних ресурсів обласних держадміністрацій (ОДА). Формально далеко не усі новостворені департаменти стали правонаступниками ліквідованих управлінь Мінприроди, далеко не усі фахівці залишилися у галузі, до штатного розкладу районних держадміністрацій не передбачено включення жодної посади фахівця, відповідального за реалізацію екополітики.

Тобто впродовж року відбулася безпрецедентна втрата інформації, кадрового потенціалу й досвіду, накопиченого за десятиліття природоохоронної діяльності. За оцінкою Національного екологічного центру України (НЕЦУ)⁶ цей крок став апофеозом удаваного «покращення» у природоохоронній політиці, що може завершитися повним її крахом.

Єдиним слушним аргументом, котрий висловлювали ініціатори поширення адмінреформи на територіальні підрозділи Мінприроди, було твердження про необхідність ІНТЕГРАЦІЇ ЕКОПОЛІТИКИ у діяльність місцевих органів влади. Справді, законом про стратегію екополітики України до 2020 року⁷ передбачено, що положення стратегії належить

¹ Розділ «Екологічні права» розроблений Олександром Степаненко, членом Правління УГСПЛ, виконавчим директором ЕГО «Зелений світ», головою ГО «Гельсінська ініціатива – XXI».

² <http://www.osce.org/uk/ukraine/70253>

³ Запит на інформацію ЕГО «Зелений Світ» № 06 - 11 від 21 листопада 2013 р., адресований

Міністру екології та природних ресурсів України Проскуракову О. А. - <http://greenworld.in.ua/news/1393440198>

⁴ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5456-17>

⁵ Постанова Кабінету Міністрів від 13 березня 2013 р. № 159 «Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища» - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/159-2013-%D0%BF>

⁶ <http://necu.org.ua/18-travnnya-den-ekolohichnoho-trauru/>

⁷ Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» -

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>

ІНТЕГРУВАТИ в регіональні програми соціально-економічного розвитку та деталізувати у формі регіональних планів дій з охорони довкілля. Що ж маємо в результаті реформування? Де можна ознайомитися із згаданими програмами і планами? Впродовж року ЖОДНА з ОДА не оприлюднила у офіційних ЗМІ та не представила на пленарному засіданні відповідної ради власного звіту про виконання регіональної програми охорони довкілля, що є її конституційним обов'язком (стаття 119). На ЖОДНОМУ з офіційних веб-порталів ОДА немає чинної обласної програми охорони довкілля, або проекту такої програми, або проекту регіонального плану дій, або повідомлення про можливість участі громадян у обговоренні проекту. У програмах соціально-економічного розвитку областей (тих, що оприлюднені), як і у попередні роки, не можна помітити ознак переходу до принципів сталого розвитку, який передбачає при стратегічному плануванні ІНТЕГРАЛЬНУ оцінку економічних, соціальних та екологічних чинників та наслідків. Врешті-решт Кабміном⁸ було ліквідовано ще й Національну раду із сталого розвитку України.

Про динаміку змін у стані довкілля, обсягах природокористування, про діяльність новостворених при ОДА департаментів екології у багатьох випадках не відомо майже нічого. Так, наприклад на офіційних веб-сторінках департаментів Дніпропетровської⁹, Донецької¹⁰, Харківської¹¹ та багатьох інших ОДА була присутня лише інформація про процедурні питання роботи та контакти посадових осіб.

Через суттєву втрату пріоритетності екополітики у діяльності Уряду виявилися «замороженими» цілі напрямки природоохоронної діяльності. Так у аналітичному огляді з проблематики природно-заповідної справи, розробленому групою авторитетних природоохоронних організацій (НЕЦУ, МБФ «Екологія. Право. Людина», «Печеніги» та ін.) відзначено, що після нетривалого проміжку часу у 2008 – 2010 роках, коли спостерігався найбільший сплеск у розвитку заповідних територій, нині триває різкий занепад галузі, охарактеризований ними, як «льодовиковий період». В ході земельної реформи кількість територій, придатних для розвитку екомережі та заповідних об'єктів, які залишились у державній власності, катастрофічно скоротилась. Створення нових заповідних територій зустрічає спротив на всіх рівнях погодження. Документація багатьох створених об'єктів природно-заповідного фонду (ПЗФ) втрачена. Справа розвитку заповідної справи по суті стала ініціативою громадських організацій, свідомих науковців та інерцією виконання обов'язку нечисленними держслужбовцями.¹² Наслідки цього процесу для збереження екологічної безпеки на території країни, громадського здоров'я та реалізації екологічних прав є непередбачуваними.

Занепад екополітики в Україні відобразився у міжнародних оцінках. Так за Індексом екологічної ефективності (EPI, Environmental Performance Index), який обчислювався у 2012 році «Центром екологічної політики та права» при Єльському університеті спільно з Колумбійським університетом та Світовим економічним форумом, Україна посіла 102-у позицію серед 132 країн світу¹³.

За визнанням експертів Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті (НІСД), з упевненістю можна стверджувати, що в Україні зберігається енерго- та

⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 180 «Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України»

⁹ <http://www.adm.dp.ua/OBLADM/Obldp.nsf/b07122b559dbcb50c22572ba0052a791/3535a0ed18949900c2257b88005a5053?OpenDocument>

¹⁰ <http://donoda.gov.ua/?lang=ua&sec=02&iface=ODA&cmd=details&args=id:830>

¹¹ <http://kharkivoda.gov.ua/en/mainmenu/index/id/999>

¹² http://epi.org.ua/uploads/media/EPL_17_18_for_web.pdf

¹³ <http://epi.yale.edu/epi2012/rankings> EPI - метод кількісної оцінки та порівняльного аналізу екологічної політики держав світу, що базується на цілях Декларації тисячоліття 2000 року та обчислюється на основі показників стану природних ресурсів, життєздатності екосистем, екобезпеки та впливу чинників довкілля на громадське здоров'я.

ресурсозатратна структура розвитку з ресурсоемністю ВВП, що в 3-4 рази перевищує середньоєвропейський рівень, що негативно впливає на стан довкілля і громадського здоров'я. Продовження розвитку за такою моделлю може призвести до подальшого зниження ефективності природокористування та формування ще більш масштабних екологічних загроз.¹⁴

2. Право доступу до екологічної інформації

Впродовж року Мінприроди не оприлюднило Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища. Остання доповідь, з якою можна почерпнути узагальнену інформацію про стан довкілля в Україні, датована 2011 роком.¹⁵ Оприлюднення щоквартальних інформаційно-аналітичних оглядів стану довкілля припинилося ще раніше¹⁶.

Лише під примусом судового рішення, ухваленого минулого року за позовом МБФ «Екологія. Право. Людина» (ЕПЛ), Мінприроди розпочало розміщати на власному веб-порталі висновки державних екологічних експертиз за 2009 – 11 роки¹⁷. Минув рік: оприлюднена минулоріч інформація була вибірково видалена з сайту міністерства у процесі його «оновлення», практику розміщення висновків експертиз знову припинено. Сьогодні у відповідному розділі офіційного веб-порталу міністерства відсутні висновки державних екологічних експертиз¹⁸. Схоже, що засадничі положення закону «Про екологічну експертизу» про гласність екологічної експертизи остаточно забуті міністерством. Що як не корупційний інтерес є причиною такої «забудькуватості»?

Запізнювався із узагальненням екологічної інформації й Держстат України.¹⁹ Його статистичний збірник «Довкілля України» цього року не було видано. Щорічна доповідь МОЗ про стан здоров'я населення України та санітарно-епідемічну ситуацію у 2013 році також не з'явилася. Відсутня актуальна інформація про вплив чинників довкілля на стан громадського здоров'я на офіційних веб-порталах МОЗ та його служб, тоді як міністерство у контексті власних повноважень повинно здійснювати моніторинг довкілля.²⁰ На веб-порталі МНС України можна віднайти доповідь про стан природної та техногенної безпеки за 2012 рік²¹. Відповідно до ст. 2 закону "Про прокуратуру" Генпрокуратура надала Верховній Раді інформацію про стан законності у державі за 2012 рік,²² однак якість цієї інформації традиційно була невисокою.

3. Право участі в прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля

Впродовж року тривали протести проти безвідповідальних дій влади щодо прискореної реалізації проектів розробки нетрадиційних газів методом гідророзриву (фрекінгу) без проходження процедур оцінки впливу таких проектів на довкілля. Так 22 вересня у Харкові відбувся «Великий антифрекінговий марш». Активісти збирали підписи під зверненням до Верховної Ради, Кабміну України, Харківської обласної ради, в якому вимагали: скасувати рішення обласної ради від 17 січня щодо угоди з компанією «Шелл» про розподіл вуглеводнів,

¹⁴ «Аналіз тенденцій і характеру змін стану навколишнього середовища в Україні в контексті європейської інтеграції». Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень - грудень 2013 р. - <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Zminy2014-244f0.pdf>

¹⁵ <http://www.menr.gov.ua/index.php/dopovidi>

¹⁶ <http://www.menr.gov.ua/index.php/dopovidi/infooglyad>

¹⁷ <http://epi.org.ua/novini/anons/backPid/393/article/5431/>

¹⁸ <http://www.menr.gov.ua/index.php/reports/330-viddil-derzhavnoi-ekolohichnoi-ta-heolohichnoi-ekspertyzy>

¹⁹ <http://www.ukrstat.gov.ua/>

²⁰ <http://www.dsesu.gov.ua/ua/sanepidsituatsiya/sanepidsytuatsiia-v-ukraini>

²¹ Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2012 році - <http://www.mns.gov.ua/content/nasodopovid2012.html>

²² http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=117906#

які видобуватимуться у межах ділянки «Юзівська», оприлюднити текст договору з «Шелл», виконати рекомендації слухань у парламентському комітеті з екополітики від 4 липня та ін.²³

Природоохоронні громадські організації продовжували критикувати позицію Уряду М. Азарова та Верховної Ради у справі прийняття рішень щодо будівництва енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької АЕС (ХАЕС) без врахування громадської думки. Серед основних проблем реалізації проекту вони відзначають поглиблення енергетичної залежності від Росії, прямі негативні екологічні наслідки, порушення національного законодавства та міжнародних угод, зокрема Оргуської конвенції та конвенції Еспо. Проблеми, пов'язані з реалізацією проекту ХАЕС 3-4, громадські організації «Екоклуб» та Національний екологічний центр України (НЕЦУ) виклали у формі спеціальної аналітичної доповіді²⁴.

Як відомо, порушення норм Конвенції Еспо у процесі реалізації проекту ХАЕС 3-4 розглядаються Комітетом конвенції з питань імплементації за зверненням білоруської НДО²⁵. Проведення консультацій із зачепленими країнами, сторонами Конвенції Еспо, може призвести до необхідності врахування їхніх зауважень. Частина зауважень все ще може бути врахована на подальших етапах проектування. Водночас, якщо зауваження стосуватимуться розміщення ядерної установки чи обраної технології, врахувати їх буде неможливо. Про повне дотримання вимог конвенції не йдеться, оскільки рішення про розміщення, проектування та будівництво було прийняте ще у 2012 році - конвенція ж вимагає проведення оцінки впливу на довкілля у транскордонному контексті, міжнародних консультацій за участі громадськості ще до прийняття рішень²⁶.

Варто звернути увагу й на те, що розвиток «екологічної демократії» є одним із зобов'язань України у контексті підписання Угоди про асоціацію з ЄС. Питанням охорони довкілля та сталого розвитку присвячений цілий розділ проекту Угоди (№6). Стаття 366 Угоди зокрема передбачає запровадження постійного діалогу з громадськістю з питань охорони довкілля. У цьому зв'язку експерти українських НДО оцінили лише на «задовільно» рівень участі громадськості у процесі ухвалення рішень з питань довкілля – за їхньою оцінкою українські громадяни загалом залучаються до цього процесу лише епізодично²⁷.

4. Право доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля

В умовах систематичного невиконання державою її конституційного обов'язку бути гарантом забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України питання захисту екологічних прав в судах набувають особливо актуального значення. Попри загалом невелику кількість виграних судових справ продовж року громадські організації створили низку успішних прецедентів.

Львівський апеляційний господарський суд рішенням залишив у силі рішення суду першої інстанції за позовом ЕПЛ до ДП «Соренсен і Хаар» у справі про доступ до екологічної інформації, зобов'язавши надати позивачу документи, у яких обґрунтовуються обсяги викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря²⁸. Це поки що один з небагатьох

²³ <http://www.zfront.org/harkiv-velika-antifrekingova-hoda/#more-11776>

²⁴ Аналітичний документ «Спорудження енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької АЕС: роль Верховної Ради України»: <http://www.ecoclubrivne.org/files/XAES3,4.pdf>.

²⁵ Information form submitted by non-governmental organization, Ecohome, of Belarus, to the Committee on 5 November 2012 regarding the construction of two nuclear reactors in Ukraine - <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/environmental-impact-assessment/areas-of-work/review-of-compliance/information-from-other-sources.html>

²⁶ «Як забезпечити дотримання конвенції Еспо у ядерній сфері України». Аналітичний документ. Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» http://www.rac.org.ua/fileadmin/user_upload/documents/ppapers/espo_nuclear_web.pdf

²⁷ Оцінка процесу адаптації екологічного законодавства до стандартів ЄС, виконана експертами Ресурсно-аналітичного центру «Суспільство і довкілля» у рамках проекту «Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС» <http://www.viche.info/journal/3937/>

²⁸ <http://reyestr.court.gov.ua/Review/28787762>

випадків в українській судовій практиці, коли суд визнав обов'язок приватного підприємства, що здійснює негативний вплив на довкілля, забезпечувати доступ громадян до інформації щодо такого впливу відповідно до закону "Про доступ до публічної інформації". Успіх ЕПЛ у цій справі відзначено Центром політико-правових реформ у рейтингу найважливіших для правозахисту судових рішень²⁹.

За оцінкою багатьох природоохоронних громадських організацій Уряд М. Азарова до даного часу не оприлюднив результати досліджень про екологічні наслідки реалізації проектів розробки родовищ нетрадиційних газів та не забезпечив громадськості можливостей участі у прийнятті рішень на підставі положень Оргуської конвенції³⁰. Саме через це 23.05.2013 р. ЕПЛ звернувся до Окружного адмінсуду Києва з позовом до Кабінету Міністрів щодо обмеження доступу громадськості до інформації стосовно угоди про розподіл вуглеводнів, укладеної між Україною та компанією «Шелл»³¹.

Блискачою перемогою у ВАСУ завершилося 24 вересня шестирічне протистояння між природоохоронцями та Севастопольською міською радою довкола питання про збереження гаю червонокнижної сосни Станкевича, на місці якого підприємець І. Харченко (він же – колишній голова земельної комісії міської ради, а нині - начальник БТІ Севастополя) мав намір побудувати багатоповерхівку. Позивачем у цій справі виступала М.Литвиненко, голова Ради екологічних НДО Севастополя. За рішенням ВАСУ міська рада повинна розірвати договір оренди землі з підприємцем, а той, у свою чергу, висадити на спірній ділянці як мінімум п'ятдесят сосен Станкевича замість тих п'яти, які він встиг знищити³².

Київський еколого-культурний Центр (КЕКЦ) і «Екоправо-Київ» виграли у першій та апеляційній інстанції справу про скасування державної реєстрації токсичного пестициду фосфіду цинку та усіх його препаративних форм³³. Чергову судову перемогу додала до свого активу адвокат «Екоправа-Київ» Г. Левіна. Цей успіх увінчав дворічну всеукраїнську громадянську кампанію за заборону фосфіду цинку, координовану КЕКЦ, у якій також брали участь ДОП «Зелене майбутнє», ГО «Печеніги», «Зелений фронт», Українське товариство охорони птахів, Всеукраїнська екологічна ліга, Асоціація зоозахисних організацій України.

На виконання судового рішення міністр екології О. Проскураков підписав 5 грудня наказ про зняття з держреєстрації фосфіду цинку³⁴.

5. Нормативно-правові акти у сфері екополітики та захисту екологічних прав, зареєстровані та прийняті впродовж 2013 року.

Впродовж року парламентська діяльність з відстоювання екологічних прав не була жвавою та послідовною. Натомість новації, спрямовані на обмеження прав, ухвалювалися блискавично.

Так у лютому депутатами М. Томенком та А. Аваковим було зареєстровано законопроект³⁵, покликаний врегулювати дозвільні процедури розробки родовищ сланцевого газу з метою мінімізації негативного впливу цієї діяльності на довкілля. Проект отримав

²⁹ <http://pravo.org.ua/politicreformandconstitutionslaw/humanrights/1293-reitynh-sudovykh-rishen-2012-roku-naibilsh-znakovykh-dlia-zakhystu-prav-liudyny.html>

³⁰ <http://epi.org.ua/novini/anons/backPid/1/article/5256/>

³¹ <http://epi.org.ua/novini/anons/backPid/6/article/5578/>

³² Маргарита Литвиненко: Мы победили в Высшем административном суде Украины и спасли рошу краснокнижной сосны Станкевича от уничтожения - http://www.new-sebastopol.com/news/novosti_sevastopolya/

³³ Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 12.06.2013 та Рішення Київського апеляційного адміністративного суду від 24.09.2013 справи № 826/6195/13-а

³⁴ Наказ від 05.12.2013 р. № 500 Про скасування державної реєстрації пестициду фосфіду цинку і всіх його препаративних форм - http://vk.com/doc-58692743_250404081?dl=d79ef80d8c99827df5

³⁵ Проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу видобування нетрадиційних вуглеводнів на навколишнє природне середовище у зв'язку з укладанням та під час виконання угод про розподіл продукції» - http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45787

позитивний висновок профільного комітету, але до кінця року так і не був винесений на розгляд ради. Тимчасом в Україні активно розгортаються проекти двох транснаціональних компаній, «Шеврон» та «Шелл», із видобутку нетрадиційних газів методом гідророзриву на Олеському та Юзівському геологічних майданчиках.

У вересні подано законопроект про внесення змін до деяких законів щодо охорони тваринного та рослинного світу (2503). Його також було схвалено комітетом³⁶, але й він не виносився на пленарний розгляд. У вересні ж внесено законопроекти (3236-1 та 3236-2) про зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення, метою яких є збільшення штрафів за забруднення довкілля. У жовтні реєструється законопроект 3362 про внесення змін до цього ж Кодексу, яким передбачалося надати працівникам міліції повноваження складати протоколи про правопорушення на рівні з природоохоронними інспекторами. Станом на початок 2014 року процедура проходження згаданих законопроектів не розпочата.

Уряд зареєстрував у Верховній Раді законопроект про внесення змін до деяких законів щодо питної води та питного водопостачання, начебто спрямований на гарантоване забезпечення населення безпечною питною водою (2013). Законопроект був неоднозначно розцінений комітетом з екополітики³⁷, оскільки його автори намагаються узаконити практику надання дозволів на тимчасове відхилення показників якості питної води від вимог державних стандартів.

У січні Кабмін прийняв Концепцію загальнодержавної програми поводження з відходами³⁸. У квітні президентським указом доручалося у місячний термін внести на розгляд ВРУ проект закону про затвердження відповідної програми³⁹. Експерти президентського інституту стратегічних досліджень розцінили, як надзвичайно нагальну необхідність внесення цієї програми до ВРУ⁴⁰. Мінприроди зі свого боку виконало доручення, підготувало законопроект.⁴¹ Місяць і рік минули - але з незрозумілих причин закон так і не прийнято. Натомість Уряд, імітуючи бурхливу активність, яка скоріше нагадує біг на місці, розповідає байки про впровадження в Україні європейських стандартів у сфері поводження з відходами, а також про те, що він про всяк випадок прийняв Концепцію загальнодержавної програми ще й у жовтні 2013-го – вже вдруге...⁴²

Серед позитивних новацій Кабміну варто особливо відзначити постанову, якою введено в дію розширений перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, для яких здійснення державної екологічної експертизи є обов'язковим відповідно до ст. 13 закону «Про екологічну експертизу»⁴³. Ще однією урядовою постановою⁴⁴ нарешті розблоковано процес передачі природно-заповідним установам 53 тисяч га земель лісового фонду. Позитивною рисою постанови про типовий договір оренди

³⁶ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=46020

³⁷ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2013&skl=8

³⁸ «Концепція Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013-2020 роки» - <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/22-2013-%D1%80>

³⁹ Указ Президента України № 572/2013 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 квітня 2013 року «Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні» - <http://www.president.gov.ua/documents/16145.html?PrintVersion>

⁴⁰ "Проблеми державного регулювання у сфері поводження з відходами та шляхи їх вирішення". Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України - <http://www.niss.gov.ua/articles/1386/>

⁴¹ <http://www.menr.gov.ua/index.php/normbaza/regulatory/554-proekty-rehuliatornykh-aktiv>

⁴² <http://www.info-kmu.com.ua/2013-10-03-000000am/article/16319193.html>

⁴³ Постанова Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808 «Про затвердження переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку»

⁴⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 9.10.13 р. № 796-р «Про погодження питання щодо вилучення та передачі у постійне користування із зміною цільового призначення земельних ділянок установам природно-заповідного фонду» - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/796-2013-%D1%80>

водних об'єктів⁴⁵ є зазначення того, що передача в оренду здійснюється без обмеження права загального водокористування. Втім ці поодинокі позитивні приклади є скоріше виключенням на тлі системного нищення структури державної екополітики.

6. Оцінка дотримання міжнародних природоохоронних угод

6.1. Оргуська конвенція. Мінприроди цьогоріч оприлюднило Зведений Національний звіт по із реалізації Оргуської конвенції - російською мовою.⁴⁶ Автори Звіту наводять довгий перелік надуманих причин систематичного невиконання Україною взятих на себе за Конвенцією зобов'язань, як то: складна суспільно-політична ситуація, чергові вибори та зміна керівництва міністерства. Звіт не надає відповіді на питання, чому Україна досі не ратифікувала Протокол про реєстри викидів та переносу забруднювачів (Київський протокол) та поправку по ГМО до Оргуської конвенції і коли це буде зроблено.

Загалом залишаються не виконаними рекомендації трьох останніх нарад Сторін Оргуської конвенції, якими Україну визнано стороною, що не виконує узяті на себе зобов'язання – відтак доводиться очікувати обіцяних штрафних санкцій.

На жаль, доводиться констатувати недостатню увагу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до проблематики екологічних прав. Уповноважений у своїй Щорічній доповіді про стан дотримання прав і свобод⁴⁷ відзначає чотирикратне зростання впродовж одного року кількості звернень громадян щодо порушення права на безпечне довкілля. Однак інформації про активність Омбудсмана у справі захисту цього права бракує. На його офіційному веб-порталі впродовж 2013 року з'явилося лише два повідомлення, що стосуються екологічних прав. У згаданій щорічній доповіді Омбудсман не демонструє спроможності до системного бачення проблематики та ефективного впливу на ситуацію із дотриманням екологічних прав.

Як відомо, у 2012 році у форматі Консультативної ради при Уповноваженому було створено експертну групу з питань екологічних прав, до якої увійшли представники десяти громадських організацій. На засіданні Консультативної ради 21 грудня 2012 р. експертна група представила «Аналітичну довідку до Питання про стан дотримання Україною основних міжнародних угод у сфері екологічних прав: Оргуської конвенції та Конвенції Еспо»⁴⁸. Цей документ завершується 15-ма конкретними пропозиціями щодо можливих актів реагування Уповноваженого. Як свідчить відповідь Уповноваженого на запит ЕГО «Зелений Світ», жодна з цих пропозицій впродовж року не виконана⁴⁹.

6.2. Конвенція Еспо. У травні в парламенті зареєстрували черговий законопроект про внесення змін до законів, що стосуються реалізації норм конвенції Еспо⁵⁰. Проектом пропонується двоякий підхід у впровадження новацій: з одного боку – через реабілітацію зруйнованої у попередні роки державної екологічної експертизи, з іншого – шляхом впровадження процедур оцінки впливу на довкілля європейського зразка. Впродовж року законопроект пройшов перше читання. Окремі підходи його авторів неоднозначно

45 Постанова Кабінету Міністрів України від 29 травня 2013 р. № 420 «Про затвердження Типового договору оренди водних об'єктів» - <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/420-2013-%D0%BF>

46 Сводный Национальный отчет 2013 года по реализации Орхусской конвенции в Украине <http://www.menr.gov.ua/index.php/public/discussion/1358-proekt-zvedennoho-natsionalnoho-zvitu-2013-roku-shchodo-vprovadzhennia-orkhuskoi-konventsii-v-ukraini>

47 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина - http://ombudsman.gov.ua/images/stories/062013/Dopovid_062013.pdf

48 <http://greenworld.in.ua/files/docs/1356299281.pdf>

49 <http://greenworld.in.ua/news/1393496911>

50 Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо реалізації положень Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті - http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47080

оцінюються експертами.⁵¹ Однак головну проблему варто розрізнити не у правничих або термінологічних деталях. Вона вочевидь криється у відсутності політичної волі вищого державного керівництва, у цілковитому нерозумінні та небажанні впроваджувати європейські підходи й стандарти оцінки впливу на довкілля. За таких умов екологічні критерії прийнятності будь-якої небезпечної для довкілля діяльності опиняються на маргінесі уваги тих, хто приймає рішення. Натомість позитивне ставлення можновладців забезпечується потужністю лобювання зацікавлених фінансово-політичних груп та ступенем задоволення корупційних очікувань. Станом на січень 2014-го довгоочікуваний закон так і не прийнято.

Не ратифіковано й Протокол про стратегічну екологічну оцінку (СЕО) до Конвенції Еспо⁵².

6.3 Рамкова конвенція ООН із зміни клімату. Як і у попередні роки, Уряд демонстрував непохитне небажання взяти зобов'язання заради скорочення викидів парникових газів та докласти зусиль заради підписання юридично зобов'язуючої пост-кіотської угоди. Черговий раунд переговорів ООН зі змін клімату у Варшаві (COP19) не приніс істотних змін у позиції владної верхівки з ключових питань зменшення викидів. На переговорах не було помічено активності української делегації з тим, аби прискорити укладення нової кліматичної угоди. Українські громадські організації з року в рік критикують позицію Уряду з цього питання. Офіційна мета скоротити викиди на 20% до 2020 року фактично означатиме ріст викидів парникових газів на 70% від сьогоденного рівня. З цього слідує, що Україна планує тільки нарощувати викиди парникових газів, в той час як інші країни докладають зусиль для їхнього скорочення⁵³.

6.4 Карпатська конвенція.

22 травня виповнилося десять років від моменту підписання у Києві Карпатської конвенції⁵⁴ – міжнародного договору високого рівня, розробленого та ухваленого сімома країнами регіону за ініціативою України.

За оцінкою багатьох екологів та громадянських лідерів останнім часом можна відзначити гальмування у впровадженні цілей та принципів Карпатської конвенції: як на міжнародному, так на національному та місцевому рівнях⁵⁵. Протокол про стале управління лісами до конвенції, підписаний 2011 року, в законну силу не вступив. Практика ведення лісового господарства в Карпатському регіоні все ще не базується на принципах сталого, наближеного до природи лісівництва. Протокол про сталий туризм (2011) з незрозумілих причин досі навіть не підписаний Україною, немає ані стратегії, ані планів сталого розвитку туризму. Протокол зі сталого розвитку транспорту у Карпатському регіоні також може стати заручником неузгодженостей між Сторонами конвенції на міжнародному рівні та міністерствами – на національному. Під загрозою виконання в Україні положень Протоколу про збереження та стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття. Основною причиною цього можна вважати зниження пріоритетності природно-заповідної справи, що простежується у державній політиці впродовж 2010 – 2013 років.

6.5 Питання екологічної безпеки у контексті головування України в ОБСЄ.

⁵¹ http://www.rac.org.ua/fileadmin/user_upload/documents/weekly_reviews/2013/2013_Sep_M.pdf

⁵² http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_b99

⁵³ http://climategroup.org.ua/?page_id=460

⁵⁴ Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат - http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_164

⁵⁵ Резолюція круглого столу «10 років Карпатської конвенції в Україні: досягнення, нереалізовані можливості, ризики, перспективи» - <http://greenworld.in.ua/files/docs/1370085483.pdf>

Актуальність моменту українського головування полягала у тому, що затяжна економічна криза надає можливість для пріоритетного ставлення саме до «зеленої» економіки, як важелю економічного зростання та подолання широкого спектру політичних, соціальних та гуманітарних проблем. Крім того, приділення більшої уваги саме напрямкові екологічної безпеки та екологічним правам могло б виступати конструктивним чинником виходу з надто гострої полеміки між країнами ЄС та Російською Федерацією довкола питання: яка сфера діяльності повинна стати першим пріоритетом Організації: права людини чи військово-політичне співробітництво та економіка?

На жаль, у переліку пріоритетів головування України в ОБСЄ, представлених у офіційних виступах Міністра закордонних справ Л. Кожари, від самого його початку не було приділено належної уваги питанням екологічної безпеки. При визначенні шляхів подолання транснаціональних загроз про екологічні проблеми взагалі не йшлося. Загалом у пріоритетах головування України у ОБСЄ не було відображено модерних уявлень про сталий розвиток, відповідно до яких екологічна безпека, охорона довкілля та невиснажливе використання природних ресурсів є вагомими складовими стабільності, безпеки та розвитку.

Поняття про екологічні права також не згадувалося впродовж 2013 року у контексті діяльності ОБСЄ з моніторингу дотримання прав людини.

З огляду на це можна констатувати, що Україною у процесі головування належним чином не було враховано:

- Положення Монакської декларації та резолюцій ПА ОБСЄ від 5 – 9 липня 2012 року, якими рекомендувалося ОБСЄ узяти на себе роль ведучої міжнародної організації з метою сприяння співробітництву у сфері економіки, науки, технологій, охорони довкілля та закликано уряди розглядати економіко-екологічний напрямок діяльності ОБСЄ, як один з найбільш перспективних з точки зору їхніх довгострокових інтересів.
- Оцінки та пропозиції «Позиційного документу щодо порядку денного головування України в ОБСЄ»⁵⁶, розробленого групою українських організацій громадянського суспільства та незалежних аналітичних центрів у 2012 році.

6.6 Реалізація екологічної складової «Порядку денного асоціації Україна-ЄС»

Впродовж року не було відмічено суттєвого прогресу у справі практичної реалізації екологічної складової «Порядку денного асоціації Україна-ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію» (ПДА)⁵⁷. Як і в попередні роки, у 2013-у лунали порожні заяви про плани розробки різного роду концепцій, програм та планів дій у контексті ПДА. Врешті-решт Уряд наприкінці 2012 року спромігся лише сформулювати загальні наміри щодо інституційної реформи у сфері виконання майбутньої Угоди⁵⁸. Що ж до реальних кроків з адаптації до стандартів ЄС законодавства та секторальних політик, у тому числі природоохоронної та у сфері дотримання прав людини – то вони залишалися на поза сферою уваги вищого державного керівництва.

Про імітацію процесу «виконання» ПДА можна вести мову практично вже від моменту набрання ним чинності у 2009 році, а Загальнодержавної програми адаптації до законодавства ЄС – від її затвердження Парламентом у 2004 році⁵⁹. Так відповідний базовий план з адаптації природоохоронного законодавства до директив ЄС Мінприроди прийняло із дев'ятирічним

⁵⁶ <http://od.niss.gov.ua/articles/507/>

⁵⁷ http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_990

⁵⁸ Деякі питання проведення інституційної реформи у сфері виконання майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом - <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/767-2012-%D1%80>

⁵⁹ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>

запізненням, лише під кінець 2012 року⁶⁰. За станом на початок 2014 року у більшості пунктів він залишився не виконаним.

Як підсумували автори аналітичної доповіді, написаної у рамках проекту «Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС»⁶¹ «діяльність у цій сфері з боку України не носить системного характеру, і є здебільшого проектно-орієнтованою. Як свідчення тому, в Україні не закладено правових, організаційних та інституційних рамок для реалізації багатостороннього виміру Дорожньої карти Східного партнерства; фактично відсутня звітність центральних органів виконавчої влади з цього напрямку роботи».

Згортання процесу євроінтеграції, формально зафіксоване одіозним розпорядженням Кабміну⁶², зайвий раз підтвердило нерозуміння вищим державним керівництвом: як важливості інтеграції України в європейський політичний, економічний та правовий простір, так і самих цінностей та принципів, якими керується у своїх діях європейське співтовариство.

Виглядає парадоксальним те, що згадане рішення Уряду було ухвалено у ситуації, коли більшість оцінок українських експертів зводилася до визнання доцільності подальшого поглиблення процесу євроінтеграції - чи не для усіх сфер державної політики. В якості одного з прикладів можна навести аналітичні доповіді НІСД, що за призначенням є базовою установою аналітико-прогнозного супроводження діяльності Президента України. Так, експерти НІСД настійливо рекомендували всіляко розвивати співробітництво з ЄС у сфері охорони довкілля, що мало б включати: інституційні реформи для забезпечення виконання і впровадження природоохоронного законодавства, розподіл повноважень природоохоронних органів на національному, регіональному та муніципальному рівнях, удосконалення процедур прийняття рішень та контролю їх виконання, сприяння інтеграції природоохоронної політики в інші сфери політики держави. За їхніми прогнозами реальна перспектива поліпшення екологічної ситуації в Україні може бути пов'язана саме з позитивним досвідом європейських країн у частині оптимізації параметрів природокористування шляхом зменшення обсягів використання природних ресурсів, а також прискореного запровадження сучасних європейських підходів і стандартів екологічної безпеки.⁶³

З яких мотивів можновладці проігнорували рекомендації власних експертів? – залишається для нас таємницею. Та вочевидь саме втаємниченість владних рішень, безглуздість зламу євроінтеграції і небажання дослухатися до голосу громадськості збурили наприкінці 2013 року безпрецедентну хвилю протестів та врешті решт спричинили найбільш масштабну за уся історію незалежності України суспільно-політичну кризу.

⁶⁰ Базовий план адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (Базовий план апроксимації), затверджений наказом Мінприроди від 17.12.2012 року № 659

<http://www.menr.gov.ua/docs/normakty/Bazovyyu%20plan%20adaptatsiyi%20%28Bazovyyu%20plan%20aprksymatsii%CC%88%29.pdf>

⁶¹ «Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС. Моніторинг зобов'язань в рамках Порядку денного асоціації Україна-ЄС та виконання Дорожньої карти Східного партнерства за 2012 рік»/ Під ред. Андрусевич Н. – Львів. – 2013 - http://www.irf.ua/files/ukr/programs/euro/eco_eu_ukraine.pdf

⁶² Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2013 р. «Питання укладання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їх державами – членами, з іншої сторони» - http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246864953&cat_id=244276429

⁶³ «Аналіз тенденцій і характеру змін стану навколишнього середовища в Україні в контексті європейської інтеграції». Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень - грудень 2013 р. - <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Zminy2014-244f0.pdf>