

*11-12 (51-52)
2011*

ЕКОЛОГІЯ ПРАВО ЛЮДИНА

**ЕКОЛОГІЧНА ЕКСПЕРТИЗА:
СКАСУВАННЯ ЧИ ТРАНСФОРМАЦІЯ**



У номері:

Слідами незручної правди

Результати переговорів зі зміни клімату, що відбулися у Канкуні: від негативних оцінок до оптимістичних прогнозів

Мар'яна Булгакова 11

Участь України в міжнародних переговорах з питань зміни клімату: офіційна позиція України та погляд громадськості

Мар'яна Булгакова 18

Результати 16-тої конференції Сторін Рамкової конвенції ООН про зміни клімату в Канкуні

Робоча група неурядових організацій з питань зміни клімату 28

Україна – ЄС

Відповідність проекту закону «Про громадські організації»

європейським стандартам у сфері функціонування та розвитку громадських організацій

Мар'яна Булгакова, Аліна Самура 38

Коментар Венеціанської комісії на Закон України «Про мирні зібрання»

Аліна Самура 42

Резолюція ПАРЄ щодо України: перебільшення чи жорстока реальність?

Аліна Самура 45

Актуальні проблеми природно-заповідного фонду

Защита животных растений от жестокого обращения: правовые и моральные проблемы

Владимир Борейко 52

Юридические и этические проблемы охраны биоразнообразия в Украине

Владимир Борейко 56

Лісове господарство і охорона біорізноманіття в Україні

Олексій Василюк 64

Рубки лісу в Україні: практика, теорія, проблеми

Михайло Попков 67

Репортаж

Другий форум громадянського суспільства ініціативи Східного партнерства: сьогоднішня, перспективи

Ганна Хомечко 73

Право на інформацію

Активне поширення екологічної інформації Мін-природи та його територіальними управліннями через офіційні веб-сайти

Наталія Шпег 76

Правовий аналіз нормативних актів

Закон України «Про регулювання містобудівної

діяльності (щодо скорочення дозвільних процедур у будівництві)»: перспективи екологічної експертизи

Андрій Петрів 85

Варто знати

Актуальне дослідження політико-правового аспекту екологічних конфліктів у США та в Європейському Союзі

Ігор Соловій, Борис Дзядевич 87

Екофорум

Екологічне право громадського інтересу: історія, важка праця та сподівання

Джон Бонайн 91

Енергозбереження і збалансований розвиток енергетики із розумним використанням малих річок

Олександр Майданченко, Григорій Педченко 99

Судова практика ЕПЛ

Практичні аспекти доступу до протоколів відомчого лабораторного контролю якості атмосферного повітря, та висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи що формуються санітарно-епідеміологічними станціями

Володимир Адам 102

Практичні аспекти дотримання природоохоронного законодавства при виданні дозвільних документів підприємствам на викиди забруднюючих речовин

Володимир Адам..... 104

МБО «Екологія-Право-Людина» проти Міністерства юстиції України – порушення прав громадськості під час участі у прийнятті рішень в процесі коментування проектів нормативно-правових актів

Мар'яна Булгакова 108

ЕПЛ проти КМУ: налагодження процедури участі громадськості у прийнятті рішень під час коментування проектів нормативно-правових актів. Результат розгляду справи в суді першої інстанції

Мар'яна Булгакова 110

Проекти

Правовий захист екологічних прав громадян

Олена Кравченко 112

Новини законодавства

Нормативно-правові акти у сфері охорони довкілля, що прийняті у березні – червні 2011 року

Підготував
Володимир Адам..... 114

Світ очима дитини

*Карпати
Екологічні проблеми України
Собаки все розуміють
Анастасія Хміляр 116*

Контактна інформація:

МБО «Екологія–Право–Людина»
а/с 316, м. Львів, 79000

Тел.: (032) 243-38-88; (032) 298-58-88
Тел./факс: (032) 225-76-82

Електронна скринька:
epl@mail.lviv.ua; eprac@mail.lviv.ua

Інтернет-сторінка:
www.epl.org.ua

Цей номер видано за фінансової підтримки



Проекту ПРООН «Розвиток громадянського суспільства» та ІСАР «Єднання»



Environment People Law Journal

Nº 11–12 (51–52)

A Quarterly Legal Professional Publication

“Environment–People–Law” is an independent, nongovernmental, public interest, environmental law organization providing legal services and education in environmental protection for citizens and NGOs

In this issue:

Following the Traces of Inconvenient Truth

Results of the climate negotiations held in Cancun: from negative assessment to optimistic forecasts

At the end of 2010 the annual climate change negotiations were held in Cancun, Mexico. Were they successful? Did they offer the world community any ways of solving the global problem of climate change? Did the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change reach any fair agreement on solving the issue of decreasing greenhouse gas emissions on the global level? These and other questions can be answered by the agreements reached in Cancun, summaries and analysis of which are presented by the author of this article

Maryana Bulhakova11

Ukraine’s participation in the international climate change negotiations: Ukraine’s official position and view of the public

In November-December 2010, the 16th Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change (the UNFCCC) were held in Cancun (Mexico). Their main goal was to reach agreements on a new post-Kyoto agreement for quantitative limitation of greenhouse gas emissions on the global level. Ukraine as a Party to the UNFCCC and the Kyoto Protocol is an active participant in the climate change negotiation process. This article dwells on Ukraine’s official position and public participation in the international negotiation process.

Maryana Bulhakova18

Results of the 16th Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change in Cancun

The Working group of NGOs working on climate change issues.....28

Ukraine – EU

Compliance of the draft law “On Non-governmental Organizations” with the European standards in the sphere of functioning and development of non-governmental organizations

One of the directions of European integration processes in Ukraine is related to the issue of developing the national legislation in the sphere of functioning and development of non-governmental organizations. A new draft of the law on non-governmental organizations had been worked on for a long time as the previous (current) law was recognized imperfect by European institutions. The new law that was adopted to foster European integration process in Ukraine has also a number of drawbacks that are analyzed by the authors of the article.

Maryana Bulhakova,
Alina Samura.....38

Comments of the Venice Commission on the Law of Ukraine “On Peaceful Assembly”

Volodymyr Lytvyn, the chair of the Verkhovna Rada of Ukraine, in his letter of 14 July 2010 asked the Venice Commission to review the draft law “On Peaceful Assembly”.

The Venice Commission prepared a report on the draft law “On Peaceful Assembly”. The review was prepared in line with European and international standards of freedom of assembly. The report was approved by the Venice Commission at the Plenary Session in Venice in 2010. The freedom of assembly is part of the main foundations of a democratic society and the basic condition of self-realization of each individual.

Alina Samura42

The PACE’s resolution on Ukraine: an exaggeration or a bitter reality?

At the fall session of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (hereinafter – the PACE) held in Strassbourg on 4–8 October 2010, exactly on 5 October, the PACE adopted the Resolution # 1755 “Functioning of democratic institutes in Ukraine” on the situation in Ukraine. 102 deputies out of 109 voted for it, one voted against and six abstained from voting. The authorities and the opposition evaluate the Resolution of the PACE very differently. The opposition finds it the most rigid while the authorities state that there is nothing awful in this Resolution. In the article the author tries to analyze whether the Resolution really reflects the bitter reality of present situation in Ukraine or exaggerates some minor problems.

Alina Samura.....45

Current Problems of Protected Areas

Protection of animals and plants from cruel treatment: legal and moral problems

The article discusses the issue of increasing administrative and criminal penalties for cruel treatment of animals, provides recommendations for fighting the cruelty towards animals and plants.

Vladimir Boreyko.....52

Legal and ethical problems of biodiversity protection in Ukraine

At present the laws protecting biodiversity in Ukraine are anthropocentric, that is they protect human interests. Environmental law turns living creatures, God's creations, into natural raw material. Modern jurisprudence continues to treat biodiversity as territorial ownership of states. In the article the author focuses on this problem.

Vladimir Boreyko.....56

Forest economy and biodiversity protection in Ukraine

The article is devoted to the issue of forest economy management, in particular to forest logging, analysis of relevant legal acts and the issue of biodiversity protection, which is closely related to the whole spectrum of issues of forest economy management.

Oleksiy Vasyliuk.....64

Forest logging in Ukraine: practice, theory, problems

The article material was prepared and published by the expert in forest management Mykhaylo Popkov on the Internet-site "Ukrayinskyi lisovod". The article combines the author's reflections accumulated during his multi-year work and participation in FLEG project. The article has not been published in any paper edition. These highly qualified reflections should be presented to the Journal readers because the article focuses on legal issues. Because the original version of the article contains a great number of color pictures (maps, diagrams), the text has been partially adapted to be readable without pictures.

Mykhaylo Popkov67

Reports

The Second Eastern Partnership Civil Society Forum: present state and perspectives

Hanna Khomechko73

Right to Information

EPL researched the compliance of the Ministry of Environment and Natural Resources and its territorial branches with provisions of current legal acts in the sphere of active dissemination of information, first of all environmental, through official web-sites in the Internet. The article analyzes requirements of the current legislation on information release by these bodies and real state of compliance with them.

Nataliya Shpeh76

Legal analysis of legal acts

The Law of Ukraine "On Regulating Municipal Construction (related to decreasing the number of permit procedures in construction)" perspectives of environmental expertise

The author of the article presents the analysis of the Law of Ukraine "On Regulating Municipal Construction (related to decreasing the number of permit procedures in construction)". Readers will have a chance to read about the author's view as for perspectives of environmental expertise in future.

Andriy Petriv.....85

It is Worth Knowing

Actual research of political and legal aspect of environmental conflicts in the USA and in the European Union

Authors of the article present to readers a new book in the sphere of international environmental policy, namely the book by the professor of George Mason University, Virginia, Frank Manheim *The Conflict Over Environmental Regulation in the United States: Origins, Outcomes, and Comparisons with the EU and Other Regions*, published by Springer publisher. The book considers the evolution of environmental law and essence of environmental conflict using specific examples and deep and diverse studies of the past and present political background of polarization of interests of eternal antagonists – non-governmental organizations and industrial sector.

Ihor Soloviy,
Borys Dziadevych87

Ecoforum

Private Public Interest Environmental Law: History, Hard Work, and Hope

Public interest environmental law in the United States did not originate because some lawyers wanted to shape policy for the whole nation or because they had a steady job at a non-profit organization. It started with a passion to save some fish in a local river, with a yearning for the continued peace of a river valley, with a love for the springtime songs of birds. Environmental litigation also did not start in Washington D.C. It started in a remote canyon in southern Utah, along unspoiled trails in a mountain valley in California, in neighborhoods of Memphis, in small towns of Long Island, and in villages of the Hudson River Valley. Lawsuits to save the environment did not start in national non-profit groups. They started with private lawyers who wanted to devote some of their time to causes larger than the interests of their private clients.

It is worth looking back at our origins, thinking about what the public interest environmental law movement is today, and speculating on how the next generation of law students will handle problems even larger than the ones faced by those who have gone before.

John Bonine.....91

Energy efficiency and balanced development of energy industry with reasonable usage of small rivers

Small rivers play the most important role in water supply. They make 60% of water resources of the country. Like blood vessels supply a living organism with blood, small sources and streams give life to big rivers. Without streams and small rivers we would have neither the Dnipro nor the Desna that provide millions of people with drinking water and have significant social and economic importance for human life. Authors of the article in detail describe urgent problems of small rivers, outline ways of overcoming them.

Oleksandr Maydanchenko,
Hryhoriy Pedchenko99

EPL's Court Practice

Practical aspects of access to protocols of departmental laboratory control of the air quality and conclusions of sanitary-epidemiological expertise formed by sanitary-epidemiological stations

In the article the author speaks about ways of getting information on the state of environment, environmental information if access to such information was denied. The aim of the article is to explain how to protect the right to access to the information, which cannot be classified as secret.

Volodymyr Adam102

Practical aspects of compliance with nature protecting legislation in the process of issuance to enterprises permits for pollutant emissions

In the article the author speaks about ways of issuing permits for norm exceeding emissions of pollutants and ways of bringing impact of such enterprises on the environment and people in compliance with permissible levels.

Volodymyr Adam104

International public interest environmental law organization Environment-People-Law vs. the Ministry of Justice of Ukraine – violation of the public right to participation in decision-making in the process of commenting draft laws

International public interest environmental law organization Environment-People-Law actively participates in commenting draft laws in environmental sphere realizing its right to participation in decision-making in environmental matters guaranteed by the Convention on access to information, public participation in the process of decision-making and access to justice in environmental matters (the Aarhus Convention), the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Environmental Protection" and other laws and

by-laws. The author describes the case aimed at enforcing the violated right to participation in state's making environmentally important decisions.

Maryana Bulhakova.....108

EPL vs. the Cabinet of Ministers of Ukraine: establishing the procedure of public participation in decision-making in the process of commenting draft laws. The result of the case consideration by the court of the first instance

In August 2009 International public interest environmental law organization Environment-People-Law filed a suit against the Cabinet of Ministers of Ukraine challenging drawbacks in the process of public participation in decision-making while commenting draft laws. The author of the article describes the case aimed at enforcing the violated right to participation in state's making environmentally important decisions.

Maryana Bulhakova.....110

Projects

Legal protection of environmental rights of citizens

Olena Kravchenko.....112

Legislation News

Environmental Legislation Adopted in March-June 2011

Compiled by

Volodymyr Adam114

The World Through Child's Eyes

The Carpathians

Environmental problems of Ukraine

Dogs understand everything

Anastasia Khmiliar116

© Environment People Law Journal,
11-12 (51-52), 2011

Address of Environment-People-Law
Post office Box 316, L'viv, 79000, Ukraine
Tel. + 38 (032) 243-38-88

Tel./ fax: + 38 (032) 225-76-82

e-mail: epl@mail.lviv.ua; epac@mail.lviv.ua

web: www.epl.org.ua

Наші автори

Джон Бонайн



Голова Наглядової ради ЕПЛ, професор Орегонського університету (США), співзасновник Всесвітнього альянсу екологічного права (ELAW).

Володимир Адам



В організації працює з 2007 року на посаді юриста. Спеціалізується на проблемах охорони атмосферного повітря, паркових зон.

Володимир Борейко



Директор Київського еколого-культурного центру. Спеціалізується на проблемах заповідної справи, охорони дикої природи, екологічної етики та екологічної освіти. Автор 50 книг та 2 законопроектів у сфері захисту довкілля, на основі яких Верховною Радою України були прийняті 2 відповідні закони.

Мар'яна Булгакова



Член правління Львівської крайової організації Асоціації українських правників. В ЕПЛ працює з жовтня 2006 року на посаді провідного юриста. Вивчає та займається проблемами зміни клімату.

Олексій Василюк



Співробітник Відділу моніторингу та охорони тваринного світу Інституту зоології НАН України. З 2001 року – член Національного екологічного центру України, з 2004 – очолює молодіжне відділення НЕЦУ. З березня 2008 – заступник голови НЕЦУ,

з 2011 року – член ради НЕЦУ. Співзасновник Дружини охорони природи «Зелене Майбутнє» та благодійного фонду «Київська ландшафтна ініціатива». Співавтор проекту «www.environment.org.ua», екологічних відеонovin та української екологічної бібліотеки в Інтернеті. Автор низки наукових обґрунтувань на створення об'єктів природно-заповідного фонду. Коло інтересів: природно-заповідний фонд, зелені зони в населених пунктах, заплави великих річок, медіа-активізм.

Борис Дзядевич



Кандидат сільськогосподарських наук, доцент, професор кафедри лісової таксації та лісовпорядкування, начальник відділу міжнародних зв'язків Національного лісотехнічного університету України. Закінчив з відзнакою лісо-

господарський факультет Української сільськогосподарської академії в 1960 році. Впродовж п'яти років досліджував і картував ліси Східного Сибіру. В 1996-2000 роках – учасник спільних Європейських освітніх проектів у сфері економіки довкілля та природних ресурсів "NARECO" й "ENARECO". Проходив стажування в Німецькому космічному агентстві (Баварія) та в університеті м. Фрайбурга (Німеччина). Автор понад 20 публікацій.

Олександр Майданченко



Голова Корсунь-Шевченківської районної громадської екологічної організації Всеукраїнської екологічної ліги, депутат міської ради, голова постійної комісії міської ради.

Григорій Педченко



Заступник голови Корсунь-Шевченківської районної громадської екологічної організації Всеукраїнської екологічної ліги. Дослідник річки Рось, автор 4 книг про природу Корсунь-Шевченківського району.

Андрій Петрів



Починав свою діяльність в ЕПЛ як учасник Клінічної програми для студентів-юристів у 2003 році, а з 2004 року почав працювати помічником юриста, впродовж 2005–2008 років працював у прокуратурі Личаківського

району міста Львова. З грудня 2008 року працює на посаді провідного юрисконсульта. Займається проблемою доступу до екологічної інформації.

Аліна Самура



Починала свою діяльність в ЕПЛ як волонтер. З квітня 2010 року працює на посаді спеціаліста з міжнародних питань. Займається проблемами збереження біорізноманіття, проблемами зміни клімату та ядерної безпеки.

Ігор Соловій



Доцент кафедри екологічної економіки Львівського національного лісотехнічного університету України. Член-кореспондент Лісівничої академії наук України. Експерт з лісової політики Міжнародної спілки охорони природи (IUCN) та Товариства “Зелений хрест”. Стипендіат фонду Квебек Лабрадор Антлантичного екологічного центру (1996), програми Фулбрайта (2004-2005), програми DAAD (2001, 2007), Королівського Товариства Единбурга (2008). Автор понад 160 наукових праць в галузі лісової та екологічної політики, екологічної економіки, економіки землекористування, менеджменту сталого лісового господарства та екологічної етики, опублікованих в Україні, Австрії,

Росії, Нідерландах, Сербії, США, Швейцарії, Швеції, Фінляндії та Японії.

Анастасія Хміляр



Учениця 9 класу Львівської гімназії міжнародних відносин. Хміляр Анастасія є членом Малої Академії літератури та журналістики. Анастасія пише вірші, оповідання, казки. Її твори надруковано у дитячій літературно-мистецькій газеті “Сузір’я”, газеті «Галицьке юнацтво», українсько-християнському часописі «Місіонер», журналах «Світ дитини», ЕПЛ. Анастасія є лауреатом IV Міжнародного фестивалю «Рекітське сузір’я». Вона любить подорожувати та вивчати природу рідного краю.

Ганна Хомечко



Викладач міжнародного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, керівник програм та проектів ЕПЛ. Сфера зацікавлень – літературний і науковий переклад, академічний та діловий дискурс. Учасниця програм партнерства між Львівським, Орегонським та Канзаським університетами (США).

Наталія Шнег



Юрисконсульт ЕПЛ. Досліджує проблему порядку проведення екологічної експертизи, займається питанням вирубки лісів в контексті проблеми зміни клімату, проблемою заліснення степів.

Журнал «Екологія. Право. Людина»,
№ 11–12 (51–52), 2011 р.

Засновник:
Міжнародна благодійна організація
«Екологія–Право–Людина»

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 14787–3758 Р
від 14.11.2008 р.

Головний редактор:
О. Кравченко

Відповідальний секретар:
Н. Шпег

Редколегія:

*С. Кравченко, д.ю.н., професор, академік УЕАН,
Д. Бонайн, професор Орегонського університету,*

*І. Войтюк, к.ю.н., ректор Академії суддів
України,*

*П. Стецюк, к.ю.н., доктор права, Заслужений
юрист України,*

В. Адам, Є. Алексєєва, М. Булгакова,

Т. Жиравецький,

О. Мельнь, А. Петрів, А. Самура,

Г. Хомечко.

Переклад: Г. Хомечко

Дизайн: О. Жінчина

Малюнки: О. Жінчина

До уваги авторів

Журнал «Екологія. Право. Людина» спрямований на відображення всіх аспектів громадсько-екологічного руху та стану довкілля в Україні. Його метою є сприяння розвитку природно-заповідного фонду та природоохоронної справи, сприяння розвитку науки та освіти, підвищення рівня поінформованості населення в еколого-правовій сфері. Відповідно, редакція публікує статті, що присвячені еколого-правовій та екологічній проблематиці, актуальним проблемам навколишнього середовища, інформуванню населення з актуальних питань законодавства України. Видання засноване з благодійною метою та для безкоштовного розповсюдження.

1. Стаття повинна бути обсягом до 21 – 23 тис. знаків з пробілами (6 – 8 сторінок А – 4 формату з відступами: вгорі – 2; внизу – 1; зліва – 3; справа – 1, 3. Шрифт – Arial 11.)
2. Редакція залишає за собою право публікувати авторські матеріали мовою оригіналу. Викладені автором міркування можуть не співпадати з точкою зору редакції.
3. Оформлення статті: прізвище та ім'я автора; наукове звання, якщо є; установа, де була виконана робота; назва статті. Обов'язковим є адреса та контактний телефон.
4. До статті має бути додане резюме українською мовою. Оформлення резюме: назва статті, прізвище та ім'я автора, короткий зміст чи ідея статті. Обсяг резюме: 700 – 900 знаків.
5. Формат подання текстових файлів: всі матеріали подаються у форматі Microsoft Word 2000 і вище, файл з розширенням doc.
6. При передруку матеріалів посилання на журнал «Екологія. Право. Людина» обов'язкове.

Підписано до друку 15.08.2011 р.
Формат 60x84/8. Папір офсетн.
Гарнітура Minion Pro. Офсетний друк.
Умовн. друк. арк. 10,89.
Умовн. фарбовідб. 11,02.
Друк: ТОВ «Компанія “Манускрипт”»

© Журнал «Екологія. Право. Людина»
№ 11–12 (51–52), Львів, 2011

Шановні читачі та дописувачі!



На сторінках нашого часопису ми продовжуємо інформувати вас про нові та актуальні події в екологічній сфері, ділитися інформацією, досвідом, які покликані допомогти зацікавленій громадськості в їхній природоохоронній діяльності.

Ми неодноразово розповідали про участь громадськості у вирішенні проблеми зміни клімату, аналізували позицію уряду країни в цій сфері. Цей номер не став винятком. У ньому у нашій рубриці «Слідами незручної правди», яка традиційно відкриває наш часопис, Мар'яна Булгакова проаналізує результати переговорів зі зміни клімату, що відбулися в Канкуні в кінці минулого року, дасть правову оцінку офіційній позиції України на даному міжнародному форумі. А Робоча група з питань зміни клімату зробить критичний огляд участі офіційної делегації від України в роботі 16-ої конференції Сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, проаналізує результати останньої, окреслить подальші кроки, які необхідно зробити всьому людству для подолання зазначеної проблеми.

З метою порушення різних аспектів проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні та посилення ролі НУО в євроінтеграційних процесах, які є однією з передумов підписання між Україною та ЄС Угоди про асоціацію, ми пропонуємо читачам нову рубрику «Україна – ЄС». Один із напрямків євроінтеграційних процесів в Україні стосується питань розвитку національного законодавства у сфері функціонування та розвитку неурядових громадських організацій. Протягом тривалого часу в Україні велася робота над новими проектами законів про громадські організації, оскільки діючий закон європейськими інституціями (Рекомендація СМ/Res (2007)14 Комітету міністрів державам-членам про правовий статус неурядових організацій в Європі) визнаний недосконалим і таким, що потребує змін. Втім і нові законопроекти далекі від вимог Комітету міністрів. Про відповідність одного із проектів закону «Про громадські організації» європейським стандартам розкажуть читачам Мар'яна Булгакова та Аліна Самура. Цікавим для наших колег буде й аналіз коментаря Венеціанської комісії на Закон України «Про мирні зібрання» та резолюції ПАРЄ щодо України, яка є жорсткою реальністю сьогоденного стану в Україні. Про результати Другого форуму громадянського суспільства ініціативи Східного партнерства розкаже Ганна Хомечко у рубриці «Репортаж».

Володимир Борейко цього разу відкриває рубрику «Актуальні проблеми природно-заповідного фонду» статтею, в якій піднімає питання посилення адміністративної та кримінальної відповідальності за жорстке поводження з тваринами. Олексій Василюк та Михайло Попков зупиняться на розгляді проблеми ведення лісового господарства в цілому та вирубки лісів зокрема, подадуть аналіз проблеми збереження біорізноманіття через призму проблеми ведення лісового господарства, закликаючи зрештою всіх причетних до вирішення даних проблем побачити чіткий взаємозв'язок між ними.

Продовжуючи працювати над вирішенням проблеми доступу до екологічної інформації, у рубриці «Право на інформацію» Наталя Шпег ознайомить читачів із результатами моніторингу та аналізу стану інформування громадян про стан довкілля обласними державними управліннями охорони навколишнього природного середовища та запропонує читачам ознайомитися із рекомендаціями ЕПЛ стосовно покращення офіційних веб-сайтів низки управлінь.

Минулого року громадськість була приголомшена проектом ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності (щодо скорочення дозвільних процедур у будівництві)». ЕПЛ не могла оминуть своєю увагою цей нормативний акт. Відтак, у рубриці «Правовий аналіз нормативних актів» Андрій Петрів проаналізує цей документ та ознайомить вас із своєю позицією стосовно перспектив екологічної експертизи в майбутньому.

У рубриці «Варто знати» Ігор Соловій та Борис Дзядевич ознайомлять вас із новою книгою у сфері міжнародної екологічної політики – книгою американського професора Франка Мангейма «Конфлікт у сфері екологічного регулювання у США: витоки, наслідки та порівняння з ЄС й іншими частинами світу».

На форум для ознайомлення та обговорення автори Олександр Майданченко і Григорій Педченко виносять проблему енергозбереження та збалансованого розвитку енергетики, в якому не останню роль на разі відіграють малі річки, описують низку проблем, які виникають внаслідок бездумного будівництва малих гідроелектростанцій та нещадного використання малих річок, їхнього забруднення; а Джон Бонайн запрошує разом з ним поринути у спогади про передісторію виникнення та успішного існування екологічного права громадського інтересу в США.

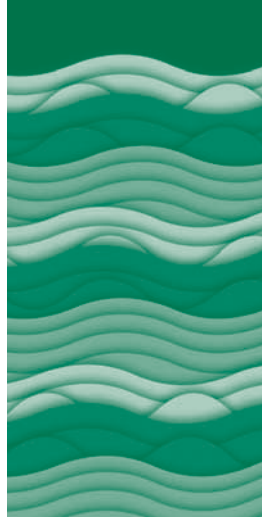
Судова практика є основним напрямком діяльності нашої організації. Цього разу ЕПЛ, ділячись своїм досвідом у судовій практиці, пропонує вашій увазі знайомитись та разом з автором проаналізувати рішення суду, на підставі якого Львівський апеляційний адміністративний суд не визнає протиправною бездіяльність Мінприроди щодо невиконання обов'язків зі зміни клімату. ЕПЛ, беручи активну участь у коментуванні проектів нормативно-правових актів в екологічній сфері і тим самим реалізуючи своє право на участь у прийнятті рішень з питань довкілля, стикнулася із низкою проблем, які ми вирішили подолати, ініціюючи низку судових позовів. Саме із описом цих справ та їхніми результатами ми і познайомимо всіх, хто, як і ми, хоче відстояти своє законне право брати участь у прийнятті державою важливих рішень в екологічній сфері і не тільки. Корисним прикладом судового захисту права на інформацію та участь громадськості у прийнятті рішень може бути справа, за якою суд задовольнив визнати протиправною бездіяльність Генеральної прокуратури України, яка полягала у не розгляді скарги ЕПЛ стосовно порушення Національним агентством екологічних інвестицій України законодавства про інформацію та участь громадськості у прийнятті рішень з питань довкілля, та зобов'язав Генеральну прокуратуру України розглянути скаргу та повідомити МБО «Екологія – Право – Людина» про результати такого розгляду.

Наша організація вважає за важливе не тільки збереження довкілля для майбутніх поколінь, а й також екологічне виховання підростаючого покоління. Адже основною метою нашої з вами діяльності є збереження довкілля для наших дітей. Їм жити в тому довкіллі, яке ми їм передамо. Їм підхоплювати естафету та продовжувати справу захисту довкілля. Дехто з них вже має свій погляд на збереження довкілля, з яким радо поділиться у рубриці «Світ очима дитини».

Дописувачами 11-12 номеру журналу були Київський еколого-культурний центр, Корсунь-Шевченківське відділення Всеукраїнської екологічної ліги України, Львівський національний університет імені Івана Франка, Львівська міжнародна гімназія, Львівський національний лісотехнічний університет, ВГО «Національний екологічний центр України», Орегонський університет. Маємо надію, що даний номер часопису стане вам у пригоді. Редакція буде рада отримати від вас коментарі та пропозиції стосовно нашого видання, а також інформацію про відомі вам випадки порушення екологічних прав громадян. Ми завжди готові прийти вам на допомогу.

З повагою,

*виконавчий директор ЕПЛ,
головний редактор Олена Кравченко*



Результати переговорів зі зміни клімату, що відбулися у Канкуні: від негативних оцінок до оптимістичних прогнозів

Мар'яна Булгакова,
провідний юрист ЕПЛ

У кінці 2010 року відбулися чергові переговори з питань зміни клімату у Канкуні, Мексика. Чи були вони успішними? Чи запропонували вони світовій спільноті варіанти вирішення глобальної проблеми зі зміни клімату? Чи досягли сторони Рамкової конвенції ООН зі зміни клімату справедливих домовленостей при вирішенні питання скорочення викидів парникових газів на глобальному рівні? На ці та інші питання можуть дати відповіді досягнуті в Канкуні угоди, короткий зміст та аналіз яких подано автором у цій статті.

29 листопада – 11 грудня у Канкуні відбулася конференція ООН з питань зміни клімату. Вже не перший рік світова спільнота намагається знайти шляхи вирішення глобальної проблеми зміни клімату, домовитися про скорочення викидів парникових газів, які є причиною зміни клімату, і поступ у переговорному процесі часто є досить повільним. Причиною труднощів у досягненні спільних домовленостей про скорочення викидів є те, що у світі є низка держав, які здійснюють надвелику кількість викидів. Це високо розвинуті держави, що історично відповідальні за проблему глобальної зміни клімату, для яких скорочення викидів коштує «у себе вдома» дуже дорого. Є держави мало розвинуті, але, які розвиваються шаленими темпами, та рівень викидів парникових газів яких стрімко росте, і, які вважають, що мають право на такий розвиток, тому, на їхню думку, встановлення для них зобов'язань зі скорочення викидів

є не до кінця справедливим, оскільки вони не відповідають за глобальну зміну клімату на планеті Земля. Є також держави, які є особливо вразливими до негативних наслідків зміни клімату (наприклад, острівні держави), які потребують підтримки, в тому числі фінансової, від світової спільноти для фінансування заходів із адаптації до зміни клімату. Важливим для всіх держав є питання низько вуглецевого розвитку, яке також потребує вирішення в аспектах шляхів такого розвитку та його фінансування. Тому поєднати усі ці інтереси держав на міжнародному рівні досить важко, оскільки необхідно поєднувати багато позицій конкретних держав, які мають право на існування та є в певній мірі справедливими, оскільки базуються на правах на економічний розвиток, праві на проживання на своїй історичній території, праві на безпечне для життя і здоров'я довкілля, праві на життя та ін.

У зв'язку із наведеним вище, дуже важливим у напрямку досягнення домовленостей на міжнародному рівні є усвідомлення державами нагальності та необхідності прийняття рішень для вирішення глобальної проблеми зі зміни клімату та скорочення викидів парникових газів для зменшення негативного антропогенного тиску на кліматичну систему на планеті Земля, та усвідомлення необхідності в певній мірі поступлень усіх держав з метою досягнення консенсусу.

1. Мета переговорів зі зміни клімату у Канкуні

Міжнародна конференція зі зміни клімату включала 16-ту зустріч Сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (конвенція, РКООНЗК) та 6-ту сесію конференції Сторін в якості зустрічі Сторін Кіотського протоколу. Тому метою переговорів було досягнення домовленостей щодо довгострокової співпраці в рамках РКООНЗК і Кіотського протоколу, термін дії якого закінчується у 2012 році. Хоч межею досягнення домовленостей з цих напрямків був 2009 рік, коли відбувалися переговори у Копенгагені, але у зв'язку із неможливістю досягнення консенсусу між державами у 2009 році, повноваження цих двох груп були продовжені; і в Канкуні вони мали прозвітувати про досягнуті результати домовленостей.

Очікування від Канкуну були різними, дехто сподівався на можливість прийняття юридично обов'язкових домовленостей, але більшість очікувань були скромними і передбачалося, що в Канкуні будуть прийняті рішення з конкретних переговорних аспектів, які стануть основою для рішення на кліматичних переговорах у Дурбані, що відбуватимуться в 2011 році у Південній Африці. Серед таких основних аспектів кліматичних переговорів є такі: питання зменшення зміни клімату, адаптації до зміни клімату, фінансування, передачі технологій, зменшення викидів від знеліснення та деградації лісів в країнах, що розвиваються, питання моніторингу звітності та верифікації, міжнародних консультацій та аналізу. Отож, з цих основних питань тривали двотижневі переговори у Канкуні, де сторони працювала в рамках пленарних засідань, контактних груп, неформальних консультацій та двохсторонніх зустрічей.

На переговорах загалом було близько 12 тисяч учасників. Біля 5 тисяч представників офіційних делегацій держав, біля 5000 представників секретаріату РКООНЗК та близько 2 тисяч представників преси та громадських організацій, які спостерігали за переговорним процесом та намагалися максимально активно долучитися до нього.

2. «Канкунські угоди»

У результаті переговорів у Канкуні був прийнятий пакет «Канкунських угод»¹, який включив серед основних рішення з питань довгострокової співпраці за РКООНЗК та Кіотським протоколом, щодо адаптації, управління лісами, передачі технологій, зменшення зміни клімату та фінансування відповідних заходів. Щодо якості прийнятих рішень та їхнього змісту, то такі оцінки також є різними. Болівія, наприклад, висловила окрему думку, виступаючи проти прийняття цих рішень, хоч більшість учасників були задоволені досягнутими результатами домовленостей, що в якійсь мірі відновило довіру до процесу кліматичних переговорів. При цьому більшість погодилися, що досягнуті домовленості є незначним (не достатнім) поступом в напрямку вирішення проблеми глобальної зміни клімату. Крім Кліматичних угод були прийняті також інші рішення, які стосувалися організаційних, адміністративних, фінансових та інституційних питань, організації міжурядових зустрічей та методологічних аспектів.

Слід сказати, що більшість прийнятих рішень є дороговказом (основою) для подальших рішень, які мали б бути деталізуючими в тій чи іншій сфері. Протягом 2011 роки Сторони конвенції, в деяких випадках і спостерігачі, запрошуються до подання пропозицій (бачень) з тих чи інших питань, які в подальшому будуть розглянуті та рішення, щодо яких будуть прийняті наступного року під час зустрічі Сторін РКООНЗК в Південній Африці.

3. Рішення щодо довгострокової співпраці за Рамковою конвенцією ООН зі зміни клімату

У питаннях довгострокового співробітництва за РКООНЗК слід виділити такі основні аспекти досягнутих домовленостей за результатами переговорів:

- посилаючись на ст. 3, 4 РКООНЗК, Сторони підтвердили важливість зобов'язань згідно положень даних статей, які стосуються основної концептуальної мети РКООНЗК – досягнення стабілізації концентрацій парникових газів на такому рівні, який би не допускав небезпечно-го антропогенного впливу на кліматичну систему. Таким чином сторони погодилися, що зміна клімату становить собою потенційну невідворотну загрозу існуванню людства, і тому потребує нагального вирішення;
- сторони підтвердили законну потребу країн, що розвиваються, у сталому економічному розвитку.
- Вказано на Резолюцію Ради ООН з прав людини, яка вказує на вплив зміни клімату на реаліза-

цію прав людини. Тому Сторони, при вирішенні проблем зміни клімату, враховували необхідність дотримання та поваги до прав людини.

Щодо спільного бачення з довгострокової співпраці:

- вказано на необхідність лідерства розвинутих країн в напрямку взяття зобов'язань щодо зниження викидів парникових газів, передачі технологій та надання фінансових ресурсів країнам, що розвиваються. В даному аспекті вказано на важливість проблеми як зменшення зміни клімату, так і проблеми адаптації до негативних наслідків зміни клімату;
- визнано, що подальше скорочення викидів парникових газів є необхідним для уникнення підняття рівня температури більше 2 градусів Цельсія. Тому Сторони повинні вживати негайних заходів для досягнення цієї науково обґрунтованої довгострокової мети на основі принципу рівності. Також визнано потребу у майбутньому перегляді цієї довгострокової мети, на основі найкращих існуючих технологій, в аспекті недопущення підняття рівня температури більше як на 1,5 градусів Цельсія;
- сторони домовилися, що вони і надалі співпрацюватимуть для встановлення часових рамок для досягнення пікових викидів парникових газів і рішення з цього питання повинно бути прийняте у 2011 році. Країни, що розвиваються, матимуть більший термін для досягнення пікового рівня викидів, враховуючи, що їх розвиток повинен відбуватися із використанням низьковуглецевих технологій, що відповідає сталому розвитку в цілому;
- визнано, що при вирішенні глобальних проблем зі зміни клімату важливу роль відіграють і уряди, і громадянське суспільство, гендерні, молодіжні організації, корінні народи, приватний бізнес та інші об'єднання;
- сторони усвідомлюють, що вирішення глобальної проблеми зі зміни клімату потребує концептуальної зміни в мисленні та підходах для досягнення низьковуглецевого розвитку, який у свою чергу пропонує можливості швидкого росту та сталого розвитку, що базується на інноваційних технологіях, сталому виробництві та споживанні.

Щодо адаптації:

- сторони погодилися, що питання адаптації стосується усіх Сторін конвенції. При цьому найбільш вразливими є країни, що розвиваються. Тому держави повинні вживати адаптаційних заходів;
- прийнято рішення про створення Канкунської адаптаційної структури. Всі країни запрошено посилити співпрацю в рамках цієї структури відповідно до РКООНЗК, враховуючи їхню специфіку, пріоритети, спроможності та конкретні

обставини, вживаючи серед інших наступні заходи: розроблення та впровадження адаптаційних програм, проектів і планів; здійснення соціальних, екологічних та економічних оцінок адаптаційних заходів; виявлення сфер вразливості країн та пошуки шляхів її зменшення; здійснення досліджень, розвиток та передача технологій і забезпечення доступу до технологій, особливо країнам, що розвиваються; надання доступу громадськості до відповідної інформації та знань; покращення кліматичних досліджень та спостережень, збір та аналіз відповідних даних для забезпечення ними органів та осіб, уповноважених на прийняття рішень з питань зміни клімату та ін. Тому найменш розвинуті країни повинні сформувати програми та плани адаптаційних заходів, потреб країни, які базуються на національних даних та дослідженнях;

- на 17-тій зустрічі Сторін РКООНЗК заплановано розробити моделі та правила адаптаційних планів;
- вирішено створити Адаптаційний комітет, який буде займатися відповідними питаннями, надаючи сторонам технічну, інформаційну, рекомендаційну підтримку в їхній адаптаційній діяльності.

Питання пом'якшення зміни клімату:

- дані питання розглядалися окремо щодо різних груп держав.
- а) стосовно розвинутих держав:
- вказано на потребу значного і швидкого зменшення рівня викидів парникових газів; оскільки ці держави несуть історичну відповідальність за проблему глобальної зміни клімату, вони повинні бути лідерами в напрямку взяття міжнародних зобов'язань зі скорочення викидів;
 - вказано, що цілі зі зменшення викидів парникових газів повинні базуватися на рекомендаціях четвертого звіту Міжурядової групи експертів зі зміни клімату;
 - сторони конвенції повинні щорічно подавати секретаріату інформацію про інвентаризацію викидів парникових газів та раз у два роки інформацію про вжиття заходів зі зменшення викидів, їхні результати, в тому числі інформацію про фінансову, технологічну підтримку та допомогу у нарощенні потенціалу країнам, що розвиваються;
 - сторони вирішили покращити систему та вимоги до звітів, що подаються в секретаріат конвенції для забезпечення відкритості та повноти надання інформації. Для цього будуть розроблені форми звітів, конкретні вимоги та директиви;
 - вирішено, що розвинуті країни повинні розробляти програми низьковуглецевого розвитку.
- б) стосовно держав, що розвиваються:
- визнано, що ці країни можуть збільшувати свої зусилля щодо пом'якшення зміни клімату,

залежно від фінансової, технологічної та іншої підтримки, яка їм надана;

- стверджено, що економічний та соціальний розвиток та зменшення бідності є серед пріоритетів держав, що розвиваються, тому їхній рівень викидів ростиме у зв'язку із потребами соціального та економічного розвитку;
- вирішено запровадити реєстр для запису національних заходів з пом'якшення зміни клімату, які потребують фінансової, технологічної підтримки та допомоги з нарощення потенціалу. Така інформація також повинна надаватися секретаріату із зазначенням часових рамок для реалізації відповідних заходів та очікуваних знижень викидів парникових газів. В реєстрі також повинна міститися інформація про підтримку проектів зі зменшення викидів з боку країн, що розвиваються, та про надану допомогу в реалізації проектів;
- вирішено покращити систему звітування країн, що розвиваються, які повинні надавати секретаріату інформацію про заходи з пом'якшення зміни клімату та інформацію про отриману допомогу. Деяка гнучкість при звітуванні буде надана найменш розвинутим та острівним державам;
- вирішено, що надана міжнародна допомога повинна оцінюватися, вимірюватися та підлягати звітування на національному рівні та є предметом міжнародного контролю та звітування, відповідно до директив, які будуть розроблені у майбутньому відповідно до конвенції. Так само на національному рівні звітування повинно відбуватися у зв'язку із внутрішньою підтримкою заходів зі зменшення викидів парникових газів, відповідно до директив, розроблених згідно конвенції;
- країни, що розвиваються, також заохочуються до розроблення планів низьковуглецевого розвитку в контексті сталого розвитку.

Політика щодо питань, пов'язаних із зменшенням викидів у зв'язку із знелісненням та деградацією лісів та роль збереження і сталого управління лісами у країнах, що розвиваються:

- сторони заохочуються до пошуку шляхів зменшення антропогенного тиску на використання лісів, що веде до викидів парникових газів;
- у своїх програмах пом'якшення зміни клімату країни, що розвиваються, повинні враховувати питання сталого управління лісами. Розвинуті країни при цьому закликаються до підтримки вказаних програм різними фінансовими та технологічними заходами.

Різні підходи, включаючи ринкові механізми, в забезпеченні економічно ефективного скорочення викидів, враховуючи різноманітні умови розвинутих країн та країн, що розвиваються:

- наголошено на важливості сталого розвитку в контексті передачі необхідних технологій та пропаганди сталого способу життя в контексті покращення звичок у виробництві та споживанні;
- усвідомлено потреби в забезпеченні стимулів для низьковуглецевого розвитку;
- вирішено на 17-тій зустрічі Сторін встановити один чи більше ринкових механізмів для досягнення економічно можливих та доцільних скорочень викидів парникових газів, забезпечуючи справедливий доступ до них усіх країн, що забезпечуватиме зменшення викидів на глобальному рівні. Розвинуті країни, таким чином, будуть мати можливості виконати свої цілі зі скорочення викидів, при умові вжиття відповідних заходів зі скорочення викидів і на національному рівні. Таким механізмам повинно бути забезпечене хороше управління та регулювання. Для реалізації таких механізмів повинні бути розроблені відповідні рекомендації та подані на розгляд зустрічі Сторін РКООНЗК наступного 2011 року. Ринкові механізми базуватимуться на існуючих механізмах, передбачених у Киотському протоколі;
- на 17 зустрічі Сторін РКООНЗК вирішено також розглянути питання встановлення одного чи більше поза ринкових механізмів для досягнення економічно ефективного скорочення викидів парникових газів.

Економічні та соціальні наслідки відповідних заходів:

- сторонами визнано, що вжиття відповідних заходів зі зменшення зміни клімату може привести до негативних економічних та соціальних наслідків у державах. Тому існує потреба у врахуванні цього, особливо щодо держав, що розвиваються, економіка яких є вразливою, і такі негативні наслідки повинні бути мінімізованими;
- при прийнятті остаточних рішень необхідним є врахування відповідних положень Декларації ООН про права корінних народів.

Питання фінансів

- вирішено, що початкове фінансування адаптаційних заходів та заходів з пом'якшення зміни клімату з боку розвинутих держав складає 30 млрд. доларів США в рік на період 2010–2012 років. Доступ до адаптаційних коштів матимуть перш за все особливо вразливі країни, що розвиваються, острівні держави та Африка. Після даного періоду на потреби країн, що розвиваються, для боротьби зі зміною клімату, розвинуті країни мають забезпечити 100 млрд. доларів США в рік до 2020 року;
- фінансування адаптації повинно відбуватися через Зелений кліматичний фонд;
- Зелений кліматичний фонд управлятиметься правлінням, в склад якого входять 24 члени, в

- рівній кількості від розвинутих країн та країн, що розвиваються, в тому числі представники найменш розвинутих та острівних держав;
- Тимчасовим довірителем (адміністратором) даного фонду запропоновано бути Світовому банку, що буде предметом перегляду після 3 років функціонування фонду. При цьому функціонування фонду буде підтримуватися незалежним секретаріатом.
 - Зелений кліматичний фонд буде встановлено Тимчасовим комітетом з 40 членів (15 представників із розвинутих країн і 25 – з країн, що розвиваються), засідання цього комітету будуть відкритими для спостерігачів;
 - крім цього питаннями фінансування займатиметься Постійний комітет конференції Сторін.

Питання розвитку та передачі технологій:

- підтверджено важливість національної та міжнародної співпраці щодо розвитку та передачі технологій країнам, що розвиваються, для підтримки їхніх заходів з пом'якшення зміни клімату та адаптації до зміни клімату з метою реалізації мети конвенції;
- технологічні потреби держав повинні бути визначені на національному рівні з врахуванням національних особливостей та пріоритетів;
- відповідно до національних умов та спроможностей країни заохочуються до співпраці в розвитку та передачі технологій із адаптації та пом'якшення зміни клімату, залучаючи до досліджень приватний та громадський сектор;
- вирішено започаткувати відповідний технологічний механізм, Технологічний виконавчий комітет та Кліматичний технологічний центр і мережу;
- Технологічний виконавчий комітет займатиметься питаннями технологічних потреб, аналізу політики та технологічних аспектів розвитку і передачі технологій для пом'якшення зміни клімату та адаптації до зміни клімату, визначатиме та рекомендуватиме заходи для розвитку та передачі технологій, рекомендуватиме заходи для програмних пріоритетів в даній сфері, сприятиме співпраці в даній сфері урядів, приватного сектору, неприбуткових організацій та наукових співтовариств, даватиме рекомендації для подолання бар'єрів у сфері розвитку та передачі технологій, розроблятиме відповідні директиви, програми в даній сфері та ін.

Нарощення потенціалу:

- надання підтримки із нарощення потенціалу для країн, що розвиваються, включатиме покращення інституційних можливостей держав на різних рівнях, включаючи відповідальних осіб та національних координуючих органів, покращення розповсюдження та управління інформацією і відповідними знаннями, підняття рівня обізна-

ності щодо зміни клімату, підтримка відповідних заходів у конкретній адаптаційній діяльності, в питаннях розвитку і передачі технологій та ін.;

- розвинуті країни повинні продовжувати надавати інформацію секретаріату при своєму звітуванні щодо наданої допомоги із нарощення потенціалу країнам, що розвиваються. Країни, що розвиваються, також повинні подавати секретаріату інформацію про вжиті заходи із нарощення потенціалу у вирішенні проблеми зміни клімату на національному рівні.

Щодо Сторін додатку 1 до конвенції з перехідною економікою:

- продовжується вирішення питання щодо доступу цих держав до фінансової допомоги, технологій та допомоги із нарощення потенціалу для забезпечення їхньої спроможності із низьковоглецевого розвитку.

Робоча група з довгострокової співпраці за РКООНЗК, яка прийняла пакет рішень із аспектів, описаних вище, продовжуватиме свою роботу для складення та прийняття наступних документів, продовження обговорення питання щодо правової форми нової угоди та прийняття інших важливих рішень у ході переговорного процесу.

4. Рішення щодо зобов'язань сторін за Кіотським протоколом

Результати роботи спеціальної робочої групи щодо подальших зобов'язань Сторін Кіотського протоколу:

- визнано, що сторони, включені в додаток 1 повинні продовжувати відігравати провідну роль у боротьбі зі зміною клімату;
- Конференція Сторін, яка діє як зустріч Сторін до Кіотського протоколу, погоджується, що Спеціальна робоча група щодо подальших зобов'язань повинна ухвалити рішення якнайшвидше для уникнення прогалин між першим і другим періодами зобов'язань. Тому робоча група щодо подальших зобов'язань для сторін додатку 1 до Кіотського протоколу повинна продовжити свою роботу;
- обліковані загальноекономічні цілі зі скорочення викидів повинні бути запроваджені сторонами Додатку 1.
- Сторони Додатку 1 закликано підняти рівень активності щодо скорочення викидів і колективно, і індивідуально з метою скорочення їхнього сукупного рівня відповідно до меж, встановлених у Четвертій доповіді Міжурядової групи експертів зі зміни клімату, а також взяти до уваги кількісні характеристики використання землекористування, зміну характеру землекористування,

лісогосподарську діяльність, торгівлю квотами та проектні механізми і перенесення одиниць з першого на другий період зобов'язань;

- погоджено, що подальша робота є необхідною для переходу від цілей зі скорочення викидів до обов'язків з кількісних обмежень;
- погоджено, що в другому періоді зобов'язань базовим роком буде 1990 або базовий рік чи період визначений відповідно до Статті 3, пункту 5 Кіотського Протоколу з метою калькуляції встановлених кількостей. До цього ж базовий рік може бути використаний Стороною на довільній основі для власних цілей і відображення своїх кількісних обмежень викидів та цілі зі скорочення як процентне відношення викидів того року, що не є базовим згідно з Кіотським Протоколом, в додаток до переліку кількісних обмежень викидів та мети зі скорочення відносно до базового року;
- торгівля квотами та проектні механізми Кіотського протоколу повинні надалі бути доступними для Сторін додатку 1, як засоби для досягнення їхніх кількісних обмежень викидів та цілей зі скорочення у відповідності з відповідними рішеннями Конференції сторін, які надалі можуть бути доповненими та удосконаленими;
- заходи зі скорочення викидів парникових газів повинні бути доступними для Сторін додатку 1, як засоби для досягнення їхніх кількісних скорочень викидів та цілі зі скорочення викидів.

Прийнято також додаткові рішення щодо співпраці в рамках Кіотського протоколу, серед основних відзначимо такі:

Щодо питання використання земель, змін землекористування та лісів:

- робочій групі щодо зобов'язань сторін Додатку 1 за Кіотським протоколом запропоновано продовжити роботу над розробленням моделей та правил землекористування, управління лісами на другий період зобов'язань.

Розроблено директиви щодо імплементації ст. 6 Кіотського протоколу:

- вирішено встановити правила щодо відрахувань за діяльність згідно Шляху 1 (Track 1) для забезпечення адміністративних видатків функціонування Комітету з нагляду за спільним впровадженням, пропонуючи відрахування в сумі до 20000 доларів США за кожен великомасштабний проект, і до 5000 доларів США за дрібно-масштабний проект. Відрахування відбуваються після публікації проектної документації на сайті РКООНЗК. Розміри цих відрахувань можуть бути переглянуті за рекомендаціями самого комітету. Удосконалення системи внесків буде

розглядатися наступного року під час 7-ої зустрічі Сторін Кіотського протоколу у 2011 році.

Щодо адаптаційного фонду:

- вирішено переглянути питання функціонування даного фонду для удосконалення та ефективності управління ним.

Питання методології збору за міжнародні трансакції:

- дана методологія збору стосується періоду 2012–2013 років;
- у випадку несплати необхідних відрахувань, робота реєстру трансакцій може бути припинена адміністратором. Інформація про відрахування повинна щороку публікуватися адміністратором;
- інформація про перенесення кіотських одиниць повинна бути відображена в річних звітах адміністратора за 2011 і 2012 роки.

Нарощення потенціалу згідно Кіотського протоколу

- визнано, що нарощення потенціалу для країн, що розвиваються, є дуже важливим для надання їм можливості брати участь в імплементації Кіотського протоколу;
- сторони заохочуються до розроблення програм із нарощування потенціалу для імплементації Кіотського протоколу, в тому числі шляхом співпраці між розвинутими країнами та країнами, що розвиваються.

Пропозиція Казахстану:

- у секретаріат поступила пропозиція про включення даної країни в перелік країн додатку В до Кіотського протоколу із відповідними зобов'язаннями досягнути скорочення викидів парникових газів протягом періоду дії Кіотського протоколу 2008–2012 роки на рівні 1990 року із позначкою, що дана країна знаходиться в перехідному стані до ринкової економіки.

Прийнято також наступні директиви щодо механізмів чистого розвитку:

Багато країн, що розвиваються, хотіли, щоб в Канкуні було прийнято рішення щодо скорочення викидів парникових газів на наступний період зобов'язань Кіотського протоколу. Але проти цього активно виступила Японія і Росія. Позиція «проти» обґрунтовувалася в тому числі тим, що Кіотський протокол встановлює зобов'язання зі скорочення викидів для держав, які відповідальні лише за 30 відсотків викидів парникових газів (за виключенням таких «гігантів», як США, та Китай, що розвивається із шаленими темпами), а тому даний документ є неефективним.

Висновки

Позитивні аспекти переговорів ООН з питань зміни клімату:

- хоч конкретні цілі зі скорочення викидів для окремих країн в Канкуні не обговорювалися, але сторони визнали наукові застереження щодо недопущення підняття рівня температури більше ніж на 2° С з можливістю перегляду цієї цифри та її зменшення до 1,5° С;
- визнано, що країни, які історично відповідальні за значну кількість викидів, повинні займати лідируючу позицію в напрямку взяття зобов'язань зі скорочення викидів парникових газів;
- визнано, що країни, що розвиваються, мають право на такий розвиток і такий вестиме до збільшення викидів парникових газів. Але при цьому встановлено на необхідність розроблення програм низько вуглецевого розвитку та надання для такого розвитку відповідної фінансової та технологічної допомоги;
- країни, що розвиваються, погодилися на прозорість використання міжнародної фінансової

допомоги, що подається на вирішення проблем зими клімату;

- утворено нові міжнародні інституції, які займатимуться питаннями управління коштами, адаптації та ін.

При цьому залишилися і невирішені питання, які повинні вирішитися у майбутньому. Це і питання збільшення кількісних зобов'язань зі скорочення викидів, і джерел фінансування скорочень викидів та адаптаційних заходів у країнах, що розвиваються, і правової форми нової пост-Кіотської угоди.

На основі прийнятих Канкунських угод продовжуватиметься робота в напрямку встановлення інституційних структур, вироблення конкретних директив та правил їхнього функціонування.

¹ *Із текстами даних документів можна ознайомитися на сайті РКООНЗК за посиланням <http://unfccc.int/2860.php>*

Участь України в міжнародних переговорах з питань зміни клімату: офіційна позиція України та погляд громадськості

Мар'яна Булгакова,
провідний юрисконсульт ЕПЛ

У листопаді – грудні 2010 року в м. Канкун (Мексика) відбулася 16-та конференція Сторін Рамкової конвенції ООН зі зміни клімату (РКООНЗК), основною метою якої є досягнення домовленостей щодо нової пост-Киотської угоди для кількісного обмеження викидів парникових газів на глобальному рівні. Україна, як країна, що є Стороною РКООНЗК та Киотського протоколу, бере досить активну участь у даному переговорному процесі з питань зміни клімату. Якою ж була офіційна позиція України та участь громадськості в міжнародному переговорному процесі йтиметься у цій статті.

Офіційна позиція України на міжнародних переговорах з питань зміни клімату у Канкуні 2010 року

У міжнародних переговорах з питань зміни клімату взяли участь офіційна делегація України. Це в основному представники Національного агентства екологічних інвестицій (НАЕІ), Кабінету Міністрів України, а також інших органів державної влади.

8–9 грудня 2010 року міністр Кабінету Міністрів України Анатолій Толстоухов взяв участь у сегменті високого рівня 16-ої Конференції Сторін Рамкової конвенції про зміну клімату ООН та 6-ої зустрічі Сторін Киотського (COP16/CMР6) та виступив із промовою на засіданні сегменту високого рівня¹

У своєму виступі міністр відзначив, що Україна на практиці підтримує зусилля міжнародної спільноти, спрямовані на обмеження і скорочення обсягів антропогенних викидів парникових газів в атмосферу. Зокрема він зазначив, що на сьогодні понад 40 відсотків одиниць скорочення викидів у світі за проектами спільного впровадження мають українське походження, що свідчить про лідерство нашої держави у реалізації проектів спільного впровадження.

Також було повідомлено, що в Україні за схемою зелених інвестицій близько 550 проектів готові до реалізації і перші об'єкти з її використанням будуть введені в дію вже у січні 2011 року.

Анатолій Толстоухов наголосив, що Україна принципово відстоює статус країн з перехідною економікою, закріплений у Рамковій конвенції ООН зі

зміни клімату та Киотському протоколу до неї і буде послідовно та цілеспрямовано просувати цю ідею у наступній кліматичній угоді з довгострокового співробітництва. При цьому країни з перехідною економікою претендуватимуть на отримання міжнародних ресурсів для залучення низьковуглецевих технологій та розвитку потенціалу.

На завершення свого виступу міністр повідомив про розроблення в Україні законодавчої бази для створення національного ринку торгівлі викидами та його майбутнього зв'язку з відповідними ринками інших країн і регіонів.

Стосовно конкретних аспектів переговорного процесу, то позиція офіційної України була така:

Стосовно форми угоди та терміну дії нової угоди:²

Сторони мають досягнути єдиної і цілісної угоди з визначеними юридичними зобов'язаннями усіх сторін.

У випадку неможливості досягнення такої угоди необхідно докласти зусиль для

1. Продовження дії Киотського протоколу на три-п'ять років без внесення суттєвих змін до нього.
2. Прийняття Конференцією Сторін рішень щодо подальшого переговорного процесу із окремим рішенням, що фіксувало б кількісні зобов'язання Сторін на період до 2020 року та зобов'язання Сторін стосовно моніторингу, звітності та верифікації (MRV).

За відсутності єдиної цілісної угоди Україна готова взяти на себе кількісні зобов'язання щодо обмеження та скорочення викидів парникових газів в рамках двохсторонніх чи багатосторонніх угод.

Термін дії нової угоди має сягати 2020 року з чітким дороговказом щодо її функціонування на більш тривалий термін – до 2050 р. і далі.

Кількісні зобов'язання зі скорочення викидів парникових газів

Україна бере на себе зобов'язання щодо такого рівня викидів парникових газів, який на період до 2020 року не перевищуватиме 80% від рівня базового 1990 року, за умови функціонування міжнародних проектних (наприклад, проекти спільного впровадження) та ринкових (наприклад, торгівля квотами) механізмів. Україна готова розглядати та прийняти більші обмеження викидів, якщо економіка України отримає доступ до фінансових і технологічних ресурсів для впровадження низьковуглецевих енергоефективних технологій.³

Стосовно базового року:

У новій угоді 1990 рік має зберігатися як єдиний базовий рік для обрахування зобов'язань сторін.⁴

Питання проектів спільного впровадження:

Досить активною є позиція України при обговоренні питань проектів спільного впровадження, оскільки на практиці Україна бере активну участь у реалізації Кіотського протоколу. Зокрема, українська держава посідає провідне місце у реалізації проектів спільного впровадження згідно ст. 6 Кіотського протоколу. Станом на 1 листопада 2010 року 184 проекти отримали листи-підтримки, з них 56 – листи схвалення. Кількість проектів, затверджених за міжнародною процедурою (Трек 2), складає 13, а за національною (Трек 1) – 19. Майже 50% одиниць скорочення викидів, досягнутих в результаті реалізації проектів спільного впровадження в світі з початку першого періоду дії Кіотського протоколу, мають українське походження.⁵

Так, представники української делегації виступили на засіданні щодо спільного впровадження (JI) як гнучкого механізму Кіотського протоколу, підтримавши, як країна-лідер з реалізації проектів спільного впровадження, продовження дії цього механізму після 2012 року.⁶ Коли обговорювалося питання необхідності фундаментальних змін у механізмі спільного впровадження, збільшення фінансової підтримки Комітету з нагляду за спільним впровадженням (JISC), Україна зауважила, що необхідно провести консультації щодо рівня запропонованих внесків, оскільки це питання стосується України безпосередньо як країни, яка активно працює за проектами спільного впровадження.

Питання перенесення невикористаних квот на викиди парникових газів

Також під час міжнародних переговорів розглядалося питання щодо перенесення надлишкових одиниць установленної кількості (ОУК), які не були реалізовані за перший період зобов'язань Кіотського протоколу 2008–2012 рр. Сторони розглядали три варіанти: залишити невикористані ОУК за країнами-власниками, виключити повну можливість використання надлишків, а також дозволити обмежене перенесення надлишків шляхом встановлення верхньої межі, або шляхом внутрішнього використання перенесених ОУК для покриття дефіциту у другий період зобов'язань. Україна виступала за перенесення невикористаних ОУК на наступний період зобов'язань.

Питання статусу держав із перехідною економікою та питання передачі технологій

Україна пропонувала включити до рішення Конференції Сторін у Канкуні для відображення у нових домовленостях пост-Кіотського періоду наступні положення стосовно Сторін Додатку I, що знаходяться в процесі переходу до ринкової економіки:⁷

«Конференція Сторін:

1. Вирішує, що Сторони Додатку I, які знаходяться у процесі переходу до ринкової економіки, не будуть зв'язані юридичними зобов'язаннями за новими домовленостями щодо зміни клімату після 2012 року щодо надання нових та додаткових фінансових ресурсів, передачі технологій та нарощування інституційного потенціалу на підтримку Сторін, що є країнами, які розвиваються, з метою надання можливості посиленої реалізації заходів з пом'якшення наслідків та адаптації, хоча вони можуть забажати розглянути такі дії на добровільній основі.
2. Запрошує Сторони Додатку I, що мають таку можливість, через багатосторонні агенції, включаючи Глобальний екологічний фонд у рамках його мандату, двохсторонні агенції та приватний сектор, або шляхом будь-яких інших домовленостей, в разі потреби, надати допомогу у нарощуванні потенціалу, фінансах, технічній частині та передачі технологій Сторонам, що знаходяться в процесі переходу до ринкової економіки, з тим щоб сприяти цим Сторонам у розробці та реалізації стратегії розвитку економіки з низькими викидами та планів дій, які б відповідали їхнім пріоритетам та цілям скорочення викидів.»⁸

За словами голови української делегації в Канкуні, Україна «обговорила з усіма делегаціями на пленарному засіданні новий текст довготермінової угоди, яка має прийти на зміну Кіотському протоколу». До цієї угоди в робочих групах було додано текст,

в якому чітко визначено статус країн з перехідною економікою⁹, котрі добровільно можуть робити внески. «Ці внески, скоріш за все, будуть не фінансовими, а технологічними. Наприклад, ми¹⁰ можемо впроваджувати технології, які в нас є в Україні, зокрема технології із виробництва біопалива, в інших країнах. Переговорний процес буде продовжено, враховуючи, що країни з перехідною економікою потребують передачі нових технологій і фінансової підтримки», – наголошував Вадим Сидяченко.¹¹

Про спеціальний статус країн з перехідною економікою заявив голова української делегації Вадим Сидяченко на засіданні робочої групи з довгострокових заходів співробітництва, що відбулося 30 листопада в рамках 16-ї Конференції Сторін Рамкової конвенції ООН зі зміни клімату та 6-ї зустрічі Сторін Кіотського протоколу до неї (COP16/MOP6). Засідання робочої групи було присвячене спеціальному статусу країн з перехідною економікою і організовано Спеціальною робочою групою з довгострокового співробітництва за ініціативи делегацій України, Російської Федерації та Білорусі. У своєму виступі глава української делегації відзначив, що статус країн з перехідною економікою відповідає параграфам 5 і 6 Статті 4 Конвенції та відповідним рішенням Конференції Сторін. На засіданні було відзначено особливу роль країн з перехідною економікою у зниженні викидів парникових газів країнами Додатку I, так само як і їхній внесок у пом'якшення наслідків зміни клімату в глобальному контексті. Закріплений за країнами з перехідною економікою їхній статус забезпечує гнучкість у питаннях фінансування, передачі технологій та нарощування потенціалу в рамках нової програми співробітництва.¹²

Питання створення вуглецевих ринків:

За словами заступника голови Національного агентства екологічних інвестицій України Вадима Сидяченка, який очолював офіційну українську делегацію на 16-й Конференції Сторін Рамкової конвенції ООН зі зміни клімату та 6-й зустрічі Сторін Кіотського протоколу до неї, пріоритетним питанням сьогодення є створення національного вуглецевого ринку та наступне його об'єднання із світовою системою торгівлі викидами, зокрема – європейською.¹³ Україна готова до об'єднання внутрішнього ринку торгівлі викидами із ринками інших держав і регіонів з метою підвищення їхньої ефективності як інструменту скорочення глобальних викидів парникових газів.¹⁴

Щодо вироблення домовленостей з адаптаційних заходів

Україна вважає важливими відповідні переговори і вітає конструктивні домовленості щодо терміно-

вого розроблення відповідних системних заходів та механізмів їхнього фінансування.¹⁵

Щодо моніторингу, звітності та верифікації

Усі сторони нової угоди мають взяти на себе зобов'язання щодо суворого дотримання вимог моніторингу, звітності та верифікації (перегляду) національних інвентаризацій викидів парникових газів, а також проектних та ринкових механізмів.¹⁶

Участь громадськості у міжнародному переговорному процесі з питань зміни клімату та критичний погляд на офіційну позицію України

У міжнародних переговорах з питань зміни клімату у Канкуні взяли участь також представники громадськості та медіа з України. А саме, представники Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина» (м. Львів), Національного екологічного центру (м. Київ), Екоклубу (м. Рівне), Чорноморський жіночий клуб (м. Одеса), які відслідковували конкретні питання міжнародного кліматичного переговорного процесу (гнучких економічних механізми Кіотського протоколу та їхнє продовження, пом'якшення зміни клімату, питання фінансування та передачі технологій, питання викидів від авіації та ін.).

Представники громадськості України, як і представники світової громадськості, долучаються до міжнародного кліматичного переговорного процесу, реалізуючи своє право на доступ до інформації та на участь у прийнятті рішень, які гарантовані міжнародними угодами, зокрема РКООНЗК, Оргуською конвенцією, що підписані та ратифіковані Україною.

Представники української громадськості на постійній основі намагаються долучатися до процесу прийняття рішень з питань зміни клімату: і під час коментування проектів нормативно-правових актів, і при формуванні офіційної позиції України на міжнародні переговори, і під час роботи в громадських радах при Мінприроди, Національному агентстві екологічних інвестицій, і спонукаючи органи державної влади до виконання своїх обов'язків зі зміни клімату на національному та міжнародному рівні шляхом звернення в органи державної влади, в судові інстанції та органи прокуратури.¹⁷

На практиці право на участь громадськості в прийнятті рішень з питань зміни клімату в Україні реалізовується складно. Не завжди здійснюється оцінка та надаються відповіді органами державної

влади на запропоновані коментарі та доповнення громадськості до проектів нормативно-правових актів, якщо такі надаються взагалі.¹⁸ Представникам громадськості відмовляється у їхньому включенні до складу офіційних делегацій на міжнародних переговорах, що не відповідає висновкам, зробленим головою Робочої групи з питань практики застосування принципів Організації конвенції на міжнародних форумах від 29 червня 2010 року (дотримання принципів Організації конвенції при підготовці під час та після конференції зі зміни клімату в Копенгагені в 2009 році в рамках РКООНЗК), оскільки відповідні звернення громадськості просто ігноруються та залишаються без реагування Національним агентством екологічних інвестицій. Безпосередньо під час переговорів представники громадськості України постійно виступають із ініціативою організації зустрічей між офіційною делегацією України та представниками громадськості. Тим не менше такі зустрічі для обговорення важливих питань та позицій організувати не вдається, оскільки представники офіційної делегації України, так виглядає, не мають бажання зустрічатися із громадськістю та обговорювати питання, які громадськість цікавлять. Така позиція офіційної делегації видається не надто коректною та суперечить принципам взаємодії влади і громадськості, так само як і не сприяє ефективному діалогу між ними. Громадськість в Україні на постійній основі кожного року формує позицію громадськості України на міжнародні переговори та надсилає її для розгляду та реагування в органи державної влади. Належного обговорення, розгляду та врахування позиції громадськості не відбувається, тому пропозиції громадськості в повній мірі не знаходять свого втілення в офіційній позиції України і роз'яснення причин такої відмови не відбувається, що суперечить національному законодавству про звернення громадян. Зокрема важливі суперечності між офіційною позицією України та позицією громадськості існують у питаннях національної мети зі зниження викидів парникових газів, яка, на думку громадськості, є несправедливою, оскільки означає фактичне збільшення викидів по відношенню до сьогоденного рівня викидів. Також проблемним є питання відсутності прозорих процедур та механізмів із використання коштів, які надходять у рамках міжнародної торгівлі квотами на викиди парникових газів, у зв'язку із чим відбувається їхнє нецільове витрачання, яке мало місце у 2009 році; питання розроблення планів адаптації до зміни клімату, і пом'якшення зміни клімату в Україні та ін.

Перед початком переговорів у Канкуні у 2010 році, як і в минулі роки, була розроблена позиція з окремих питань переговорного процесу. Основні положення позиції громадськості були такими¹⁹:

- українські неурядові екологічні організації пропонують, щоб Україна обрала за мету стабілізувати викиди парникових газів на рівні 2004–2008 року до 2020 року з їхнім подальшим скороченням. Мова йде про забезпечення росту економіки країни без росту викидів парникових газів. У термінах Кіотського протоколу таке зобов'язання означає зниження викидів парникових газів в Україні на 55% від рівня 1990 року до 2020. Для України така мета є технічно та економічно доцільною і абсолютно виправданою та реалістичною, зважаючи на значний потенціал енергозбереження та доступу України до сучасних механізмів Кіотського протоколу і можливих майбутніх механізмів пост-Кіотської угоди. Також така мета відповідає науковим висновкам Міжурядової групи експертів зі зміни клімату при ООН (МГЕЗК) про необхідність досягнення піку викидів парникових газів до 2020 року з подальшим їхнім зниженням. Відповідно до висновків МГЕЗК для утримання середньорічного глобального потепління в межах 2°C необхідно досягти загального скорочення викидів парникових газів промислово розвиненими країнами (до них також належить і Україна) мінімум на 40% до 2020 року від рівня 1990 року, та на 80–95% до 2050 року від 1990. Крім цього Україна залишається однією з найбільш енергетично неефективних країн у світі, енергоємність ВВП України у 2,6 рази перевищує середній рівень енергоємності ВВП країн світу, висока енергоємність ВВП в Україні є наслідком істотного технологічного відставання у більшості галузях економіки і житлово-комунальній сфері, тому питання зменшення викидів парникових газів та низьковуглецевого розвитку України є дуже актуальними для нашої держави;
- Україна повинна бути готова до компромісу щодо неможливості самого перенесення або запровадження обмеженого використання квот з першого періоду. Українські екологічні громадські організації виступають проти перенесення невикористаних квот з першого періоду дії Кіотського протоколу, оскільки надлишок квот, які зараз має Україна, був отриманий не за рахунок системного впровадження заходів для зменшення викидів парникових газів, а за рахунок економічного спаду в 1990х роках;
- громадськість в Україні вимагає прозорості при використанні та належного контролю за використанням коштів від продажу квот на викиди парникових газів;
- Україна, як розвинута держава, повинна бути готовою до передачі існуючих технологій та надання фінансової підтримки державам, що розвиваються для адаптації до зміни клімату та пом'якшення зміни клімату.

Під час міжнародних переговорів з питань зміни клімату Україна отримала «антинагороду» від світової громадськості за свою позицію щодо перенесення нереалізованих квот на викиди парникових газів на наступний пост-Киотський період.²⁰ Світова громадська Мережа зі зміни клімату (CAN – Climate Action Network) обґрунтувала свою позицію тим, що такі квоти в Україні утворилися у зв'язку зі спадом економіки, а не через цілеспрямовану політику зі зменшення викидів, тому таке перенесення квот є несправедливим та не сприятиме впровадженню кліматоохоронної політики в державі. НАЕІ не погодилося із такою позицією CAN про антинагороду України Fossil of the Day («Динозавр дня»), вважаючи її безпідставною та такою, що негативно впливають на переговорний процес, сповільнюючи його та відволікаючи увагу Сторін від більш нагальних проблем.²¹

У свою чергу Мережа зі зміни клімату надала офіційне роз'яснення такої своєї позиції,²² повторно висловивши свою стурбованість перенесенням невикористаних квот на другий зобов'язальний період Киотського протоколу, що може підірвати його ефективність та підтвердили свою позицію про те, що надлишкові квоти утворилися через спад економіки, який неможливо було передбачити, коли розроблявся та приймався Киотський протокол, тому сьогоднішній рівень викидів парникових газів України складає 54% від рівня 1990 року. CAN запросила Україну до співпраці та обговорення проблемних моментів переговорного процесу та здійснення конструктивного діалогу між офіційною Україною та громадськістю України і світовою громадськістю.

Громадськість України, як і уся світова громадськість продовжують наполягати на тому, щоб країни домовились про амбітні зобов'язання зі скорочення викидів парникових газів для досягнення цілей з утримання глобального росту температури згідно висновків наукових експертів; щоб країни погодилися на надання допомоги (фінансової та технологічної) країнам, що розвиваються на адаптаційні потреби та задля сталого розвитку із використанням низьковуглецевих технологій, щоб була встановлена система звітності та контролю за використанням наданими світової спільнотою фінансових ресурсів країнами, що розвиваються. Громадськість також стурбована практикою впровадження гнучких механізмів Киотського протоколу, коли на практиці вони не завжди приводять до скорочення викидів парникових газів (особливо це стосується механізмів з міжнародної торгівлі квотами, оскільки були випадки, коли кошти, отримані за цими механізмами, витрачаються не за цільовим призначенням²³, або державами навіть допускаються можливості використання цих коштів не для прямого скорочення

викидів парникових газів, а й на інші потреби, такі як, наприклад, організації різного роду зустрічей, відрядження в межах України та закордон, купівля сувенірної продукції і т. д.²⁴). Дані нормативні положення, відсутність контролю із використання так званих кіотських коштів ведуть до неможливості досягнення скорочення викидів за рахунок коштів від продажу квот на викиди парникових газів²⁵, до невиконання мети РКООНЗК із досягнення стабілізації концентрації парникових газів та до погіршення іміджу України на міжнародному рівні.

¹ http://www.neia.gov.ua/nature/control/uk/publish/article?art_id=122880&cat_id=115630

² http://neia.gov.ua/nature/control/uk/publish/article?art_id=122561&cat_id=115630

³ http://neia.gov.ua/nature/control/uk/publish/article?art_id=122561&cat_id=115630

⁴ http://neia.gov.ua/nature/control/uk/publish/article?art_id=122561&cat_id=115630

⁵ http://www.neia.gov.ua/nature/control/uk/publish/article?art_id=122762&cat_id=115630

⁶ http://www.neia.gov.ua/nature/control/uk/publish/article?art_id=122762&cat_id=115630

⁷ http://neia.gov.ua/nature/control/uk/publish/article?art_id=122561&cat_id=115630

⁸ http://neia.gov.ua/nature/control/uk/publish/article?art_id=122561&cat_id=115630

⁹ Україна є країною із таким статусом згідно з Киотським протоколом.

¹⁰ Йдеться про Україну.

¹¹ http://www.neia.gov.ua/nature/control/uk/publish/article?art_id=122810&cat_id=115630

¹² http://www.neia.gov.ua/nature/control/uk/publish/article?art_id=122652&cat_id=113136

¹³ http://www.neia.gov.ua/nature/control/uk/publish/article?art_id=122810&cat_id=115630

¹⁴ http://neia.gov.ua/nature/control/uk/publish/article?art_id=122561&cat_id=115630

¹⁵ http://neia.gov.ua/nature/control/uk/publish/article?art_id=122561&cat_id=115630

¹⁶ http://neia.gov.ua/nature/control/uk/publish/article?art_id=122561&cat_id=115630

¹⁷ <http://epl.org.ua/ekologija/zmina-klimatu/spravi>

¹⁸ <http://epl.org.ua/pravo/uchast-gromadskosti/spravi>

¹⁹ http://climategroup.org.ua/wp-content/uploads/2010/11/pos_kankun101118.pdf

²⁰ <http://climategroup.org.ua/?cat=11>

²¹ http://www.neia.gov.ua/nature/control/uk/publish/article?art_id=122708&cat_id=113136

²² <http://climategroup.org.ua/wp-content/uploads/2010/11/Reply-on-the-fossil-of-Ukraine-Signed.pdf>

²³ <http://ura-inform.com/uk/economics/2010/12/24/protokol>

²⁴ <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=671-2010-%EF> (див. п. 2, 3, 4 додатку 1 та п. 2, 3 додатку 2 до Порядку використання у 2010 році коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки заходів, спрямованих на зменшення обсягів викидів (збільшення абсорбції) парникових газів, розвиток міжнародного співробітництва з питань зміни клімату, затвердженого постановою КМУ від 28.07.2010 № 671).

Шістнадцята Сесія Конференції Сторін Рамкової конвенції ООН зі зміни клімату і Шоста Сесія Зустрічі Сторін Кіотського протоколу

29 листопада – 10 грудня 2010 року
Канкун, Мексика

Домовившись відкласти поки-що ті питання, які завели міжнародні кліматичні переговори у глухий кут, уряди, які зустрілися на конференції ООН про зміну клімату у Канкуні (Мексика) прийняли низку рішень, які закріплюють національні зобов'язання щодо пом'якшення та передбачають початкові кроки для зміцнення фінансів, прозорості та інших елементів багатосторонньої кліматичної рамкової основи.

У загальних масштабах Канкунські угоди переносять суттєві елементи Копенгагенської домовленості до Рамкової конвенції ООН зі зміни клімату (РКООНЗК). Вони включають ті цілі та заходи щодо адаптації, зобов'язання щодо яких ввійшли до Домовленості, що стало першим випадком, коли усі основні економіки зобов'язалися здійснювати чіткі дії згідно РКООНЗК з часу її запровадження майже два десятиліття тому. У цих угодах також передбачаються початкові кроки в напрямку імплементації операційних елементів Домовленості, включаючи створення нового Зеленого кліматичного фонду для країн, що розвиваються та системи “міжнародних консультацій та аналізу” для того, щоб контролювати дії країн.

Канкунська угода базується на пошуку шляху до вдалого вирішення найскладніших на даний момент питань стосовно того, чи зможуть країни прийняти обов'язкові до виконання зобов'язання. А якщо так, то коли і у якій формі. Зокрема, угода повинна встановлювати баланс між вимогами країн, що розвиваються, затвердити новий період цілей розвинених країн в рамках Кіотського протоколу та відмовою Японії та інших країн бути обмеженими вузькими рамками. Остаточний результат залишає усі можливості без конкретних рішень і не встановлює чіткого шляху до обов'язкової угоди.

Зустріч, яка офіційно називається Шістнадцята сесія Конференції Сторін РКООНЗК та Шоста сесія Зустрічі Сторін Кіотського протоколу, різьче відрізнялася від драматичного, хаотичного та гіркого розчарування у 2009 р. у Копенгагені.

Оскільки уряд Мексики доклав усіх зусиль, щоб процес переговорів був відкритим та інклюзивним, то не було підготованих процедурних баталій чи драматичних протестів. Сполучені Штати та Китай уникали відкритих зіткнень, а Індія виступала як ключовий посередник між ними двома. Побоюючись того, що ще одна “поразка” може паралізувати процес ООН, учасники швидше досягали все більших результатів, легше відступаючись від своїх попередніх вимог. На останньому етапі тільки Болівія намагалася зупинити прийняття пакету домовленостей, в той час, як інші країни засипали керівництво Мексики похвалами за забезпечення успіху.

Окрім досягнення конкретних суттєвих результатів, основним здобутком переговорів у Канкуні було те, що вони продемонстрували, що переговори ООН все ще можуть давати реальні результати – найбільш реальні з часів Марракешських домовленостей, досягнутих майже десятиліття тому.

Незрозуміло, куди процес піде після Канкуна. За одним сценарієм операційні рішення ініціюють концентрований етап інституційної розбудови, яка мобілізує ресурси і посилює прозорість, зміцнюючи довіру до майбутньої обов'язкової угоди. (Дійсно Канкунські угоди окреслюють напружену робочу програму на наступний рік і далі.) Але, поступившись своїми вимогами щодо нових обмежувальних зобов'язань, і з огляду на те, що цілі Кіотського протоколу завершуються всього через два роки, деякі країни тепер намагаються проштотувати це питання на конференції наступного року у Південній Африці.

Нижче подані розділи подають контекст процесу переговорів та підсумок основних елементів Канкунських угод (повні тексти рішень знаходяться за адресою <http://unfccc.int/2860/php>).

Шлях до Канкуна

Офіційний процес переговорів організовується у двох напрямках. У 2005 році після набуття чинності Кіотським протоколом Сторони створили Спеціальну робочу групу для ведення переговорів щодо обов'язкових цілей на викиди на період після 2012 року для розвинених країн (за винятком Сполучених Штатів, які не є стороною Кіотського протоколу). Усвідомлюючи те, що країни, які мають цілі на викиди згідно Кіотського протоколу, не погодяться на другий період зобов'язань, якщо Сполучені Штати Америки та більшість країн з перехідною економікою не приймуть відповідних зобов'язань, Сторони прийняли у 2007 році Балійський план дій, створивши другу Спеціальну робочу групу в рамках РКООНЗК з метою досягнення "узгодженого результату" через два роки у Копенгагені.

Жоден з цих офіційних шляхів не дав результату у Копенгагені. Копенгагенська домовленість виникла в результаті політичних переговорів серед невеликої групи глав держав і в кінцевому результаті не була офіційно прийнята на конференції у Копенгагені. З того часу понад 130 країн об'єдналися не обов'язковою Домовленістю, і понад 80 прийняли конкретні зобов'язання щодо пом'якшення. Але сама Домовленість не має формального статусу на переговорах ООН.

Основні результати переговорів у Канкуні

Канкунські угоди включають рішення сторін в рамках РКООНЗК та Кіотського протоколу, основні з яких відображають результати двох робочих груп. Проте, щоб досягнути політичного балансу, потрібні були переговори по двох шляхах і в ключових сферах, таких як "закріплення" зобов'язань щодо пом'якшення та врахування майбутніх обов'язкових результатів, рішення потрібно розглядати разом.

Зобов'язання щодо пом'якшення

Конкретний зміст та цілі зобов'язань країн щодо пом'якшення не розглядалися в ході переговорів. У центрі уваги було те, яким чином необмежувальні зобов'язання, прийняті в рамках Копенгагенської домовленості, будуть відображені у рішеннях ООН.

Потрібен був баланс по двох ключових вимірах. По-перше, угода повинна була забезпечувати диференціацію між розвиненими країнами та країнами, що розвиваються, якої вимагали останні, а також симетрію природи зобов'язань обох груп, якої вимагали Сполучені Штати і деякі інші розвинені країни. По-друге, зобов'язання мали бути прийняті таким чином, щоб залишалася можливість для майбутніх Кіотських цілей на викиди і щоб водночас Японія та інші країни не були зобов'язані приймати їх.

Розв'язок був знайдений у формулюванні, яке складалося з трьох частин і яке було відображене у рішеннях двох робочих груп і було пов'язане з двома іншими документами. Як і в Копенгагенській домовленості, цілі зменшення викидів для економік розвинених країн містяться в одних документах, тоді як національні заходи з пом'якшення для країн, що розвиваються, перелічені в інших (у цьому випадку у двох інформаційних документах). Посилання на ці документи містяться у рішенні щодо напрямку, що базується на Конвенції і стосується розвинених країн та країн, що розвиваються, та у рішенні щодо напрямку, що базується на Кіотському протоколі і стосується розвинених країн з кіотськими цілями.

Для усіх трьох категорій формулювання є ідентичним: конференція "враховує" зобов'язання, які "мають бути імплементовані", як такі, що містяться у згаданих інформаційних документах.

У рішенні, що базується на Конвенції, країни, що розвиваються, погоджуються здійснювати національні дії з пом'якшення, за допомогою технологій та фінансів, "направлені на досягнення відхилень у викидах стосовно викидів "за умов звичайного бізнесу" у 2020 році. Розвинені країни заохочуються збільшити свої цілі "до рівня, що відповідає" останнім рекомендаціям Міжурядової групи експертів з питань зміни клімату. У рішенні говориться, що розвинені країни повинні під-

готувати “низьковуглецеві стратегії та плани розвитку” та країни, що розвиваються, заохочують-ся зробити те саме, але це рішення не передбачає процесу подальшого їхнього визначення.

У рішенні містяться заклики проводити семінари для в'яснення припущень, які стоять за обіцянками країн в напрямку пом'якшення, а стосовно розвинених країн – розглянути шляхи збільшення рівня їхніх прагнень. У ньому також засновується “реєстр” з двох частин. У першій частині, яка спрямована на посилення підтримки дій країн, що розвиваються, ці країни можуть перелічити наявну чи надану підтримку. У другій частині буде вестися реєстр усіх національних дій в напрямку пом'якшення країн, що розвиваються – ті, що містяться у першому інформаційному документі, та усі інші, незалежно від того, чи вони були підтримані, чи ні.

Майбутні правові результати

Київське рішення повторює первинне доручення київської Спеціальної робочої групи “завершити свою роботу якнайшвидше, щоб встигнути гарантувати відсутність прогалини між першим та другим зобов'язальними періодами.”

Рішення по Конвенції продовжує діяльність другої Спеціальної робочої групи на рік, доручаючи їй “продовжувати обговорювати правові можливості з метою отримати узгоджений результат, розглядаючи поміж іншого пропозиції, подані декількома сторонами згідно Статті 17 РКООНЗК, яка визначає процедури прийняття нових протоколів. Втім на його самому початку також говорить про те, що “ніщо у цьому рішенні не повинно заздалегідь визначати перспективи чи зміст юридично обов'язкового результату у майбутньому”.

Довготривала мета та її перегляд

Подібно до Копенгагенської домовленості, рішення, що базується на Конвенції, встановлює ціль обмежити глобальне потепління на рівні нижче 2 градусів за Цельсієм від передіндустріального рівня і закликає здійснювати періодичний перегляд з метою розглянути можливості зміцнення цієї довготривалої цілі, в тому числі і зниження на 1,5 градуса. Перший перегляд мети має початися у 2013 році та завершитися до 2015 року. На Сімнадцятій сесії Конференції Сторін Рамкової конвенції ООН зі зміни клімату сторони знову розглядатимуть можливість встановлення часових рамок для максимального зростання глобальних викидів та ціль глобальних викидів на період до 2050 року.

Операційні кроки згідно РКООНЗК

Рішення, що базується на Конвенції, визначає основні параметри нових чи посилених механізмів, передбачених у Копенгагенській домовленості, включаючи Зелений кліматичний фонд, нові механізми адаптації, технології, лісове господарство, потужнішу систему прозорості, а також кроки в напрямку їхнього подальшого розвитку.

Вимірюваність, звітування та контроль

Для посилення вимірюваності, звітування та контролю дій, спрямованих на пом'якшення, та підтримки для країн, що розвиваються, у рішенні закликається здійснювати такі кроки:

- Більш деталізоване звітування щодо комунікування і розвинених країн, і країн, що розвиваються, щодо дій, спрямованих на пом'якшення та наданої та отриманої підтримки;
- Для країн, що розвиваються, створити інструкції щодо міжнародного вимірювання, звітування та контролю дій в напрямку пом'якшення, які отримують міжнародну підтримку, та створити “загальні” інструкції для внутрішнього вимірювання, звітування та контролю автономних дій;
- Розвиненим країнам рекомендується подавати нові дворічні звіти щодо результатів у зменшенні викидів та наданої підтримки; країнам, що розвиваються, рекомендується подавати такі звіти щодо реєстрів парникових газів, дій, спрямованих на пом'якшення, потреби та отриману підтримку. (розвинені країни вже подають річні реєстри парникових газів).

Окрім того, рішення започатковує нові процеси в рамках Допоміжного органу з впровадження для розгляду зусиль сторін в напрямку пом'якшення, які називають “міжнародними оцінками” для розвинених країн, та “міжнародними консультаціями і аналізом” – вислів з Копенгагенської домовленості – для країн, що розвиваються. В останньому випадку рішення визначає, що процес має бути “ненав’язливий, не покаральний та поважати національний суверенітет”; зосереджуватися на тих діях, які ще не отримали підтримки; не розглядати “відповідність” внутрішньої політики країн, включати аналіз технічних експертів та завершуватися підсумковим звітом.

Рішення окреслює робочі програми для розробки кожного з цих елементів, але не встановлює кінцевих термінів.

Фінанси

Рішення включає фінансову ціль, встановлену Копенгагенською домовленістю – колективне зобов’язання розвинених країн надати 30 мільярдів доларів для швидкого фінансування для країн, що розвиваються, на 2010–2012 роки; мобілізувати 100 мільярдів доларів для державного та приватного фінансування до 2020 року “в контексті значимих дій в напрямку пом'якшення та прозорості впровадження”.

Сторони домовилися створити Зелений кліматичний фонд, який має діяти під “наглядом” (а не прямим “керівництвом”) та бути підзвітним Конференції сторін. Фондом буде керувати рада у складі 24 членів, в якій будуть однаково представлені розвинені країни та країни, що розвиваються, та яку підтримуватиме незалежний секретаріат. Світовий банк був призначений тимчасовим повірителем, але цей статус підлягає перегляду три роки після того, як фонд почне діяти. Структуризація фонду доручена Перехідному комітетові, який складається з 40 членів (15 членів з розвинених країн і 25 членів з країн, що розвиваються), який спочатку буде скликатися секретаріатом РКООНЗК і має подати свої рекомендації на сімнадцятій конференції сторін.

Рішенням також засновується новий Постійний комітет для надання допомоги конференції сторін у таких сферах як “покращення узгодженості та координації” між різних фінансових каналів та вимірюваності, звітування та контролю щодо фінансів. Конкретні ролі та функції мають визначитися в подальшому.

Адаптація

Сторони створили Канкунський адаптаційний механізм для підсилення зусиль в напрямку адаптації усіх країн; процес допомоги найменш розвиненим країнам в розробці та реалізації національних адаптаційних планів; Адаптаційний комітет для надання технічної допомоги сторонам, сприяти обміну інформацією та найкращими практиками та надавати консультації конференції сторін у питаннях, пов’язаних з адаптацією. Допоміжний орган з впровадження має надати рекомендації для процесу у найменш розвинених країнах, а Спеціальна робоча група має подати рекомендації щодо складу та функцій Адаптаційного комітету, які мають бути прийняті на сімнадцятій конференції сторін.

Рішенням також створюється робоча програма для розгляду “підходів до вирішення втрат та шкоди, пов’язаних зі зміною клімату в ... особливо вразливих” країнах, що розвиваються, включаючи механізм кліматичного страхування та інші опції розподілу ризиків, рекомендації щодо яких мають бути подані на вісімнадцятій конференції сторін.

Зменшення викидів від вирубки та деградації лісів

Рішення окреслює стадійний підхід до зміцнення зусиль країн, що розвиваються, в напрямку зменшення викидів від вирубки лісів та іншої діяльності, пов’язаної з лісовим господарством, починаючи з розробки національних стратегій та “переході до дій, скерованих на результат, які повинні повністю вимірюватися та контролюватися”.

У ньому міститься заклик до країн, що розвиваються, докласти зусиль, щоб розробити національну стратегію чи план дій, національний базовий рівень для лісових викидів, прозору національну сис-

тему моніторингу та звітування щодо діяльності в напрямку збереження та зменшення викидів. Країни також повинні притримуватися заходів безпеки, які забезпечують, наприклад, повну участь корінних народів, місцевих спільнот та інших зацікавлених сторін. Не будучи у змозі вирішити певні фінансові питання, особливо, роль ринкового фінансування, сторони звернулися до Спеціальної робочої групи з проханням вивчити фінансові можливості та подати рекомендації на сімнадцятій конференції сторін.

Розвиток та передача технологій

Рішенням встановлюється Технологічний механізм, що складається Технологічного виконавчого комітету та Центру та мережі кліматичних технологій.

Комітет у складі 20 членів, включатиме експертів, номінованих сторонами та призначених конференцією сторін. Його роль включатиме оцінювання технологічних потреб та питань, надання рекомендацій щодо дій в напрямку сприяння розвитку та передачі технологій, сприяння співпраці між урядами, приватним сектором та іншими елементами.

Технологічний центр та мережа мають допомагати країнам, що розвиваються, визначити технологічні потреби та можливості, сприяти освітній діяльності в напрямку застосування екологічно безпечних технологій, сприяти партнерству між державними та приватними зацікавленими сторонами для пришвидшення розвитку та впровадження екологічно безпечних технологій.

Сторони прийняли робочу програму для подальшого визначення ролей та функцій з огляду на рішення сімнадцятої конференції сторін, яке повністю запустить технологічний механізм у 2012 році.

Міри у відповідь

Сторони вирішили “створити форум” для подальшого розгляду економічного та соціального впливів “мір у відповідь” (в основному, вплив на країни з видобувними паливними системами меншого попиту в результаті зусиль в напрямку зменшення викидів). Допоміжні органи конференції сторін зберуть початковий форум наступного року з метою прийняти робочу програму та “створити форум щодо мір у відповідь” на сімнадцятій конференції сторін.

У рішенні повторюються формулювання з Конвенції, а саме, що “міри прийняті для боротьби зі зміною клімату, включаючи односторонні міри, не повинні бути засобами довільної чи неоправданої дискримінації або завуальованим обмеженням міжнародної торгівлі”.

Кіотські рішення

Хоча сторони Кіотського протоколу гальмували питання нових обов’язкових цілей, вони досягнули певних результатів у інших пов’язаних питаннях. Вони вирішили, що у наступному періоді зобов’язань:

- 1990 рік буде і надалі служити базовим роком для обрахунку обов’язкових цілей сторін, хоча сторонам дозволятиметься для їхніх “власних цілей” також висловлювати їхні цілі стосовно альтернативного року відліку;
- Торгівля квотами за Кіотським протоколом та механізми, що базуються на проектах, і надалі будуть доступними для розвинених країн як засоби досягнення їхніх цілей;
- Міри пов’язані із землекористуванням в напрямку зменшення викидів та зменшення парникових газів також враховуватимуться стосовно цілей сторін;
- “потенціали глобального потепління” різних парникових газів, які використовувалися для обрахунку викидів сторін будуть надаватися Міжнародною групою експертів зі зміни клімату.

Майбутні зустрічі

Сторони домовилися провести сімнадцяту конференцію сторін у період від 28 листопада до 9 грудня 2001 р. у м. Дюрбан, Південна Африка. Не було прийняте рішення щодо місця проведення вісімнадцятої зустрічі сторін, яку запропонували прийняти Катар і Південна Корея.

Результати 16-тої конференції Сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату в Канкуні

Робоча група неурядових організацій з питань зміни клімату

Загальний огляд переговорного процесу

З 29 листопада по 10 грудня у м. Канкун, Мексика, відбувалась 16-та конференція Сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (РКООНЗК). Україна ратифікувала Рамкову конвенцію ООН про зміну клімату та Кіотський протокол до неї і є учасницею переговорного процесу. Основною метою Конвенції є стабілізація концентрації парникових газів в атмосфері на такому рівні, який не допустить небезпечного антропогенного впливу на кліматичну систему. Кіотський протокол є міжнародним договором, який зобов'язує країни знижувати викиди парникових газів. Кіотський протокол закінчує свою дію у 2012 році і на даний момент проходить переговорний процес щодо його подальшої долі або створення нової угоди.

Від переговорів в Канкуні очікувалось прийняття низки рішень, які потім стануть основою майбутньої пост-Кіотської угоди. Після двотижневих переговорів країни дійшли згоди по основним питанням, які називаються Канкунські угоди.

Важливим досягненням цих переговорів було те, що вдалося відновити довіру між індустріально розвиненими країнами та країнами, що розвиваються, особливо в питаннях надання фінансової допомоги. Також важливим результатом є те, що переговорний процес залишився в межах ООН і не перейшов у більш вузьке коло країн, наприклад, у Велику двадцятку або Велику вісімку. Переговорний процес у межах ООН гарантує рівноправну участь усіх країн у прийнятті рішень, водночас і багатих, і бідних країн. Канкунські угоди були підтримані всіма країнами-учасницями, в тому числі й Україною. Угода в Канкуні не була підтримана тільки Болівією.

Паралельні переговорні процеси (треки)

На даний момент переговорний процес відбувається за двома паралельними процесами, так званими треками (Track). Продовжується переговорний процес щодо прийняття другого періоду зобов'язань до Кіотського протоколу (The Ad Hoc Working Group

on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol (AWG-KP), а також одночасно відбувається переговорний процес зі створення нової пост-Кіотської угоди з більш широким колом проблемних питань, які не відображені у Кіотському протоколі (Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA).

Переговори щодо другого періоду дії Кіотського протоколу

У результаті зустрічі в Канкуні переговорний текст з Кіотському протоколу містить у собі пропозиції, які будуть у майбутньому обговорюватись країнами. Важливим і не вирішеним залишається питання що робити після 2012 року, у випадку якщо країни не дійдуть згоди і буде часовий проміжок, протягом якого не буде міжнародної угоди щодо зниження викидів парникових газів. Серед результатів переговорів щодо продовження дії Кіотського протоколу відзначимо такі:

1. Визнано, що сторони, включені в Додаток 1 повинні продовжувати відігравати лідируючу роль у боротьбі зі зміною клімату.
2. Створено спеціальну робочу групу щодо подальших зобов'язань, яка повинна ухвалити рішення якнайшвидше для уникнення прогалин між першим і другим періодами зобов'язань. Тому

- робоча група щодо подальших зобов'язань для Сторін Додатку 1 до Кіотського протоколу повинна продовжити свою роботу.
3. Погоджено, що країни Додатку 1 повинні встановити цілі зі скорочення викидів парникових газів. Сторони Додатку 1 закликано підняти рівень активності щодо скорочення викидів як колективно так і індивідуально, з метою скорочення їх сукупного рівня відповідно до меж, встановлених у Четвертій доповіді Міжурядової групи експертів зі зміни клімату.
 4. Погоджено, що в другому періоді зобов'язань базовим роком буде 1990. Але в той самий час кожна країна може вибрати довільний базовий рік і надавати свої зобов'язання відносно будь-якого року. Це створює певні складнощі у визначенні реальних скорочень відносно 1990 року. Інші варіанти базових років, які використовують країни, є 2000 та 2005.
 5. Зазначено, що торгівля квотами та проектні механізми Кіотського протоколу повинні надалі функціонувати для країн Додатку 1, як засоби для досягнення їхніх кількісних зобов'язань зі скорочення викидів. Але ці механізми можуть бути доповнені або удосконалені.

Основні положення Канкунських угод:

Результатом переговорного процесу в рамках Конвенції стали Канкунські угоди. Зазначимо основні моменти

- Країни досягли згоди щодо недопущення потепління більше ніж на 2 градуси Цельсія від доіндустріального періоду. Також домовились про можливий перегляд цієї мети і в, залежності від розвитку подій, обмежити потепління до 1,5 градусів Цельсія.
- Раніше заявлені зобов'язання зі зниження викидів парникових газів у Копенгагені були внесені в Канкунські угоди.
- Країни, що розвиваються, погодились на створення національних програм зі зниження викидів парникових газів (Nationally Appropriate Mitigation Actions (NAMA)).
- Також країни, що розвиваються, погодились з необхідністю більшої прозорості та звітування щодо виконання національних програм зі зниження викидів, використання отриманої фінансової та технічної допомоги на реалізацію цих програм (monitoring, reporting and verification (MRV)).
- Прийняте рішення про створення Зеленого кліматичного фонду, надання фінансової допомоги від індустріально розвинених країн.
- Прийняті рішення щодо зниження викидів від знеліснення та деградації лісів в країнах, що розвиваються (Reducing emissions from deforestation in developing countries (REDD)).

- Погоджено, що індустріально розвинені країни повинні створити національні стратегії або плани низько вуглецевого розвитку економіки.

Однак залишилась невирішеною низка питань, яку країни планують вирішити протягом 2011 року. До цих питань відносяться джерела наповнення Зеленого кліматичного фонду, приведення у відповідність зобов'язань зі зниження викидів парникових газів до мети 2 градуси Цельсія, правові питання пост-Кіотського режиму.

Робоча група з питань зміни клімату надає детальний огляд питань, які є найбільш актуальними для України

1. Надання фінансової допомоги індустріально розвиненими країнами.

Індустріально розвинені країни домовились надати короткострокову та довгострокову фінансову допомогу на заходи з адаптації та зниження викидів парникових газів для країн, що розвиваються. Короткострокова фінансова допомога складатиме 30 млрд. дол щорічно у період 2010–2012 роках. Довгострокова фінансова допомога складатиме 100 млрд. дол щорічно у період до 2020 року. Фінансування буде надаватись з пріоритетом для найбільш вразливих до наслідків зміни клімату країн.

Важливим також є те, що фінансування має бути новим та додатковим (нова фінансова допомога, а не в рамках вже існуючих програм допомоги бідним країнам), прогнозованим та адекватним.

Щодо джерел фінансування, ще чітко не окреслено, з яких саме джерел буде надаватись фінансова допомога. Але в тексті Канкунських угод зазначено, що це може бути комбінація з різних джерел фінансування: бюджети розвинених країн, приватні джерела (фонди, програми), а також альтернативні джерела фінансування.

Також вирішено створити Зелений кліматичний фонд (Green Climate Fund), як орган, який буде координувати фінансові механізми в межах Рамкової конвенції ООН про зміну клімату. Зеленим кліматичним фондом буде керувати Рада Фонду з 24 членів. У Раді Зеленого кліматичного фонду будуть представники індустріально розвинутих країн та країн, що розвиваються, в рівній кількості.

Вирішено тимчасово (до 2015 року) обрати довіреним органом Світовий банк, який буде виконувати роль розпорядника фінансових ресурсів. Структура та

робота Зеленого кліматичного фонду буде формуватись Перехідним комітетом (Transitional Committee), який складатиметься з 40 членів. Перехідний комітет буде складатись з 15 членів від розвинених країн та 25 членів від країн, що розвиваються. Це важливо з тієї точки зору, що країни, що розвиваються, та найбільш вразливі країни матимуть більше доступу та впливу на рішення щодо розподілу фінансової допомоги на адаптацію та зниження викидів.

Під час переговорів у Канкуні був представлений звіт Групи вищого сегменту щодо фінансування вирішення проблеми зміни клімату. До складу Групи входить Генеральний Секретар ООН Бан Гі Мун, прем'єр-міністри та міністри ряду країн¹, представники міжнародних фінансових установ. У докладі йдеться про можливі джерела наповнення фінансового фонду для надання допомоги на заходи з адаптації та зменшення викидів парникових газів в країнах, що розвиваються. Висновок групи: досягти цілі в 100 млрд. дол. є викликом для світової спільноти, але це можливо реалізувати.

Серед основних джерел для фінансування розглядаються такі:

- Підвищення цін за викиди CO₂ – еквіваленту до 20–25\$ за тонну. Це призведе одночасно до подвійного результату – консолідації фінансів та стимулювання зменшення викидів парникових газів на підприємствах.
- Аукціон дозволів на викиди парникових газів та введення оподаткування викидів парникових газів на національному рівні. 10% від загального прибутку від аукціону може надаватись для наповнення Кліматичного фонду. Міжнародний аукціон дозволів на викиди буде стосуватись одиниць встановленої кількості (ОВК – AAUs)² та національних дозволів на викиди в межах системи торгівлі викидами (emissions trading system – ETS).
- Також пропонується застосування податку на скорочення викидів в межах проектів спільного впровадження (JI). Тобто, від кожного реалізованого проекту СВ буде відраховано 2% від зборів до Зеленого кліматичного фонду. Подібний 2% податок вже існує на проекти по Механізму чистого розвитку (МЧР – CDM) і є джерелом наповнення адаптаційного фонду Кіотського протоколу.
- Оподаткування викидів від міжнародного транспорту: авіація та морський транспорт. Міжнародний авіаційний та морський транспорт набирає стрімкого розвитку і відповідно зростають викиди парникових газів від цього сектору. Оподаткування на ці галузі створить додатковий

ресурс постійного наповнення Зеленого кліматичного фонду.

- Можливі внески від міжнародних фінансових установ, таких як Світовий банк, Міжнародний валютний фонд (МВФ), багатосторонні банки розвитку (Multilateral Development Banks (MDBs))
- Одним з джерел наповнення Зеленого кліматичного фонду можуть бути бюджети індустріально розвинених країн. Однією з пропозицій є встановлення певного відсотку відрахувань з бюджету країн.
- Іншим джерелом наповнення Зеленого кліматичного фонду можуть бути приватні інвестиційні проекти у заходи зі зниження викидів парникових газів.

Україна відноситься до індустріально розвинених країн з перехідною економікою. На даний момент від України не вимагається надання фінансової допомоги іншим країнам через статус країни з перехідною економікою. Але з визначенням тих чи інших джерел наповнення Зеленого кліматичного фонду, в тому числі згаданих вище, Україна повинна буде брати участь у цьому процесі. Це можуть бути аукціони дозволів на викиди, відрахування від проектів СВ, оподаткування на міжнародний авіаційний та морський транспорт.

2. Статус країни з перехідною економікою

У тексті Канкунських угод є пункт, який стосується статусу країн з перехідною економікою, до яких також відноситься Україна.

Статус країни з перехідною економікою за Кіотським протоколом звільняє від зобов'язання надавати фінансову, технічну допомогу та допомагати бідним країнам у розвитку їхнього потенціалу. До країн з перехідною економікою, окрім України, відносяться, Росія, Білорусь та деякі країни Східної Європи.

На проміжній зустрічі переговорів зі зміни клімату у Китаї Україна, Росія та Білорусь направили до Секретаріату Конвенції подання щодо продовження статусу з перехідною економікою в майбутній пост-Кіотській угоді.

Україна, Росія та Білорусія наполягають на тому, щоб не бути зобов'язаними юридично в пост-Кіотській угоді надавати фінансову та технологічну допомогу країнам, що розвиваються на заходи зі зниження викидів та адаптації. Зазначені країни можуть надавати таку допомогу тільки на добровільних засадах. У той самий час вищевказані країни закликають розвинені країни надавати їм допомогу, в тому числі фінансову та технічну для

впровадження низьковуглецевих стратегій розвитку економіки.

У п. 141 Канкунських угод говориться, що в рамках переговорного процесу Конвенції буде продовжено розгляд питання про надання країнам з перехідною економікою Додатку 1 доступу до фінансової допомоги та розвитку потенціалу для будівництва низько вуглецевої економіки.

Також, посилаючись на ст.4, п.6 Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, країнам Додатку 1 з перехідною економікою буде дозволена певна гнучкість для того, щоб зміцнити можливості цих країн займатись проблемами зміни клімату.

3. Торгівля квотами. Одиниці встановленої кількості (AAUs). Опції на переговорах

Останні місяці в Україні увага більшості інформаційних видань була прикута до використання так званих кіотських грошей, отриманих від Японії за квоти. Крім національних аспектів використання квот на викиди парникових газів, вони є одним з важливих елементів міжнародних кліматичних переговорів.

Одиниця встановленої кількості (ОВК) є по суті дозволом на викид парникових газів (ПГ) у кількості однієї метричної тонни еквіваленту діоксиду вуглецю, що розрахована з використанням їхнього потенціалу глобального потепління. Одиниці встановленої кількості видані відповідно до рівня початкової «встановленої кількості» сторонам Кіотського протоколу з Додатку 1.

Відповідно до статті 17 Кіотського протоколу, Сторони, які мають встановлені кількісні зобов'язання зі скорочення або обмеження викидів, можуть брати участь у торгівлі квотами на викиди парникових газів для цілей виконання своїх зобов'язань зі скорочення викидів ПГ.

Торгівля квотами є одним з ринкових механізмів, націленим на скорочення викидів парникових газів. При цьому будь-яка така торгівля доповнює внутрішні дії для цілей виконання визначених кількісних зобов'язань зі скорочення викидів ПГ. Таким чином, торгівля квотами дозволяє двом державам – Сторонам Протоколу, обмінюватися частиною своїх зобов'язань по викидах.

Важливо відмітити, що Кіотський протокол включає три так звані «гнучкі механізми»: торгівлю квотами, механізми спільного впровадження та механізми чистого розвитку. Два з них працюють в Україні. Це торгівля квотами та механізм спільного впровадження.

Між ними існує принципова відмінність: продаж квот здійснює виключно держава, в той час як одиниці скорочення викидів (одиниці торгівлі за механізмом спільного впровадження) можуть продавати та купувати окремі підприємства.

- Механізм спільного впровадження (СВ). Відповідно до статті 6 Кіотського протоколу, будь-яка Сторона, що має кількісні зобов'язання зі скорочення або обмеження викидів, може передавати будь-якій іншій такій Стороні або купувати в неї одиниці скорочення викидів, отримані в результаті проектів, спрямованих на скорочення антропогенних викидів ПГ або збільшення абсорбції поглиначами у будь-якому секторі економіки. Покупцями одиниць скорочення викидів від впровадження проектів СВ можуть бути господарючі суб'єкти розвинутих країн, а продавцями – господарючі суб'єкти України й інших країн з перехідною економікою.
- Механізму чистого розвитку (МЧР) відповідно до статті 12 Кіотського протоколу, Сторони, які мають встановлені кількісні зобов'язання зі скорочення або обмеження викидів, можуть реалізовувати проекти, спрямовані на скорочення викидів або збільшення поглинання ПГ та сприяння сталому розвитку в країнах, що не мають кількісних зобов'язань зі скорочення або обмеження викидів. Сертифіковані скорочення викидів, отримані внаслідок такої діяльності за проектами, можуть бути використані Сторонами, що мають зобов'язання, для цілей виконання цих зобов'язань.

Таким чином, у рамках Кіотського протоколу існують три типи вуглецевих одиниць: ОВК (одиниці скорочення викидів) та сертифіковані скорочення викидів. Всі ці одиниці потрапляють на вуглецевий ринок та конкурують між собою.

У 1997 р. на переговорах були визначені «м'які» кількісні зобов'язання України – протягом періоду 2008–2012 рр. не перевищити п'ятикратний обсяг викидів парникових газів 1990 (базового) року. Проте при визначенні зобов'язань було неправильно прогнозовано два ключових фактори, які впливають на величину викидів ПГ: зростання економіки та її структуру. Через переоцінку швидкості розвитку економіки та зменшення ваги промисловості у структурі ВВП на користь сфери послуг наша країна (як і деякі інші) отримала значний надлишок квот.

Тут варто принципово відмітити, що ці квоти отримані не через якусь цілеспрямовану діяльність влади, як це трапилось, скажімо, у Німеччині або Великобританії, а швидше навпаки: підприємства зупинялись або зменшували обсяги виробництва,

не дивлячись на намагання (принаймні, офіційні) всіх урядів та президентів цього не допустити.

Крім країн, що володіють квотами на викиди ПГ, існує порівняно небагато країн, що потенційно можуть купити квоти для виконання власних зобов'язань. У таблиці 1 подано короткий огляд балансу попиту та пропозиції на світовому вуглецевому ринку.

Таблиця 1

Попит та пропозиція у перспективі – баланс Кіотського ринку 2008–2012³

Потенційний попит від промислово розвинених країн (МтСО ₂ e)		Потенційні надлишки (МтСО ₂ e)	
Країни та організації	Попит на кіотські активи	ОВК (квоти)	
ЄС	890	Росія	5690
Уряди (ЄС–15)	350	Україна	2576
Приватний сектор (EU ETS)	540	ЄС–10	2230
Японія	300	Великобританія, Німеччина й інші ЄС–15	923
Уряд Японії	100	Австралія	148
Японський приватний сектор	200	Білорусь і Хорватія	128
		Разом ОВК	11695
Решта Додатку В	32	МЧР та СВ	1155–1290
		Механізм чистого розвитку (МЧР)	975–1085
Разом	1222	Проекти спільного впровадження (СВ)	180–205

Можна бачити, що Україна володіє другим за величиною обсягом ОВК після Росії. За повідомленням Державного агентства екологічних інвестицій⁴, (ДАЕІ) Україна продала 47 млн. ОВК. Звідси випливає:

- На цей момент Україна продала 1,8% всього надлишку квот, якими вона володіє.
- Ціна однієї ОВК становила 6,8 євро
- Загалом за продані квоти Україна отримала більше 300 млн. євро.
- За рік і 10 місяців, які минули з моменту отримання Україною перших коштів за квоти, не було жодного звіту про впровадження проектів.
- Продаж незначної частини квот призвів до міжнародного скандалу та відкриття кримінальної справи проти колишнього прем'єр-міністра.

Аби зрозуміти, як можна використовувати гроші, отримані від продажу ОВК, варто привести приклад Чехії. Ця країна теж отримала від Японії гроші за надлишкові квоти у сумі 1 млрд. євро. Всі вони були витрачені на схему підтримки підвищення енергоефективності будівель. За цією схемою людина, уста-

нова або організація, що проводила термомодернізацію будівлі, могла отримати 10–50% вартості всіх робіт від держави. Японські гроші були витрачені якраз на таку форму співфінансування. Внаслідок реалізації такої програми загальна кількість інвестицій у енергоефективність будівель щонайменше втричі перевищує суму, отриману за продані ОВК. Це означає, що відбулось втричі більше скорочення

викидів ПГ та споживання імпортованого газу. Крім того, було створено нові робочі місця та сплачено більше податків.

Теоретично Україна всі ці квоти може продати на міжнародному вуглецевому ринку і за них теоретично можна отримати біля 15 млрд. євро за сучасного рівня цін. Саме це припущення впливає на позицію України у питанні квот на міжнародних переговорах.

Україна послідовно протягом ряду років виступає за перенос квот на наступний період дії зобов'язань Кіотського протоколу. Така позиція не враховує інші об'єктивні фактори, що впливають на можливість продажу квот у майбутньому. Існує принаймні кілька суттєвих причин, котрі не дозволять отримати жодних додаткових коштів у найближчому майбутньому, а то й взагалі припинити дію гнучких механізмів Кіотського протоколу.

Період дії першого періоду зобов'язань Кіотського протоколу закінчується у 2012 році. Країни досі не домовились ні про другий період дії зобов'язань, ні про альтернативну кліматоохоронну міжнародну юридично обов'язкову угоду. Одним з помітних

бар'єрів на шляху її досягнення є наявність величезних надлишкових квот на викиди ПГ в Україні та Росії. Ці квоти є бар'єром, оскільки сторони переговорів розуміють, що вони були отримані не внаслідок якихось цілеспрямованих дій. Більше того, перенос квот на період після 2012 року дозволило би багатьом країнам не здійснювати національних кліматоохоронних політик, а просто платити Росії, Україні або новим членам ЄС. Зрозуміло, що така ситуація абсолютно неприйнятна з точки зору намагання знизити викиди ПГ і буде заблокована багатьма учасниками переговорів, що негативно вплине на загальний їхній хід.

Крім негативного впливу на хід міжнародних кліматичних переговорів, ініціатива з продажу всіх наявних надлишків квот вкрай негативно вплине на всі інші механізми світової системи вуглецевого

ринку. У таблиці 2 наведено короткий огляд вуглецевих ринків.

Якщо співставити таблиці 1 і 2, то можна бачити, що Україна та Росія володію кількістю ОВК, котра приблизно дорівнює річному обороту всіх разом взятих вуглецевих ринків світу. Намагання продати таку кількість ОВК неминуче призведе до різкого падіння їхньої ціни, так само, як і ціни всіх інших вуглецевих одиниць, а можливо й до повного руйнування вуглецевих ринків. Це означатиме, що будь-яка кліматоохоронна діяльність стане значно менш інвестиційно привабливою, скорочення викидів ПГ стане набагато складнішим завданням, а Україна залишиться ні з чим.

Крім численних негативних наслідків від зміни клімату, Україна отримує цілком конкретний

Таблиця 2

Короткий огляд вуглецевих ринків, об'єми та ціни (за даними 2008–2009 рр.)⁵

	2008		2009	
	Об'єми, МтCO ₂ e	Ціни, мільйони доларів США	Об'єми, МтCO ₂ e	Ціни, мільйони доларів США
Схема торгівлі викидами Європейського Союзу (EU ETS)	3093	100526	6326	118474
Схема зниження викидів Нового Південного Уельсу (Австралія)	31	183	34	117
Чиказька кліматична біржа (CCX)	69	309	41	50
Регіональна ініціатива по парниковим газам (США)	62	98	805	2179
ОВК (квоти)	23	276	155	2003
Всього	3278	101492	7362	122822
Спот торгівля та вторинні компенсації викидів за Кіотським протоколом				
Всього	1072	26277	1055	17543
Транзакції на основі окремих проектів				
Первинний механізм чистого розвитку	404	6511	211	2678
Проекти спільного впровадження	25	367	26	354
Добровільний ринок	57	419	46	338
Всього	486	7297	283	3370
РАЗОМ	4836	135066	8700	143735

негативний ефект від зниження вартості вуглецевих одиниць у вигляді різкого зниження кількості проектів спільного впровадження, реалізованих в Україні. Саме у впровадженні цього механізму Кіотського протоколу Україна є лідером. А реалізовані проекти дають реальне скорочення викидів парникових газів, знижують енергоємність української економіки та створюють нові робочі місця. Загальна кількість вуглецевих одиниць, згенерованих за проектами, що реалізуються, складає близько 22 млн. МтСО₂e. Кількість реалізованих проектів зростатиме тим швидше, чим більша буде ціна вуглецевих одиниць. Обернене твердження теж справедливе.

На 16-й Конференції Сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та 6-й зустрічі Сторін Кіотського протоколу (COP16/MOP6), що відбулась у місті Канкун (Мексика) у грудні 2010 року були запропоновані такі можливі варіанти рішень з приводу надлишків квот на період після 2012 року:

- дозволити перенос ОВК без обмежень;
- дозволити перенести лише 0,1%, 1% або 10% ОВК;
- дозволити країнам використовувати надлишки ОВК для виконання власних зобов'язань зі скорочення викидів ПГ;
- повністю заборонити перенос ОВК.

Заключне рішення має бути прийнято на COP17/MOP7 у Дурбані, Південна Африка у 2011 році.

Україна може піти на компроміс, добровільно відмовляючись від надлишків квот, що їй належать та беручи на себе більш амбітні цілі зі скорочення викидів ПГ. Це б значно посилило позицію нашої країни в інших чутливих для неї переговорних питаннях.

Зокрема:

- укладення нової угоди в рамках Кіотського протоколу;
- забезпечення існування гнучких механізмів Кіотського протоколу після 2012 року;
- збереження статусу «країни з перехідною економікою»;
- можливість здійснення внесків у формі передачі технологій, а не фінансових внесків;
- уникнення гіпотетичного ризику необхідності купівлі вуглецевих одиниць у разі досягнення Україною рівня 1990 року за викидами ПГ;

Така позиція України дозволить стати одним з лідерів переговорного процесу, сприятиме протидії змінам клімату та позитивно впливатиме на добробут нашої держави.

4. Проекти спільного впровадження

Проекти спільного впровадження (СВ) – один з гнучких механізмів Кіотського протоколу. Проекти СВ мають на меті зменшення викидів парникових газів і можуть реалізовуватись у країнах Додатку 1, в тому числі і в Україні.

В Україні діє національна процедура затвердження проектів СВ, так званий Track 1. За інформацією Українського реєстру вуглецевих одиниць станом на 27 грудня 2010 року, в Україні зареєстровано 37 проектів спільного впровадження: 23 проекти спільного впровадження в рамках національної процедури (Track 1) та 14 проектів спільного впровадження в рамках міжнародної процедури (Track 2).

Наглядний комітет про проектах СВ (Joint Implementation Supervisory Committee (JISC) представив щорічний доклад, у якому висловлюється занепокоєння непрозорістю проектів по Track 1, тобто за національною процедурою. JISC висловив припущення щодо можливого об'єднання обох процедур затвердження проектів СВ (Track 1 та Track 2). Інша опція вирішення проблеми непрозорості Track 1 – затвердження проектів СВ лише за міжнародною процедурою (Track 2).

В той самий час неодноразово поставало питання щодо продовження дії проектів СВ після 2012 року, щодо фінансування наглядового комітету проектів СВ – JISC.

Результатом переговорів у Канкуні щодо проектів СВ стало впровадження стягнення грошових зборів з 1 березня 2011 року за реалізацію проектів СВ за національною процедурою (Track 1) в розмірі до 5000 USD за малі проекти та до 20 000 USD за великі проекти СВ. Відповідне рішення можна знайти тут http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/conference_documents/application/pdf/20101204_cop16_cmp_ji.pdf

Нечіткою залишається доля проектів СВ після 2012 року, коли закінчиться дія Кіотського протоколу. Хоча JISC, Україна і інші країни зацікавлені у продовженні цього гнучкого механізму, але всі погодилися що він потребує удосконалення. Так як переговорний процес триває, до цього часу доля проектів СВ залишається невизначеною. Доля проектів СВ відкладена для вирішення на переговорах у Південній Африці наприкінці 2011 року.

Виходячи з реалій, в Україні активно реалізуються проекти СВ за національною процедурою (Track 1). Україна зацікавлена в удосконаленні процедури та прозорості проектів. Це має спонукати український уряд до конструктивних дій на перего-

ворах, до готовності до компромісу задля збереження механізму СВ, надання пропозицій щодо удосконалення національної процедури та підвищення прозорості проектів СВ.

5. Бункерне паливо

Міжнародні авіаційні і транспортні викиди (часто називають просто бункерним паливом або бункерами) є значним і швидкозростаючим джерелом викидів. Вони були виключені з Кіотського протоколу, оскільки сторони не змогли домовитися про методологію розподілу викидів між окремими країнами.

Викиди від міжнародної авіації та судноплавства є суттєвими і швидко зростаючими. Два останні авторитетні дослідження⁶ дають прогнози по світових авіаційному і морському секторах в 1,8–2,6 Гт CO₂-еквівалента і 2,7–3,6 Гт CO₂-еквівалента у 2050 році. Ці цифри викликають тривогу, оскільки весь глобальний вуглецевий баланс у 2050 році становитиме 7,2 Гт CO₂-еквіваленту. Крім того, відповідно до статті 3.3 Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, повинні бути розроблені заходи для обмеження впливу на клімат авіації. В авіації та морському транспорті викиди від міжнародних перевезень, які до цих пір повністю нерегульовані, переважають. Якщо викиди парникових газів від міжнародних авіаційних і морських перевезень не будуть включені в глобальні зусилля з боротьби зі зміною клімату, це може знівельовати будь-які досягнуті в інших секторах скорочення викидів.

ІКАО та ІМО відповідають за обмеження або скорочення викидів парникових газів у рамках Кіотського протоколу. На сьогоднішній день вони лише змогли обговорити бажані заходи щодо підвищення ефективності. Оскільки основна частина доходів буде використовуватися для фінансування попередження зміни клімату та заходів з адаптації, з метою досягнення кінцевої мети Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, Секретаріат РКООНЗК є належним органом для отримання, управління і розподілу доходів, отриманих від міжнародних перевезень.

Країни – сторони РКООНЗК на Конференції сторін (COP) повинні узгодити принципи та амбіційні рівні глобального секторального підходу до бункерного палива і просити Міжнародну організацію цивільної авіації (ІКАО) та Міжнародну організацію морського судноплавства (ІМО) підготувати програму для розробки докладних рекомендацій щодо звітності до РКООНЗК. Усі ключові політичні та екологічні питання повинні бути врегульовані на COP. Зокрема, повинно бути здійснено таке:

— спільні секторальні підходи повинні охоплювати всі міжнародні авіаційні та морські перевезення з деякими винятками для перевезень до та/або

з найменш розвинених країн і малих острівних держав, що розвиваються;

- реалізовано принцип, згідно з яким доходи, отримані з секторальних підходів до викидів бункерного палива, будуть витратитися виключно в країнах, що розвиваються, для покриття будь-яких додаткових витрат, понесених при такому підході і для фінансування кліматичних дій;
- встановлено рівні обмеження викидів;
- розширено можливості органу під керівництвом COP для створення та продажу з аукціону дозволів на викиди (або адміністрування зборів за викиди), а також контролю розподілу доходів;
- принцип перегляду схеми, який буде покликаний звести до мінімуму будь-які негативні наслідки для країн, що розвиваються, і можливі викривлення торгівлі.

Глобальні секторальні підходи

Повітряні і морські перевезення по своїй природі глобальні галузі. Політика щодо скорочення викидів в ідеалі теж повинні бути глобальними. Також вони повинні зводити до мінімуму ризику порушень конкуренції і можливості витоків вуглецю, а також дотримуватися принципів рівноправного режиму операторів, які застосовуються в ІМВ і ІКАО. Зобов'язання глобальної системи торгівлі викидами чи збори за використання палива та за викиди повинні накладатися не на Сторони, а на приватні суб'єкти, що діють в основному в міжнародних водах або міжнародному повітряному просторі. Таким чином, викиди від морського транспорту і авіації не будуть включені в зобов'язання Сторін.

Існують дві основні пропозиції щодо об'єднаної секторальної політики зі скорочення викидів в міжнародних перевезеннях: система торгівлі викидами (ETS – Emissions Trading Scheme) та збір (податок) на паливо (для морських перевезень).

Схема торгівлі викидами. Майбутня угода має включати обмеження для секторів, і створення спеціального органу при Секретаріаті РКООНЗК, котрий буде уповноважений розподіляти дозволи на викиди у рамках обмеження, продаючи їх всі на аукціоні. Безкоштовне розподілення значно збільшить адміністративні складності, особливо в сфері морських перевезень, призведе до скорочення потенційних доходів і дозволить операторам отримувати непередбачені прибутки.

Якщо викиди перевищують обмеження, вуглецеві кредити, перенесені з інших секторів, охоплених ETS, можуть бути використані для виконання обмежень. Іншими словами, схема торгівлі викидами повітряних і морських перевезень буде пов'язана з іншими існуючими механізмами вуглецевого ринку.

Збори. Збори повинні стягуватися з усього морського бункерного палива в точці продажу, і судна можуть бути зобов'язані доводити, що вони платили збір на всі види палива, спожитого за останні 60 днів до приходу в порт. Рівень збору повинен встановлюватися органом в Секретаріаті Конвенції. Цей орган стягуватиме збори з постачальників бункерного палива для суден і повертатиме ці гроші до спеціального фонду. Фонд купуватиме риночні вуглецеві кредити у кількості, що забезпечуватиме обумовлені обмеження кінцевих викидів від сектора морських перевезень. Частина його буде виділена на технологічні та адміністративні витрати, а інша частина буде використовуватися для фінансування країн, що розвиваються для попередження змін клімату і адаптації.

Питання бункерного палива залишається відкритим. Тому це одне з питань, яке буде вирішуватися протягом 2011 року на Конференції Сторін у Південній Африці.

6. Зобов'язання щодо зниження викидів парникових газів

У Канкунських угодах всі країни домовилися не допустити потепління більше ніж на 2° С.

У той самий час загальні зобов'язання зі зменшення викидів парникових газів, про які заявили країни у Канкуні, означає сумарне зниження викидів на 11–16% від рівня 1990 року до 2020 року. Якщо країни не візьмуть на себе більші зобов'язання зі зниження викидів ПГ, то очікується загальне підвищення температури на планеті до 3–5 С.

Вчені застерігають, що необхідне сумарне зниження викидів необхідне на рівні 25–40% від 1990 року до 2020 року. Навіть за таким зниженням викидів парникових газів у людства є лише шанс 50/50 не перевищити потепління більше ніж на 2 С. Тому на даний момент існує велика різниця між тим, що необхідно і тим, що заявили країни.

Однак мета не допустити потепління більше ніж на 2° С вже розглядається як надто ризикована мета. 112 країн, що розвиваються, вчені та міжнародні екологічні організації говорять, що за такого рівня потепління існує велика вірогідність зникнення малих острівних країн. Міжнародні екологічні організації та багато країн, що розвиваються наполягають на встановленні мети недопущення підвищення температури більше ніж на 1,5° С. В тексті Канкунських угод прописане, що буде проведений перегляд цілі з недопущення потепління у 2013 році та зміна показника на 1,5° С.

Тому найважливішим питанням, яке буде обговорюватися протягом 2011 року та на наступних переговорах ООН зі зміни клімату, стосуватиметься прийняття амбітних зобов'язань країн зі зменшення викидів парникових газів. Країни повинні привести у відповідність свої цілі зі скорочення викидів парникових газів до оголошеної мети з недопущення потепління на 2° С та рекомендаціям вчених. Зобов'язання зі зменшення викидів парникових газів, які країни оголосили в Копенгагені, будуть переглянуті.

Це питання особливо актуальне для України. Україна має значний потенціал зниження викидів парникових газів і може брати на себе мету зі стабілізації викидів парникових газів на рівні 2010 року до 2020 року без негативних наслідків для економічного розвитку. Наступні міжнародні переговори ООН зі зміни клімату проходять в м. Дурбан, Південна Африканська Республіка, з 28 листопада по 09 грудня 2011 року.

7. Що в Україні необхідно зробити протягом року для підготовки до майбутніх переговорів у Південній Африці?

Найбільш важливими питаннями для України, які будуть обговорюватися протягом 2011 року та вирішуватися на переговорах в Дурбані, будуть:

- зобов'язання зі зменшення викидів парникових газів;
- вирішення питань щодо переносу та торгівлі одиницями установленої кількості (AAUs);
- джерела наповнення Зеленого Кліматичного фонду;
- доля проектів спільного впровадження;

Для досягнення ефективної постКіотської угоди, в якій також зацікавлена Україна, необхідно докласти зусиль для ґрунтовного перегляду офіційної мети зі скорочення парникових газів в Україні.

У Національному екологічному центрі України був проведений огляд досліджень з оцінки потенціалу скорочення викидів парникових газів в Україні. Згідно отриманих даних, найбільш комплексним і прозорим є дослідження Міжнародного інституту прикладного аналізу (IIASA). Відповідно до цього дослідження для України можлива стабілізація викидів парникових газів на рівні – 55% від рівня 1990 року до 2020 року без негативних наслідків для економічного розвитку країни. Огляд досліджень з оцінки потенціалу скорочення викидів парникових газів в Україні від НЕЦУ знаходиться за посиланням.⁷

Другим актуальним питанням на майбутніх міжнародних переговорах зі зміни клімату буде можливість перенесення та торгівлі одиницями встановленої кількості (ОВК або AAUs) в майбутньому. Враховуючи значну кількість ОVK, яку мають Україна та Росія від 7 до 11 гігатон CO₂, буде важко добитись повного переносу одиниць та можливість торгувати ними. Україна повинна обрати для себе найбільш прийнятний варіант компромісу з цього питання з існуючих опцій. Опції щодо переносу та використанню ОVK в майбутньому були описані вище.

Таким чином, Україна має переглянути свою офіційну позицію на міжнародних переговорах зі зміни клімату, прийняти найбільш оптимальний варіант компромісу і докласти зусиль щодо попередження проблеми зміни клімату.

Звіт готували:

Мар'яна Булгакова,

провідний юрисконсульт ЕПЛ
(жовтень 2006 р. – червень 2011 р.);

Андрій Мартинюк,

голова РГ з питань зміни клімату,
Голова Ради «Екоклуб»;

Христина Рудницька,

координатор програми зі зміни
клімату, НЕЦУ;

Редакція: **Олена Кравченко,**

виконавчий директор ЕПЛ.

¹ Норвегія, Ефіопія, Бразилія, Мексика, Китай, Сингапур, Австралія, Франція.

² Англійською An Assigned Amount Unit (AAU, AAUs – множина), інші назви «кіотська одиниця», «вуглецевий кредит», «квоти». У різних публікаціях часто зустрічається альтернативна назва «гаряче повітря» (англ. hot air). Така скептична назва була дана аби підкреслити, що ці квоти не підкріплені реально досягнутим скороченням викидів.

³ State and Trends of the Carbon Market 2010. Worldbank 2010.

⁴ Протидія глобальній зміні клімату в контексті Кіотських домовленостей: український вимір / С. Л. Орленко, Я. А. Жаліло, І. В. Трофимова [та ін.]. К. : НІСД, 2010. 48 с.

⁵ State and Trends of the Carbon Market 2010. Worldbank 2010.

⁶ http://www.climatenetwork.org/sites/default/files/CAN_bunkers_position_november09_0.pdf

⁷ <http://www.necu.org.ua/review-ghg-potential/>

Відповідність проекту закону «Про громадські організації» європейським стандартам у сфері функціонування та розвитку громадських організацій

Мар'яна Булгакова,
провідний юрист ЕПЛ
Самура Аліна,
спеціаліст з міжнародних питань
ЕПЛ

Один із напрямків євроінтеграційних процесів в Україні стосується питань розвитку національного законодавства у сфері функціонування та розвитку неурядових громадських організацій. Протягом тривалого часу в Україні велася робота над новим проектом закону про громадські організації, оскільки попередній (діючий) закон європейськими інституціями визнано недосконалим. Новий проект закону, який прийнято, ніби-то, для сприяння євроінтеграційним процесам в Україні має також низку недоліків, які проаналізовані авторами в даній статті.

У 1997 році Україна приєдналася до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція). Цим Україна як член Ради Європи з 1995 року взяла на себе зобов'язання гарантувати право на свободу об'єднання (ст. 11) та створити максимально зручні правові й адміністративні умови для заснування, реєстрації і діяльності громадських організацій.

На сьогодні правові та організаційні основи реалізації права на свободу об'єднання регулюються Законом України «Про об'єднання громадян», який слід визнати застарілим та таким, що не забезпечує дотримання європейських стандартів у сфері правового регулювання діяльності громадських організацій.

Сучасне законодавство зберігає ряд серйозних проблем, серед яких слід виокремити такі, як ускладнена процедура державної реєстрації громадських організацій, здійснення державного контролю за статутною діяльністю громадських організацій, тощо. Одним із поштовхів до оновлення законодавства про громадські організації в Україні стало прийняття 3 квітня 2008 року рішення Європейським судом з прав людини за результатами розгляду справи № 40269/02 «Корецький та інші проти України», коли Європейський суд визнав державу Україна винною у справі про відмову управління юстиції в м. Києві зареєструвати організацію «Громадянський Комітет за збереження дикої (корінної) природи Березняків» (м. Київ) та такою, що порушила право, зафіксоване у статті 11 Конвенції про захист прав людини і осно-

воположних свобод від 4 листопада 1950 р. (право на вільне об'єднання громадян). Зокрема, суд визначив, що Закон України "Про об'єднання громадян" є дуже нечітким і не прогнозованим щодо його виконання та залишає занадто багато можливостей для органу влади на власний розсуд приймати рішення реєструвати чи не реєструвати громадську організацію, а також недемократичним та таким, що порушує Конвенцію. Суд постановив, що українське законодавство й практика його застосування обмежує право громадян на об'єднання.

Окрім того, 10 жовтня 2007 року Комітет Міністрів Ради Європи було прийнято Рекомендацію СМ/Res(2007)14 для держав-членів про правовий статус неурядових організацій у Європі (надалі – Рекомендація РЄ). Результатом прийняття зазначеної Рекомендації стала поява важливого для країн-членів Ради Європи документа, що становить собою офіційне визначення ідей і принципів, згідно з якими повинно формуватися національне законодавство країн-учасниць цієї організації, що гарантує свободу об'єднань і мирних зібрань, регулює процедури виникнення, існування та припинення неурядових організацій (НУО). Згідно п. 17 Пояснювальної доповіді до даної Рекомендації РЄ її здійснення потребує від держав-членів у повній мірі врахувати вказані в ній стандарти у своєму законодавстві, політиці та практиці, які будь-яким чином пов'язані з утворенням, функціонуванням НУО та припиненням їхньої діяльності.

Отже, на виконання вищевказаного рішення Європейського суду, для сприяння євроінтеграційним процесам в Україні розроблено новий проект закону «Про громадські організації». Втім питання, чи відповідає даний проект закону «Про громадські організації» європейським стандартам у сфері функціонування та розвитку громадських організацій, залишається відкритим.

Під час громадського обговорення даного проекту закону, в якому брали участь значна кількість представників громадськості в Україні, в тому числі й ЕПЛ, після його аналізу на предмет відповідності Рекомендаціям Ради Європи слід вказати на такі суперечності (невідповідності) проєктованого законодавства України із європейськими стандартами у сфері розвитку та функціонування неурядових громадських організацій:

— Згідно п. 4 Рекомендації РЄ, НУО можуть бути в тому числі міжнародними, тоді як в проекті закону не вказано на можливість створення громадських організацій з міжнародним статусом, що зумовить законодавчу прогалину щодо діяльності міжнародних громадських організацій, які діють згідно чинного законодавства України.

— У п. 9 Рекомендації РЄ сказано, що прибуток не може бути розподілений між членами чи засновниками організації, в той же час сказано, що він може бути використаний для досягнення своїх завдань. Це ж положення проекту закону звучить так: «Члени організації не мають права на одержання частини майна цієї організації в разі її припинення» (ч. 4 ст. 7), і нічого не сказано про можливість використання цього майна для досягнення цілей організації, чим звужується обсяг прав громадських організацій, який передбачено згідно Рекомендації РЄ.

— П.2 ст. 6 проекту закону: «Кількість засновників громадської організації не може становити менше, ніж три особи». В той же час в пункті 17 Рекомендації РЄ вказано що дві та більше особи повинні мати можливість створювати громадські організації. Тобто, необґрунтовано збільшена мінімальна кількість засновників для створення НУО в Україні.

— Згідно п. 38 Рекомендації РЄ заявник повинен бути поінформованим про будь-які рішення, а будь-яка відмова повинна супроводжуватися роз'ясненням причин такої та може бути оскаржена в незалежному та неупередженому суді. Таке право громадських організацій та їхніх засновників повинно бути чітко передбачено в проекті закону України.

— Згідно п. 41 Рекомендації РЄ для НУО не повинні встановлюватися будь-які вимоги щодо періодичного повторного набуття правосуб'єктності. В той же час, згідно абз. 1 ч. 2 ст. 26 проекту закону «Контрольні повноваження легалізуючого органу реалізуються під час державної реєстрації змін до статуту». Дане положення може трактуватися надто широко і таким чином легалізуючий орган повторно, зловживаючи своїм правом, може перевіряти статут організації на предмет його законності під час подання організацією документів на внесення змін до статуту, що і відбувається часто на практиці. Таким чином, відбувається не що інше, як повторне прийняття рішення щодо правосуб'єктності громадської організації. Тому необхідно чітко вказати, що даний контроль повинен стосуватися лише пропозованих змін до статуту громадської організації, а не щодо перевірки раніше прийнятих рішень про надання правосуб'єктності громадської організації; і повноваження контролюючих органів на всіх етапах повинні бути чітко прописані у проекті закону.

— Згідно п. 44 Рекомендації РЄ припинення НУО можливе лише при здійсненні серйозних проступків. У Пояснювальній доповіді до даної рекомендації в п. 89 вказано на види «серйозних проступків», серед яких не перераховані такі, як наприклад, неподання документів про фінансову звітність чи податкових декларацій протягом

року, які передбачають примусовий розпуск НУО згідно абз. 3 ч. 1 ст. 30 проекту закону. Дане положення проекту закону сформульовано так, що НУО не попереджається про можливість даної санкції, та НУО не надається можливість оскарження відповідного рішення. Це не відповідає б п. 38 Рекомендації РЄ (який вказує на *право НУО оскаржити прийняте щодо них рішення та бути повідомленим про причини такого рішення*), п. 74 Рекомендації РЄ (який вказує на *те, що припинення діяльності НУО можливе лише за рішенням суду, з передбаченою можливістю для оперативного оскарження даного рішення*). Крім того, в п. 131 пояснювальної доповіді до Рекомендації РЄ сказано, що при оцінці необхідності у примусовому розпуску НУО необхідно переконатися в тому, що для НУО, можливі застосовувані щодо них санкції, повинні бути обґрунтовано розцінювані як такі, до яких НУО можуть бути притягнуті. Тобто, про такі санкції НУО повинні бути попереджені. Тому доцільно в даній статті проекту закону вказати на необхідність попередження НУО про те, що у випадку вчинення певних проступків, НУО буде підлягати розпуску. Також слід врахувати, що згідно п. 74 Рекомендації РЄ повинен дотримуватися принцип *співрозмірності* при застосування такої санкції, як припинення діяльності НУО. Тобто, така санкція, як припинення НУО, можлива лише у виняткових випадках, і таке надзвичайне рішення повинно мати обґрунтовану основу. На нашу думку, факт, неподання звітності організацією, яка, наприклад, не є активною протягом року, не повинен приводити до застосування такої санкції, як розпуск організації, а тим більше без попереднього доведення можливості застосування такої санкції відповідними контролюючими органами та надання можливості для оскарження даного рішення та часу для виправлення даного проступку.

- У проекті закону нічого не сказано про *управління організацією*, коли в рекомендації РЄ цьому приділено окремий розділ (п.п. 46 – 49). Зокрема, у проекті закону також доцільно вказати, що право організації самостійно визначати міри та засоби досягнення своїх завдань, призначення посадових осіб, керівників НУО, виконавчих директорів і т.д. належить виключно організації та може здійснюватися у встановленому нею порядку, без будь-яких обмежень з боку органів державної влади щодо процедури, порядку призначення та делегування відповідних повноважень, громадянства, релігійної, расової, ідеологічної та національної приналежності призначуваної особи.
- У проекті закону слід передбачити право НУО використовувати свої активи для оплати праці своїх працівників та покриття витрат, понесе-

них ними у зв'язку із діяльністю НУО, що відповідало б п. 55 *Рекомендації РЄ*.

- П.5 ст. 20 проекту закону читаємо: «У разі припинення зареєстрованої громадської організації її майно після погашення вимог кредиторів передається ліквідаційною комісією (ліквідатором, тощо) іншим громадським організаціям. Якщо такі громадські організації не визначено, або, якщо вони не прийняли майно в установленому законодавством порядку, таке майно переходить у власність держави». В п. 56 *Рекомендації РЄ* вказано що: «НУО яка володіє правосуб'єктністю може призначати наступника для отримання належних їй активів у випадку припинення своєї діяльності, але лише після виконання своїх зобов'язань і дотримання всіх прав жертувача на повернення їм майна. Однак у випадку, коли наступник не був призначений, чи відповідна НУО отримала державне фінансування чи іншу форму підтримки, може бути висунута вимога про передачу активів іншій НУО або юридичній особі, котра найбільше відповідає її завданням, чи про їхнє застосування для виконання цих завдань державою. Крім того, у випадках, коли буде визначено що, або задачі або засоби, які застосовувались НУО для їхнього виконання є неприйнятними, правонаступником може стати держава.» У пояснювальній доповіді до ст. 56 Рекомендації РЄ в п.108 вказано: «...ті НУО, чії задачі і дії були визнані неприйнятними, з причин, вказаних в пункті 11 Рекомендації, не повинні мати право на визначення наступника цих засобів, котрі в цьому випадку *надсилаються державою на громадські потреби*.» Тому доцільно дану статтю проекту закону доповнити із врахуванням підходу, який існує у Рекомендації РЄ та в пояснювальній записці до неї. Тобто, майно повинно переходити державі та скеровуватись для реалізації громадських потреб, коли завдання чи засоби, що використовувала НУО, були неприйнятними. І коли немає правонаступників майна, то такі кошти також повинні використовуватись державою для виконання відповідних завдань НУО.
- У п. 58 *Рекомендації РЄ* вказано про необхідність існування чітких та об'єктивних критеріїв для надання будь-якої державної допомоги та підтримки НУО. В проекті закону ніяких таких критеріїв не розроблено, не передбачено жодної процедури подання заявок НУО на отримання відповідної допомоги, що безумовно створюватиме можливість для зловживань при прийнятті рішення про надання тої чи іншої підтримки діяльності НУО з боку держави. У пояснювальній доповіді до даного пункту Рекомендації РЄ навіть вказано на право НУО оскаржувати неправильне, нецільове витрачення державних коштів, які надіюляються іншим НУО (п. 110 Пояснювальної доповіді).

Тому відповідні критерії та процедури для надання державної допомоги НУО повинні бути розробленими та законодавчо встановленими в даному законопроекті.

- Згідно пункту 67 Рекомендації РЄ «НУО повинні користуватись презумпцією законності своєї діяльності при відсутності доказів протилежного.» В проекті закону немає чітко прописаної цієї презумпції та не окреслено її поняття та зміст, що свідчить про погіршення статусу НУО на національному рівні.
- Згідно п. 71 Рекомендації РЄ, НУО повинні бути наділені правом просити призупинення дії будь-якого рішення щодо застосування адміністративних заходів до НУО, і у випадку відмови у задоволенні даного прохання повинна бути передбачена процедура для оскарження такого рішення. У проекті закону даного права для НУО не передбачено, що також свідчить про звуження обсягу існуючих прав НУО в Україні.
- У проекті закону в Розділі V під назвою «Взаємовідносини з органами державної влади, органами місцевого самоврядування» та у розділі IV «Права громадських організацій та господарська діяльність» нічого не сказано та не зазначено про обов'язок державних органів залучати громадські організації до консультацій щодо прийняття рішень у сфері державної політики. А в Рекомендації РЄ, а саме в п. 76 розділу VIII вказується: «Державні і квазідержавні

механізми всіх рівнів повинні забезпечувати ефективну участь НУО без дискримінації в діалозі і консультаціях із завдань і рішень у сфері державної політики. Така участь повинна забезпечувати свободу вираження різноманітних думок людей стосовно функціонування суспільства. Сприяти цій участі і співробітництву повинно забезпечення належного розкриття офіційної інформації чи доступу до неї». Даним правом на участь НУО у прийнятті рішень у сфері реалізації державної політики слід доповнити ст. 22 проекту закону, і відповідний кореспондуючий обов'язок із залучення НУО до формування та реалізації державної політики слід передбачити у ст. 25 проекту закону.

Отже, як видно із вищезазначених недоліків, проект закону далекий від досконалості та суперечить чітко визначеним Рекомендаціям РЄ. Слід зазначити, що усі країни-члени Ради Європи сумлінно виконують та намагаються якомога повніше запроваджувати усі рекомендації та рішення Комітету Міністрів у національне законодавство. В Україні ж нерідко спостерігається їхнє ігнорування та неврахування в процесі розвитку національного законодавства держави, як і в даному випадку. Маємо надію, що на цей раз проект закону про громадські організації буде удосконалено та приведено у максимальну відповідність із європейськими стандартами.

Коментар Венеціанської комісії на Закон України «Про мирні зібрання»

Самура Аліна,
спеціаліст з міжнародних питань
ЕПЛ

Своїм листом від 14 липня 2010 року Володимир Литвин, голова Верховної Ради України звернувся з проханням до Венеціанської комісії (надалі – ВК) зробити експертну оцінку Проекту Закону “Про мирні зібрання”.

Венеціанська комісія підготувала доповідь про проект закону “Про мирні зібрання”. Такий аналіз робився у світлі Європейських та міжнародних стандартів стосовно свободи мирних зібрань. Ця доповідь була затверджена Венеціанською комісією на Пленарному засіданні у Венеції 2010 року. Свобода зібрань є складовою основних підґрунть демократичного суспільства та базовою умовою самореалізації кожної особистості.

Перейдемо до Коментаря ЗУ “Про мирні зібрання”

Стаття 1 та 2

У статті 1 вказано дев'ять різних визначень зібрань та визначення поняття “громадянин”. Втім ВК підкреслює надмірне розмежування між такими категоріями. Деякі слова, які вказані в Статті 1, наприклад, «демонстрація», «пікетування», «мітинг», «похід», а також їхні визначення не спостерігаються в проекті закону та не мають своєї мети і завдань. ВК рекомендує вилучити із закону такі визначення і додати до визначення мирних заходів що вони включають в себе усі види зібрань, зустрічі, марші, демонстрації та пікети, які є відкритими зібраннями. Також визначення мирних зібрань повинно містити висвітлення того, що до них відносяться лише відкриті зібрання на відкритому повітрі, на місцях громадської власності. Також варто додати до статті 2, що зібрання на місцях приватної власності є виключеними зі сфери дії закону.

У статті 1 п.1 визначено поняття “громадяни” як громадяни України, а також іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, що означає резидента, який на законних підставах перебуває та території України.

У Статті 1 ЄКПЛ (Європейська конвенція з прав людини) вказано: “Високі договірні сторони гарантують кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в Конвенції”. Тому право

організувати мирні зібрання повинні мати усі однаково і це не повинно залежати від легальності перебування на території України. Іноземці та особи без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України, мають бути забезпечені правом на мирні зібрання, а звідси випливає рекомендація переформулювати визначення поняття “громадянин” в світлі цієї позиції.

У статті 2 проекту закону, вказано, що дія цього закону не поширюється на суспільні відносини, пов'язані з організацією і проведенням: зборів трудових колективів, засідань статутних органів управління юридичних осіб, об'єднань громадян, зустрічей виборців з кандидатами у депутати та обраними депутатами, кандидатами на пост Президента України.

Проте ВК рекомендує, щоб були внесені поправки до цього положення, зокрема, щоб збори трудових колективів, засідання статутних органів управління юридичних осіб, об'єднання громадян, зустрічі виборців з кандидатами у депутати та обраними депутатами, кандидатами на пост Президента України були врегульовані цим законом.

Пропонується видалити деякі категорії зібрань зі статті 2, (до прикладу, “зібрань, що проводяться з метою відпочинку, а також громадських розважальних заходів”), що підриває передбачуваність закону. Наприклад, організатори зібрання можуть вважати, що їхнє зібрання підпадає під категорію відпочинку

чи розважальних заходів, а відтак, що повідомлення про це не потрібне. Тоді як органи влади мають інший погляд на певне зібрання, вважаючи що це є ні зібрання з метою відпочинку, ні громадськими розважальними заходами, а відтак і є предметом повідомлення відповідно до закону. Рекомендується дати конкретне і чітке визначення цих понять для уникнення конфліктних інтерпретацій.

Стаття 3

У цій статті зазначено вираз “та іншими законами України”. Втім цей вираз може трактуватись занадто широко, оскільки він може також включати в себе розуміння вторинного законодавства. Згідно з Ст. 92 Конституції України “Виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод та основні обов’язки громадянина”. Тому необхідно зробити уточнення стосовно застосування виключно основного (первинного) законодавства.

Стаття 4

Як вказано в проекті закону, «організатором мирного зібрання може бути громадянин та/або об’єднання громадян, заклад, підприємство, установа, організація». Як було зазначено вище, іноземці та особи без громадянства повинні мати право також брати участь у мирних зібраннях, а також бути організаторами.

У законі вказано, що неповнолітня особа віком від 14 років може бути організатором мирного зібрання з метою захисту своїх прав за наявності письмової згоди на це батьків (усиновлювачів) або піклувальників. Втім тут є деякі обмеження щодо неповнолітніх осіб. ВК нагадує, що діти також мають права та законні вимоги та інтереси, які можуть деколи відрізнятися від їхніх батьків чи опікунів. З 14 років діти отримують часткову право та дієздатність, а також є розумово зрілими. Отримання згоди батьків чи опікунів не повинне бути обов’язковим у всіх випадках для надання можливості їм діяти як організатори. Тому рекомендовано видалити фразу, яка вимагає, щоб зібрання організовані неповнолітніми особами були організовані лише “з метою захисту своїх прав”, адже це встановлює обмеження на право на мирне зібрання, а неповнолітні особи повинні мати право організувати зібрання в усіх законних цілях.

Більше того, в законі вказано: “Не може бути організатором мирного зібрання особа, яка на день повідомлення та/або проведення мирного зібрання: — не досягла 14- річного віку; — визнана судом недієздатною; — піддана адміністративному арешту; — утримується під вартою або перебуває у місцях позбавлення волі за вироком суду”.

ВК зазначила, що такі категорії осіб, як визнані судом недієздатними, піддані адміністративному арешту та утримуються під вартою або перебувають у місцях позбавлення волі за вироком суду, не повинні бути позбавлені права на мирні зібрання, адже вони мають так само законні вимоги та претензії, які вони повинні мати можливість висловити. Рекомендується переформулювати цей пункт таким чином, щоб надати право компетентним органам вирішувати питання заборони проведення зібрань ув’язненими за принципом розгляду кожного конкретного питання окремо.

Закон повинен передбачати проведення зібрань у таких інстанціях. Також будь-яка заборона таких зібрань повинна бути можливою у обґрунтованих підставах таких, як, наприклад, національна безпека, чи публічний порядок.

Стаття 5

У законі міститься фраза, що організатор мирного зібрання має право “проводити агітацію на підтримку мети мирного зібрання через засоби масової інформації, а також шляхом розповсюдження листівок, плакатів, транспарантів, гасел та в іншій не забороненій законодавством формі”. Це може призвести до припущення що такі дії є незаконними якщо вони не проводяться відповідно до цього закону. ВК рекомендує видалити цю фразу з цього пункту.

Також рекомендується видалити такі фрази, як “організовувати збирання добровільних пожертв, підписів під резолюціями, вимогами та іншими зверненнями громадян”, “приймати і направляти в органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування заяви, скарги та інші форми звернення”.

Рекомендується додати слово “диспропорційність” до речення стосовно перешкоджання дорожнього руху та вільного пересування громадян: “встановлювати в місці проведення мирного зібрання намети, сцени та інші тимчасові споруди, що не перешкоджають дорожньому руху, вільному пересуванню громадян на час його проведення;” мирні зібрання (та тимчасові споруди) можуть деколи перешкоджати руху транспорту, доки вони не будуть диспропорційно торкатись інших прав.

Стаття 6

ВК зазначає, що уряд не повинен вирішувати, як має відбуватись внутрішній процес прийняття рішень організаторів та учасників. Організатори зібрання мають нести відповідальність за процес прийняття рішень. Рекомендується, щоб ця стаття була переглянута.

Стаття 7

Рекомендовано зосередитись на дні подання повідомлення про зібрання або/і дні відправлення повідомлення замість дня “його надходження до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування” в зв’язку з випадковими затримками на пошті.

Стаття 8

ВК рекомендує чітко передбачити в проекті закону, що неповне повідомлення не призводить до автоматичної заборони проведення зібрання. Закон повинен передбачити та чітко вказати, яка відповідальність буде передбачена за відхилення від вимог поданого повідомлення. А також проектом закону має бути передбачено, щоб організатор мав можливість виправити помилку чи упущення, зазначені органом влади. Рекомендовано включити в проект закону положення щодо того, щоб організатори мали право виправити недоліки повідомлення в будь-який час до початку зібрань.

Перелік документів для подання повідомлення рекомендується видалити. Адже це формальна та обтяжлива процедура.

Стаття 9

До місць, в яких не допускається проведення мирного зібрання, належать територія, що прилягає до небезпечних виробничих об’єктів та до інших об’єктів, експлуатація яких потребує додержання спеціальних правил техніки безпеки. Проте, як зазначає ВК, такі об’єкти, якщо вони є такими повинні бути огорожені від доступу до них громадськості. А якщо зони високого рівня відкриті для громадськості то немає змісту виключати можливість зібрань у цьому місці.

Також усі публічні місця мають бути доступними для мирних зібрань, єдиним законним обмеженням для проведення зібрань є місця небезпечні та об’єкти які є закритими для громадськості. Має бути визначений конкретний перелік місць заборонених для проведення зібрань.

Стаття 10

Положення про листівки та інші матеріали про зібрання чи ті, які перебувають в обігу зібрання, не повинні регулюватись цим проектом закону.

Стаття 11

Забороняти державним підприємствам, установам та організаціям, а також іноземцям та особам без громадянства фінансувати зібрання. Проте ця заборона означає, що право цих суб’єктів організувати зібрання може бути серйозно підірваним.

Окрім того, згідно зі статтею 1, усім іноземцям та особам без громадянства, які перебувають в Україні, дозволено брати участь у мирних зібраннях, а також діяти як організатори та фінансувати такі події.

Стаття 12

У проекті закону має бути передбачено вимогу до компетентного органу видавати письмове підтвердження отримання повідомлення негайно і у всіх випадках. Разом з тим вимогу забезпечити публічний порядок та безпеку людей, а також дотримання закону під час проведення зібрання, що є обов’язковим, оскільки це є обов’язком правоохоронних органів, а не органів місцевого самоврядування.

Проект закону не передбачає положень стосовно закінчення зібрань. Проект закону обмежує себе посилаючись до Закону України “Про міліцію”, оскільки там вказані “інші дії пов’язані з дотриманням миру та безпеки громадян під час проведення зібрань”. Проте це неможливо, при відсутності такого закону для оцінки, чи це посилення та цей закон забезпечує повний захист основоположних прав та свобод. Для максимальної прозорості до проекту закону можна було б додати положення для чіткості цього питання.

Стаття 15

ВК рекомендує додати до статті 15 п. 3 положення щодо вимоги до суддів приймати остаточне рішення протягом 48 годин. Проект також має передбачити можливість тимчасової заборони, коли суд не в змозі винести остаточне рішення до початку планового зібрання.

Стаття 18

Це положення передбачає те, що “особи, винні у порушенні вимог цього закону, притягуються до дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової, кримінальної відповідальності згідно із законом”.

ВК рекомендували, щоб були чітко визначені наслідки до певного положення закону, повинен бути чітко визначений штраф. Також у всіх випадках встановлений штраф має бути пропорційним до особливості порушення.

Підсумок Основних рекомендацій ВК

1. Надмірне розмежування видів та категорій зібрань, які містяться у визначеннях закону, має бути скорочене в кількості та переглянута.
2. Право нерезидентів та осіб без громадянства, а також інших категорій осіб організувати мирні зібрання таке право має бути чітко передбачене.

3. Має бути прописане положення стосовно обов'язку органу влади у всіх випадках надавати негайне підтвердження отримання повідомлення; також необхідно передбачити в законі, що, якщо орган влади не надасть підтвердження вчасно, така бездіяльність буде прирівнюватись до підтвердження зібрання.
4. Положення стосовно фінансування зібрань має бути чітко визначене. Необґрунтованим є заборона мирних зібрань через їхню спірну природу фінансування.
5. Кожне місце громадського користування повинне бути підходящим для зібрань. Заборона проведення зібрань у безпосередній близькості до ризикованих об'єктів має бути обмеженою до зон заборонених для громадськості.
6. Проект закону має передбачити та обмежити перелік дій, пов'язаних з дотриманням миру та

безпеки під час зібрань, які можуть застосовувати правоохоронні органи. Також слід зазначити, що правоохоронні органи можуть застосовувати силу лише в крайніх випадках шляхом мінімізації шкоди та пошкоджень.

7. Проект закону повинен містити чіткі вимоги щодо прийняття швидких рішень і в адміністративному, і в судовому розглядах.
8. Проект закону має передбачати те, що неповне повідомлення не веде до автоматичної заборони зібрань. У законі має бути передбачено можливість організаторові зібрання виправити помилки та пропуски, зазначені органами влади у формі, яка вимагається.
9. Проект закону має передбачати чітку відповідальність та штрафні санкції за недотримання закону.

Резолюція ПАРЄ щодо України: перебільшення чи жорстока реальність?

Аліна Самура,
спеціаліст з міжнародних питань ЕПЛ

Під час осінньої сесії Парламентської Асамблеї Ради Європи (далі-ПАРЄ) в Стразбурзі з 04 по 8 жовтня 2010 року, а саме 05 жовтня ПАРЄ підтримала резолюцію № 1755 «Функціонування демократичних інститутів в Україні» стосовно України. «За» проголосували 102 депутати зі 109, один проти, шестеро утрималися. Влада і опозиція розділилися в оцінках резолюції ПАРЄ. Опозиція називає її найжорсткішою за всю історію, а представники влади заявляють, що нічого страшного в цій резолюції немає. В даній статті автор спробує проаналізувати чи насправді ця резолюція є жорсткою реальністю сьогоденного стану в Україні чи лише перебільшенням незначних проблем.

ВСТУП

У своїй резолюції ПАРЄ висловила привітання щодо поживлення законодавчої діяльності в Україні після президентських виборів 2010 року і створення нової правлячої коаліції, що може привести до політичної стабільності. Вона вважає, що політична стабільність є необхідною умовою для зміцнення демократії в Україні. Однак Асамблея стурбована тим, що ця відносна стабільність крихка, адже основні системні причини нестійкості, яка переслідує країну в останні роки, не були враховані. Асамблея повторює, що єдиний спосіб, в який можна забезпечити тривалу

політичну стабільність – через конституційні зміни, які встановлять чітке розділення повноважень, а також належної системи стримувань і противаг між та всередині виконавчої, законодавчої та судової гілок влади. Асамблея пропонує повну підтримку владі в її зусиллях щодо здійснення амбітних і далекосяжних пакетів реформ, які необхідні для виконання зобов'язань України, взятих при вступі до Ради Європи та подальших членських зобов'язань. Проте в той же час, асамблея стурбована тим, що поспішність, з якою влада здійснює ці

реформи, може негативно вплинути на дотримання належних демократичних принципів, і, в кінцевому рахунку, на якість самих реформ. Виконання решти зобов'язань, що були взяті при приєднанні, тягнуть за собою здійснення низки далекосяжних і складних реформ, які будуть мати значний вплив на українське суспільство. Тому успішне здійснення цих реформ можливо тільки, якщо вони ґрунтуються на широкому політичному консенсусі і суспільній підтримці. Депутати Асамблеї наголосили, що реформи, необхідні Україні в тому числі для виконання її зобов'язань, можливі лише, якщо вони ґрунтуються на широкому політичному консенсусі та громадській підтримці. “Це, в свою чергу, можливо лише у випадку, якщо суворо дотримується повага до парламентських процедур та демократичних принципів”, – наголошується у резолюції.

1. Тісна співпраця з Європейською комісією за демократію через право (Венеціанська комісія)¹ має вирішальне значення для забезпечення того, щоб законодавчі пакети реформ, які в даний час розробляються, повністю відповідали європейським стандартам і цінностям. Тому Асамблея закликає владу і керівництво Верховної Ради України до того, щоб забезпечити звернення до Венеціанської комісії щодо надання висновків остаточним варіантам законопроектів до їх прийняття як законів.

В Резолюції Асамблея висловила свою позицію та рекомендації щодо наступних реформ²:

Реформа виборчої системи:

Асамблея підтвердила свою рекомендацію про те, що в Україні має бути прийнятий Єдиний Виборчий кодекс. Слід зазначити, що проект Єдиного Кодексу вже поданий на затвердження у Верховній Раді. Також, ПАРЄ закликала всі політичні сили:

- виконати свої обіцянки щодо реформування правової бази для виборів і продемонструвати відповідну політичну волю до ухвалення Єдиного Виборчого кодексу і нової виборчої системи, у відповідності з рекомендаціями Венеціанської комісії та Асамблеї. Та наголосила, що це все має статися до наступних парламентських виборів;
- ПАРЄ закликала владу виконувати положення Закону про політичні партії щодо часткового фінансування партій, що повністю відповідає європейським стандартам, особливо в частині прозорості фінансування політичних партій, а також розглянути додаткові заходи, які б зменшили економічну і комерційну залежність політичних партій;

Реформа прокуратури:

Україна, після приєднання до Ради Європи, взяла наступне зобов'язання: «Роль і функції прокуратури

зміняться (зокрема, у зв'язку із здійсненням загального контролю законності), цей інститут буде перетворений в орган, відповідно до стандартів Ради Європи», проте в Україні це зобов'язання й досі залишається не реалізованим. ПАРЄ зазначила, що функції загального нагляду прокуратури в Україні йдуть врозріз з європейськими стандартами, і що, в результаті прокуратура має повноваження, які набагато перевищують ті, які необхідні в демократичній державі. Відповідно до цього, ПАРЄ закликала Верховну Раду:

- якомога швидше прийняти, при тісній співпраці з Венеціанською комісією, закон про прокуратуру, який би повністю відповідав європейським стандартам і цінностям;
- значно посилити роль омбудсмена і запровадити систему надання безоплатної правової допомоги.

Реформа судової системи:

Реформа судової системи та правосуддя має важливе значення для зміцнення верховенства права в Україні, ця реформа має проводитися з огляду на, зокрема, ліквідацію всіх форм корупції в судовій системі, в той же час, забезпечивши незалежність судів. ПАРЄ вважає, що Закон про судоустрій та статус суддів України є наріжним каменем реформи системи правосуддя і має ключову роль у забезпеченні незалежності судової влади. Асамблея дуже незадоволена тим, що цей закон був прийнятий і запроваджений поспішно в липні 2010 року, не чекаючи висновку Венеціанської комісії, запит щодо якого був направленим міністром юстиції України. ПАРЄ закликала та попросила владу України:

- привести систему підготовки суддів та навчальних закладів відповідно до європейських стандартів. Для цього судова підготовка повинна бути частиною судової гілки влади і має бути під контролем і наглядом з боку незалежного органу суддівського самоврядування, як це було рекомендовано Венеціанською комісією;
- забезпечити, щоб Закон про судоустрій та статус суддів і Закон про внесення змін до законодавчих актів, що стосуються запобігання зловживання правом на звернення, враховували рекомендації та зауваження, які будуть міститися в майбутньому висновку Венеціанської комісії³. Зробити це треба, у разі необхідності, шляхом внесення змін до цих законів;
- реформувати систему адвокатури і створити професійну асоціацію адвокатів у відповідності із зобов'язань України перед Радою Європи, взяті при приєднанні.

Питання реформування системи адвокатури є окремим питанням яке вже впродовж років залишається відкритим. Існуючий закон абсолютно не є таким яким мав би бути, немає чітких норм по функціону-

ванню адвокатури. Більш ширше це питання розглядатимемо у наступному номері журналу. Проте зараз слід зазначити основні міжнародно-правові акти, які регулюють діяльність адвокатури і які необхідно враховувати при реформуванні системи адвокатури. Це, насамперед “Основні принципи, які стосуються ролі юристів” прийняті VIII Конгресом ООН про попередження злочинності та поводженням з правопорушниками. 27 серпня-7 вересня 1990 рік, Гаванна; “Основні положення про роль адвокатів”, прийняті VIII Конгресом ООН про попередження злочинів в серпні 1990 року в Нью-Йорку; Рекомендація № R (81) 7 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно шляхів полегшення доступу до правосуддя, яка прийнята 14 травня 1981 року на 68-ому засіданні заступників міністрів; а також Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи про свободу здійснення професії адвоката прийнята Комітетом міністрів 25 жовтня 2000 року. При відступі від цих основних міжнародно-правових актів, реформи не будуть ефективними адже Україні слід враховувати в першу чергу акти міжнародні а лише тоді адаптовувати їх до національного права.⁴

Оскільки зараз існує корупція у великих масштабах, і є явні приклади цього, ПАРЄ закликала владу:

- забезпечити, “щоб система правосуддя мала достатнє фінансується з державного бюджету, адже нинішня ситуація хронічного недофінансування збільшує можливості для корупції та підриває принцип верховенства права” – вказано у резолюції.

Боротьба з корупцією:

ПАРЄ висловила невдоволення тим, що Верховна рада вирішила відтермінувати до 2011 року вступ в силу пакету антикорупційних законів, які були розроблені за сприяння Ради Європи, як і накладання колишнім Президентом вето на закон про боротьбі з відмивання грошей законом. Асамблея привітала прийняття Верховною Радою закону «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним», який набув чинності 20 серпня 2010 року, та закликала Верховну Раду:

- ухвалити закони щодо конфлікту інтересів та етичних норм на державній службі, які знаходяться на розгляді в парламенті; щодо декларування майна державними службовцями, а також про доступ до суспільної інформації, після отримання думки Венеціанської комісії з цих проектів.

Громадянське суспільство:

ПАРЄ підкреслила важливість громадянського суспільства для демократичного розвитку України, і тому просить владу:

- Пришвидшити прийняття нового закону про громадські організації з метою усунення недоліків, зазначених в існуючих правових рамках для неурядових організацій; Закон про громадські організації створюється вже досить давно, проте коли, нарешті, проект такого закону був створений, перечитавши його, можна спостерігати знову ж таки цілий ряд недоліків та невідповідності міжнародним стандартам. Спостерігаються такі недоліки цього проекту, як обмежена можливість НУО діяльності на міжнародному рівні; звужений обсяг прав громадських організацій; збільшена мінімальна кількість осіб для створення НУО в Україні; встановлені вимоги щодо періодичного повторного набуття правосуб'єктності, чого бути не повинно; з закону також впливає недостатній захист громадських організацій від необґрунтованих «переслідувань» та ряд інших невідповідностей, яких слід запобігти. ЕПЛ коментувала цей проект закону як на відповідність до міжнародних так і національних вимог, з нашими коментарями можна ознайомитись на сайті.
- Прийняти закон про мирні зібрання на основі зауважень і рекомендацій Венеціанської комісії.

У стані, якому він був направлений до Венеціанської комісії, проект закону «Про мирні зібрання», “містить декілька положень, що не узгоджуються з міжнародними стандартами або є достатньо дискусійними” – Таким є висновок Української гельсінської спілки. Так, міжнародним стандартам не відповідає те, що зі сфери дії закону виключено декілька видів мирних зібрань – збори жителів, розважальні мирні заходи, весільні процесії, народних свят тощо.

«Особливе занепокоєння викликає виключення зі сфери дії цього закону релігійних обрядів і церемоній, що прямо суперечить статті 9 та 11 Європейської Конвенції про захист прав людини», – зазначається в документі.

Також у висновку зазначається, що проектом заборонено бути організатором мирного зібрання особам, що піддані адміністративному арешту, утримуються під вартою або перебувають у місцях позбавлення волі за вироком суду.

«Таке обмеження є необґрунтованим. Не існує жодної небезпеки в тому, що, наприклад, політик, котрий затриманий за адміністративне правопорушення, організовує мирне зібрання. Це може стати інструментом тиску на опозиційні мирні зібрання, коли їхніх організаторів можуть затримувати на декілька днів, щоб зірвати мирне зібрання», – наголошується в документі.

Проект закону також нечітко визначає, що мирні зібрання можуть проводитися лише у місцях, що є «придатними для цього». Це положення можна

по різному трактувати з метою обмеження мирних зібрань.

Також достатньо суперечливим є право органів місцевого самоврядування визначати перелік конкретних об'єктів біля яких заборонено проведення мирних зібрань, що також з великою ймовірністю буде використано для необґрунтованих обмежень. Спілка також пропонує запровадити диференційований строк подачі повідомлення в залежності від орієнтовної кількості учасників мирного зібрання.

Також спілка наголошує, що відповідно до рішень Конституційного суду України та Європейського суду з прав людини неповідомлення не може бути перепорою для проведення мирного зібрання. «Тобто, у законодавстві має бути чітко вказано, що відсутність повідомлення не є підставою для зупинення мирного зібрання... проте проект закону не містить такого положення», – зазначається в документі.

«На практиці міліція вважатиме таке мирне зібрання незаконним і відповідно буде його зупиняти відповідно до норм закону про міліцію... Хоча, слід зазначити, що проект закону не надає права міліції взагалі права зупиняти мирне зібрання, а надає право лише припиняти правопорушення, що відбуваються під час мирного зібрання», – зазначає Гельсінська спілка.iii

Водночас відповідно до цього закону неможливо заборонити мирні зібрання, спрямовані на заклики до різних форм дискримінації чи пропагування фашизму. Це не відповідає міжнародним стандартам у сфері прав людини. Зараз проект закону знаходиться на розгляді Венеціанської Комісії і з дня на день мають бути опубліковані його результати. За процесом чого будемо пильно спостерігати.

Асамблея висловила свою стурбованість з приводу збільшення числа повідомлень, щодо втручання Служби безпеки України (СБУ) у внутрішні політичні справи, в тому числі тиск на журналістів, партійних активістів та активістів громадянського суспільства й їх родичів. Вважає, що такі заходи «є неприйнятним у демократичному суспільстві, і в цьому зв'язку закликає владу:

- реформувати службу безпеки та її функції у відповідності з європейськими стандартами» – вказано в Резолюції.

Асамблея стурбована тим, що заяви про можливу фальсифікацію виборів можуть вказувати на відсутність довіри у сторін виборчого процесу до чесності поведінки і організаційного проведення майбутніх виборів. Враховуючи, що довіра до організаційного проведення виборів має найважливіше значення для їх демократичності, Асамблея закликає владу:

- забезпечити збалансований склад виборчих комісій на всіх рівнях, в тому числі і на керівних

посадах. Асамблея рекомендує владі розглянути питання про прийняття додаткових заходів по зміцненню довіри конкурентів на виборах і виборців у виборчому процесі.

Беручи до уваги рішення Конституційного Суду України від 1 жовтня 2010, яке оголошує неконституційним закон номер 2222 про внесення змін до Конституції в 2004 році. Асамблея вважає, що це рішення має тепер підштовхнути Верховну Раду ініціювати всеосяжний процес конституційної реформи з метою приведення Конституції України до повної відповідності з європейськими стандартами.

Це щодо основних положень резолюції та її основних вимог, проте варто зазначити й думки представників Ради Європи щодо резолюції, стану української демократії та незрозумілого питання рішення КС від 01 жовтня 2010 року щодо неконституційного закону номер 2222 а відтак, і легітимності влади. Про що йтиметься нижче.

Секретар Венеціанської комісії Томас Маркерт висловив думку щодо того, що Рішення Конституційного Суду України про скасування змін до Конституції, внесених у 2004 році, ставить питання про легітимність влади. «Ми поки ще не аналізували це рішення, воно, наскільки мені відомо, не було офіційно перекладено на англійську, але ця ситуація, звичайно, турбує, тому що, виходить, що влада в Україні працювала кілька років на основі неконституційної Конституції», — сказав він.

«І це створює проблему легітимності її дій і взагалі легітимності. Так, наприклад, на попередніх виборах виборці голосували за кандидатів на основі нової Конституції, під час як парламентських, так і президентських виборів», — додав Маркерт.

Він також зазначив, що ситуація, що склалася в Україні, є дуже незвичайною для європейської практики, коли внесені до Конституції зміни скасовуються через стільки років. При цьому секретар Венеціанської комісії відмовився коментувати заяви низки опозиційних партій щодо того, що після рішення Конституційного Суду в Україні повинні відбутися нові вибори Президента і Верховної Ради.iv

Слід зазначити що це досить незвичайна ситуація що склалась в Україні стосовно рішення Конституційного суду України і в європейському досвіді немає прецедентів з таких питань. Парламентська Асамблея Ради Європи звернулася до Венеціанської комісії з проханням дати оцінку рішенню Конституційного суду України щодо скасування політреформи 2004 року. Про це у своєму заключному слові повідомила доповідач моніторингового комітету ПАРЕ Маїліс Репс після закінчення обговорення доповіді «Функціонування демократичних інститутів в Україні». «Асамблея запросила

думку Венеціанської комісії про конституційну ситуацію в Україні», — сказала Репс. Вона також зазначила, що під час обговорення прозвучали різні тлумачення того, що відбулося в Україні.

«Деякі з нас упевнені, що це — повернення в 1996 рік, деякі — що це частково 2004 рік. І саме через цю плутанину ми повинні подивитися на це питання в деталях», — зазначила вона. За словами доповідача, вже найближчим часом буде підготовлено відповідну доповідь, в якій увагу також буде приділено «іншим чутливим питань, таким, як питання меншин, мовне питання, реформа освіти».

«Це буде в повній доповіді, яка буде підготовлена найближчим часом. Головне наше звернення — ми намагаємося вам допомогти, але зрозумійте, це не тільки законодавство, про яке ми говоримо, це права людини, фундаментальні свободи», — завершила Репс свій виступ.^v

Венеціанська комісія обговорить рішення Конституційного Суду України на засіданні 15–16 жовтня 2010 року. Цікавою та швидкою була реакція Міністерства закордонних справ України щодо ухвалення Парламентською Асамблеєю Ради Європи резолюції № 1755 «Функціонування демократичних інститутів в Україні». Для кращого розуміння подаємо витяг з офіційного сайту МЗС без коментарів.

“Міністерство закордонних справ України розглядає ухвалення 5 жовтня ц.р. Парламентською Асамблеєю Ради Європи резолюції № 1755 «Функціонування демократичних інститутів в Україні» як важливий крок в напрямі реалізації євроінтеграційного курсу нашої держави. Україна прагне забезпечити досягнення високих стандартів європейської демократії і цінує підтримку і поради Ради Європи як найбільш авторитетної в цій сфері міжнародної організації.

Остання резолюція ПАРЕ вітає появу політичної стабільності в Україні, забезпечену за підсумками лютневих чесних та прозорих президентських виборів, а також консолідацію владу як необхідну умову здійснення демократичних та економічних реформ. Важливо, що члени представницьких органів влади 47 країн-учасниць Ради Європи рішуче відхилили спроби окремих політичних сил невірно інтерпретувати логіку внутрішніх процесів в Україні і за підсумками їх детального моніторингу визнали їх такі, що відбуваються у відповідності до стандартів демократичного врядування. Сам хід розгляду резолюції, дебати, що відбувалися в день її ухвалення в Раді Європи, в яких, в першу чергу, брали участь представники різних українських парламентських партій, засвідчили впевнене існування в Україні живої, конкурентної демократії, що створює простір як для ефективної роботи влади, так і для вільної діяльності опозиції.

ПАРЕ тепло привітала підтверджене новим керівництвом України прагнення забезпечити якнайшвидше

виконання всіх зобов'язань перед Радою Європи, дотримання яких в попередні роки ігнорувалося тими політичними силами, які сьогодні намагаються завадити зняттю з нашої держави режиму моніторингу РЕ. Оголошений Президентом України намір ініціювати процес вдосконалення конституційного устрою держави має на меті, в тому числі, виконання всього комплексу зобов'язань перед Радою Європи. І на цьому шляху Україна, у чіткій відповідності з рекомендаціями ПАРЕ, активно співпрацюватиме з Венеціанською комісією РЕ, з президентом якої глава українського МЗС зустрівся в день ухвалення резолюції № 1755 та запросив його відвідати ближчим часом Київ.

Зовнішньополітичне відомство України також вважає, що включені до тексту резолюції окремі зауваження щодо недоліків у функціонуванні демократичних інститутів та рекомендації щодо шляхів їх усунення допомагатимуть Президенту, уряду та правлячій коаліції, ефективніше розробляти та реалізовувати політику, націлену на досягнення високих європейських стандартів. В цьому зв'язку Україна має намір тісно взаємодіяти з моніторинговим комітетом та всіма інститутами РЕ»^{vii}

Висновки

Підсумовуючи вищевикладене, кожен вправі сам вирішувати та робити висновки, чи все ж була Резолюція від ПАРЕ України перебільшенням чи об'єктивним описом жорсткої реальності, в якій знаходиться на даному етапі розвитку нашої демократичної держави Україна. Чи враховується громадськість при прийнятті НПА, рішень та чи намагається влада прислухатись до народу. Можемо також самі зробити свої власні висновки дуже легко, адже, коли є факти на лице, гадаємо, зайвих пояснень не потрібно. Втім НУО – активним представникам громадянського суспільства, не слід зупинятись, слід діяти, оскільки не лише посадовці зможуть вирішувати долю нашої держави і нас самих. Громадськість в стані тверезо оцінити ситуацію і боротися за своє право обирати, в якій державі вона, громадськість, хоче жити.

¹ Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) — консультативний орган з конституційного права, створений при Раді Європи в 1990 році. З 2002 року брати участь у роботі комісії можуть і країни, що не входять до РЕ. Основна форма роботи комісії — аналіз законів і законопроектів держав-учасників, які стосуються проблем конституційного права, в т.ч. стандартів виборів, прав меншин тощо. Висновки комісії широко використовуються ПАРЕ як відображення європейських стандартів у сфері демократії.

² www.assembly.coe.int

³ www.helsinki.org.ua/index.php?id=127616429

⁴ www.pravda.com.ua/news/2010/06/815118652

^v www.ligazakon.ua

^{vi} www.ni-journal.ru

^{vii} www.mfa.gov.ua/1232.htm

РЕЗОЛЮЦІЯ 1766 (2010) ПАРЄ

щодо сприяння соціально-економічному потенціалу регіону Балтійського моря

У п'ятницю, 8 жовтня 2010 року на сесії Парламентської Асамблеї Ради Європи (надалі – ПАРЄ) в Стразбурзі була прийнята Резолюція стосовно Сприяння соціально-економічному потенціалу регіону Балтійського моря. ПАРЄ в своїй резолюції 1766 (2010) зазначила, що спільна плідна співпраця, особливо стосовно вирішення проблем захисту навколишнього середовища, питань освіти та проблем економіки, є дуже важливою. Важливим фактом є й те, що країни й надалі продовжують співпрацювати над подальшим сталим розвитком Балтійського регіону.

ПАРЄ вказує на необхідність конструктивного діалогу з Росією, як основний елемент співпраці між ЄС та РФ у ширшому контексті. Окрім того, закликає країни-члени регіону Балтійського моря розглянути більш активно залучення до підтримки малого бізнесу та демократичних проєктів у сусідній Білорусі. ПАРЄ висловила з приводу побудови газопроводу на дні Балтійського моря, про що свідчить російсько-німецьке зобов'язання. Було зазначено, що проєкт такої побудови є неповним, адже побудова газопроводу передбачає значні ризики в зв'язку з тим, що після Другої світової війни велика кількість боєприпасів, а також значні кількості небезпечних хімікатів були кинуті на дно Балтійського моря. Порушення таких небезпечних речовин може призвести до виходу їх назовні. Тому країни Балтійського регіону повинні показати взаємну відповідальність у розробці спільних механізмів для реалізації проєктів не лише у галузі енергетики, а й в галузях транспорту та інновацій. Така співпраця повинна керуватись спільними інтересами усіх країн Балтійського регіону. Була зазначена також проблема забруднення моря нітрогеном та фосфором, які потрапляють з сільськогосподарських та муніципальних джерел. Зазначалось про необхідність реформи спільної сільськогосподарської політики ЄС, а в подальшому – удосконалення очищення стічних вод та припинення використання миючих засобів, що містять фосфати.

ПАРЄ закликала такі країни, як Німеччина, Фінляндія, Данія та Швеція, які є лідерами країн ЄС глобальної конкурентоспроможності, ділитись своїм позитивним досвідом з іншими країнами Балтійського регіону. І не тільки, адже посилення транскордонного співробітництва, політичної координації, партнерства урядів, парламентів, місцевих та регіональних влад, приватного сектору та громадянського суспільства, сформує вісь розвитку та безпеки більш процвітаючого майбутнього для всіх учасників регіону Балтійського моря.

ПАРЄ закликала уряди країн-членів Балтійського регіону:

- Активно працювати у напрямку тісної політичної та економічної співпраці на усіх рівнях влади в регіоні Балтійського моря.
- Сприяти економічній співпраці та торгівлі між країнами регіону шляхом скорочення торгових бар'єрів та покращення мобільності робочої сили та товарів.
- Підтримувати інноваційні проєкти співпраці, як, наприклад, Ініціативна група Балтійського моря.
- Взяти до уваги питання стосовно охорони навколишнього середовища в регіоні Балтійського моря.

ПАРЄ підкреслює свою підтримку Європейської стратегії ЄС розвитку Балтійського регіону та наполегливо просить Євросоюз:

- Залучити Російську Федерацію не лише до екологічних та морських проєктів, а й до більшості проєктів та програм, котрі проводимуться відповідно до Балтійської стратегії.
- Розглянути питання додаткового фінансування на імплементацію соціальних програм згідно з Балтійською стратегією, беручи до уваги скорочення бюджетних коштів як результат економічної кризи, яка торкнулась особливо східної частини регіону.
- Сприяти імплементації науково-дослідних проєктів із залученням країн регіону Балтійського моря.

- Нові проекти ядерних установок в Калінінградському регіоні та Білорусі біля кордону з ЄС, мають бути імплементовані відповідно до міжнародних стандартів з ядерної безпеки та екологічних норм та конвенцій. Остаточні рішення щодо ядерних проектів мають бути зроблені після міжнародного процесу ОВНС та врахування застережень від сусідніх країн.
- Реформувати спільну сільськогосподарську політику з метою кращого захисту навколишнього середовища, максимального скорочення використання добрив та пестицидів.
- Покращити комплексне управління та стратегічне планування морських та берегових зон для уникнення конфліктів між різними екологічними та соціально-економічними інтересами. Також знайти найкращі місця для розташування запропонованих морських вітрових електростанцій, де б вони не суперечили потребам захисту природи.

Переклад: Аліна Самура,
спеціаліст з міжнародних питань ЕПЛ

Защита животных растений от жестокого обращения: правовые и моральные проблемы

Владимир Борейко,
Киевский эколого-культурный
центр

В статье обсуждается проблема усиления административной и уголовной ответственности за жестокое обращение с животными, приводятся рекомендации по борьбе с жестокостью к животным и растениям.

Жестокость к животным осуждается всеми основными мировыми религиями и ведущими этическими концепциями. Во многих странах Европы и мира имеются законы по защите животных от жестокого обращения. Так, в Украине такой закон был принят в 2006 году, в Уголовном Кодексе Украины и Кодексе Украины об административных правонарушениях имеются статьи (299 и 89), запрещающие жестокое обращение с животными. Тем не менее, жестокое обращение с животными является очень распространенным явлением в Украине. «Невероятные жестокости по отношению к животным стали у нас до такой степени привычным явлением, что никому не приходит даже в голову мысль о том, насколько они ужасны» — это слова, сказанные активистом Общества защиты животных М.Лисовским в 1902 г., актуальны, к сожалению, и по сей день. По меткому замечанию В. Агафонова, жестокость к животным «отражает доминирование общего карательного менталитета». От жестокости страдают не только домашние, сельскохозяйственные, беспризорные, подопытные животные, но в первую очередь дикие. А также и сами люди. Жестокость наносит серьезный ущерб общественной морали и нравственности, травмирует психику граждан. Нередко жестокость проявляется в рамках формально санкционированных действий — борьба с животными «вредителями» и т.д.

Влечение к жестокости к животным распространено настолько широко, что порой рассматривается почти как норма. Жестокость бывает преднамеренной и произвольной, сознательной и неосознанной. В чем же причины массового и неискоренимого жестокого обращения с животными? На наш взгляд основными из них являются следующие:

1. Равнодушие общества к проблеме защиты животных от жестокого обращения.
2. Официально разрешенные национальным законодательством примеры жестокого обращения с животными (охота с капканами, уничтожение волков, уничтожение так называемых «вредных» птиц, отстрел собак в населенных пунктах и т.п.), которые уже давно запрещены в других цивилизованных странах.
3. Неразработанность понятия «жестокое обращение с животными».
3. «Неработающие» статьи о запрете жестокого обращения с животными в Уголовном кодексе и Кодексе об административных правонарушениях.
4. Жестокость к животным является важной составляющей современной «мачо-культуры», считается, что настоящему мужчине не к лицу заботиться о животных, бороться против жестокости к ним.

Что входит в понятие «жестокое обращение с животными»?

Жестокое обращение с животными — это действие человека, вызывающие физические или психические страдания животного. Оно может быть запрещенным, разрешенным и допустимым, и даже направленным к благу самих страдающих. Столыпин говорил: «Необходимо отличать кровь на руках хирурга и руках палача». Запрещаться и преследоваться должно не всякое жестокое обращение с животными, а только его определенные виды. Нужно стремиться к законодательному запрету такого жестокого обращения, которое вызывает страдания, превышающие те пределы, которые животное испытывает в своей повседневной естественной жизни, такое жестокое обращение с животными, которое несет угрозу общественной нравственности, а также такое жестокое обращение с животными, которое вызвано удовлетворением нежизненно важных, несущественных, пустых, надуманных интересов (капризов) человека. Жестокое обращение с животными довольно ценностное суждение, поэтому действия, которые должны быть запрещены, необходимо четко сформулировать. К таким жестоким действиям, которые должны быть безусловно запрещены, относятся:

1. Добыча животных, терпящих бедственное положение.
2. Злоумышленное разрушение мест выращивания потомства (норы, гнезда, хатки и др.) животных.
3. Побои, истязания животных, злобное запугивание, дразнение животных, жестокое умерщвление.
4. Нарушение санитарно-гигиенических норм содержания животных.
5. Натравливание одного животного на другое, бои животных и оказание поддержки этим боям.
6. Умышленное ранение животного, не являющейся допустимой законом процедурой либо экспериментом над животным.
7. Умышленное использование в работе, в спортивно-зрелищных целях больных, раненных, хромых животных.
8. Перегрузка тяговых и вьючных животных грузами, не соответствующих их силе и состоянию.
9. Транспортировка животных способом, вызывающим их чрезмерные страдания и стресс.
10. Использование петель, капканов и других калечащих орудий, а также приспособлений, принуждающих животное к пребыванию в неест-

ественном положении, вызывающем чрезмерную боль, повреждение тела, либо смерть.

11. Оставление животного без ухода или в беспомощном состоянии, бросание домашних или прирученных животных на произвол судьбы.
12. Использование жестоких способов в воспитании и кормлении животных.
13. Эксперименты над животными, вызывающими страдание, проводящиеся без обезболивающих вещей, которые производятся с нарушением положений закона.
14. Добыча беременных самок, детенышей, не способных к самостоятельному существованию, а также добыча животных в период размножения, воспитания потомства, а в случаях с мигрирующими видами, во время их возвращения к местам размножения, добыча наземных животных, переплывающих через водоемы, охота на медведей в берлоге.
15. Использование при добыче животных механизированных средств, тока, ядов, взрывчатых веществ, клея, ловчих ям, самострелов, газа и дыма, заливания нор зверей.
16. Спортивная ловля рыбы по принципу «поймал — отпустил».
17. Использование слепых или калеченных животных в качестве приманки на охоте, а также использование животных в охотничьих протравочных станциях.
18. Использование животных в развлекательных мероприятиях – в корриде, передвижных зверинцах, дельфинариях.
19. Варминтинг (соревнования в стрельбе по мелким животным на дальность), садовая стрельба, использование животных в качестве цели при обучении стрельбе или на соревнованиях по стрельбе.
20. Использование в отношении животного допинга, спаивание животных;
21. Использование животных в религиозных ритуалах, лотереях, дарение животных в публичных мероприятиях.
22. Охота при помощи гончих псов на лис, зайцев и других животных, охота на гусей, охота с арбалетом и луком.

Большинство из перечисленных здесь действий запрещены польским и латвийским законами о защите животных как жестокие. В будущем к запрещенным жестоким способам обращения с животными могут быть отнесены многие виды спортивной охоты и рыбалки, содержание животных в

зоопарках, цирках, многие другие жестокие способы обращения с животными, которые пока к сожалению не осуждается широкой публикой.

Правовые проблемы борьбы с жестокостью к животным в Украине

Рассмотрим, как обстоит вопрос правового регулирования жестокости к животным. Статья 89 Кодекса Украины об административных правонарушениях гласит: «Жестокое обращение с животными, их истязание или совершение иных действий, приведших к их мучениям, увечью или гибели, влекут наложение штрафа от трех до семи не облагаемых налогом минимумов доходов граждан».

Статья 299 Уголовного кодекса Украины гласит: «1. Издевательство над животными, относящихся к позвоночным, совершенное с применением жестоких методов или из хулиганских побуждений, а также натравливание указанных животных друг на друга, совершенное из хулиганских или корыстных побуждений, – наказываются штрафом до пятидесяти не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или арестом на срок до 6 месяцев». Те же действия, совершенные в присутствии малолетнего — наказываются штрафом до двухсот не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или ограничением свободы на срок до двух лет».

Однако данные статьи практически не работают. Так, по 89 статье Админкодекса в год в Украине составляется всего 15–17 протоколов. В то время как по другим экологическим статьям данного Кодекса, связанных с охраной животного мира – от 500 до 74 тыс. протоколов в год. По 299 статье Уголовного кодекса уголовные дела вообще возбуждаются очень редко. В чем же причина? Во-первых, по ст. 89 Кодекса Украины об административных правонарушениях имеют право составлять протоколы только общественные и государственные инспектора по охране окружающей среды, и то только в отношении диких животных. Кто имеет право составлять протоколы в отношении жестокого обращения с домашними или беспризорными животными, в данном Кодексе не указано (2). Во-вторых, обе статьи из двух Кодексов похожи одна на другую, и суду очень трудно квалифицировать данные нарушения (ст. 89 Кодекса об административных правонарушениях и ст. 299 ч.1 Уголовного Кодекса) по уголовной статье. В-третьих, непонятно, почему административная статья наказывает за убийство животного, которое последовало в результате жестокого с ним обращения, а уголовная — нет. В-четвертых, непонятно почему административная статья относится к нарушениям в области охраны природы, а подобная уголовная статья — к престу-

плениям против общественного порядка и нравственности. К сожалению, неудачная формулировка жестокого обращения с животными из Уголовного Кодекса Украины попала и в Закон Украины «О жестоком обращении с животными».

Жестокое обращение с животными запрещено также ст. 63 Закона Украины «О животном мире». Однако, этот Закон не конкретизирует, что является жестоким обращением с животными. Следует также указать на ошибки в Научно-практическом комментарии к Уголовному кодексу Украины, согласно которому «предметом преступления есть животные, которые относятся к классу позвоночных – млекопитающие и птицы (...). Не относятся к предмету преступления рыбы, земноводные, пресмыкающиеся, беспозвоночные». Такое суждение неверно, так как рыбы, земноводные и пресмыкающиеся также относятся к позвоночным. Кстати, в другом подобном научно-практическом комментарии к Уголовному кодексу Украины такой грубой ошибки не имеется.

Юридические меры по улучшению борьбы с жестокостью к животным в Украине

В целях совершенствования статей «Жестокое обращение с животными» их, по нашему мнению, следует изложить следующим образом. Статья 89 Кодекса Украины об административных правонарушениях должна иметь следующее новое название: «Нарушение законодательства по защите животных от жестокого обращения», а сам текст статьи предлагается изменить в следующей редакции:

«Нарушение законодательства по защите животных от жестокого обращения, а именно:

1. Нарушение правил обращения с животными, исключая жестокость.
2. Пропаганда жестокого обращения с животными влечет за собой наложение штрафа от десяти до двадцати не облагаемых налогом минимумов доходов граждан.»

Кроме этого, в статье 255 (лица, которые имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях), следует дать права составлять протоколы по ст. 89 (в отношении всех животных, а не только диких) государственным инспекторам по охране окружающей среды, общественным инспекторам по охране окружающей среды, членам общественных объединений по охране общественного порядка и государственной границы.

Статья 299 Уголовного кодекса Украины «Жестокое обращение с животными» может получить следую-

щую исправленную редакцию: «Нарушение законодательства по защите животных от жестокого обращения, повлекшее гибель или увечье животного, или совершенное в присутствии малолетних, или с применением садистских методов, или с использованием должностного или служебного положения, или совершенное группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, или неоднократно, или из хулиганских или корыстных побуждений, или по мотивам расовой, национальной, религиозной ненависти, вражды, или в связи с осуществлением владельцем животного служебной деятельности или выполнением общественного долга – наказывается штрафом до двухсот не облагаемых налогом минимумов доходов граждан или арестом на срок до шести месяцев.

Следует добиться, чтобы Закон Украины «О защите животных от жестокого обращения» был дополнен в части перечня запрещенных жестоких способов обращения с животными, предложенных Киевским эколого-культурным центром. Все эти меры должны способствовать тому, чтобы юридическая практика защиты животных от жестокости в Украине из декларативной превратилась в действующую, а составление протоколов, подача исков в суд, ведение судебных дел в защиту животных от жестокости стали распространенной практикой.

Следует также предусмотреть в уголовной и административной практике в Украине возмещение морального вреда, причиненного жестоким обращением с животным; правовую возможность общественных объединений в защиту животных приобретать права потерпевшего в уголовном процессе по факту жестокого обращения с животными; ограничение (лишение) прав лиц, виновных в жестоком обращении с животными, содержать животных или заниматься деятельностью, связанной с использованием животных; признание защиты животных от жестокого обращения общественным долгом; запрет пушного звероводства; запрет регулирования численности домашних и бездомных позвоночных животных в городах и населенных пунктах летальными методами; запрет на разделку неумерщвленных животных, например, живой рыбы, варку живых раков; утверждение Минприроды Украины Правил содержания в неволе домашних животных.

Кроме перечисленных выше мер, Украине следует развивать и международное законодательство по защите животных от жестокого обращения, присоединившись к Европейской конвенции по защите домашних животных; Европейской конвенции о защите животных, используемых в сельском хозяйстве; Европейской конвенции по защите позвоночных животных, используемых в экспериментах и других научных опытах.

Образовательные и организационные меры по борьбе с жестокостью к животным в Украине

Борьба с жестокостью может происходить при помощи традиционных методов морального воздействия (провозглашение долга, апеллирование к совести, возбуждения чувства ответственности и т.п.). Для этого необходимо:

- введение курсов экологической этики в учебные программы дошкольных, средних образовательных, профессионально-технических и высших учебных заведений;
- введение запрета на практику спортивной охоты и рыбалки, демонстрации жестокого обращения с животными в рекламе и СМИ;
- материальная поддержка опекунов животных, содержания приютов;
- создание в городах гуманных и нелетальных программ регулирования численности бездомных животных, введение биостерилизации;
- введение альтернатив использованию животных в экспериментах, в том числе в учебном процессе;
- создание и поддержка работы общественных зоозащитных объединений;
- введение специальности «Опека и защита животных» в системе высшего и среднего специального образования для работы в городских условиях, сельском хозяйстве и природоохранных структурах.

Этическая экспертиза для определения жестокости к животным

Борьба с жестокостью к животным может вестись не только путем образовательной деятельности и традиционных методов морального воздействия. Это может быть проведение специальной экоэтической экспертизы для определения наличия жестоких способов добычи рыбы или охотничьих животных с целью их запрещения. Подобная экоэтическая экспертиза может вестись в отношении определения жестоких способов дрессировки зверей в цирках, содержания животных в зоопарках, регулирования численности бездомных и так называемых «вредных» диких животных. Такая деятельность может осуществляться специально созданными экоэтическими комитетами. Они также могут проводить экоэтический аудит для выявления жестокости к животным.

В целях борьбы с жестокостью к животным следует организовывать и проводить специальные круглые

столы, дискуссии, горячие линии. Очень важным нам видится научно обосновать и разрабатывать индикаторы и критерии жестокого обращения с животными. Важной частью общей работы по борьбе с жестокостью является разработка и утверждение экоэтических кодексов, деклараций, инструкций зоопарков, цирков и т.д., запрещающих жестокое обращение с животными.

Жестоким обращением с растениями

Жестоким обращением с растениями будут называться действия, нарушающие их естественный жизненный цикл. К жестоким видам обращения к растениям, которые должны быть безусловно запрещены, относятся:

1. Неоправданное уничтожение растения, вызванное удовлетворением нежизненно важных, несущественных, пустых, надуманных интересов (капризов). К таким можно отнести встречу Нового года с живой срубленной елкой, дарение краснокнижных подснежников, ковыряние березы ради добычи березового сока, вырезание автографов на коре живых деревьев, поджигание старых дуплистых дубов для развлечения.
2. Уничтожение редких растений.
3. Оставление комнатных и садовых растений (не способных жить без помощи человека) без воды.

В целом, понятие «жестокое обращение с растениями» требует еще дальнейшего обсуждения, как и морально-правовые проблемы, связанные с его использованием.

Юридические и этические проблемы охраны биоразнообразия в Украине

Владимир Борейко,
директор Киевского
эколого-культурного центра

В настоящее время законы, охраняющие биоразнообразие в Украине, являются сугубо антропоцентрическими, то есть защищают исключительно интересы человека. Живые существа, Божье творение превращено экологическим правом в природное сырье. Современная юриспруденция продолжает рассматривать биоразнообразие в качестве территориальной собственности государств. В своей статье автор и сконцентрирует свое внимание на данной проблеме.

Согласно современному законодательству дикие животные и растения — это достояние государства, которым вправе располагать народ, а отдельные дикие животные и растения могут стать собственностью частного лица в результате охоты, покупки или дрессировки (1).

Законы о Красной книге, животном мире, растительном мире, Лесной кодекс не защищают права диких животных и растений. Конституция Украины не рассматривает кого-либо еще, кроме человека, как самоценность. Закон Украины «О животном мире» говорит о том, что меры по охране животного мира принимаются исключительно «в интересах нынешнего и будущего поколений в Украине». Подобные антропоцентрические формулировки содержатся и в других законах страны. Однако воз-

никает закономерный вопрос, как быть с охраной, скажем, тех или иных объектов животного мира Украины, в защите которых нет особых интересов у нынешнего и будущего поколений народа Украины? Так, волк, лисица, серая ворона являются в Украине совершенно бесправными животными, они не находятся под защитой Закона Украины «О животном мире». Их можно уничтожать как «вредных животных» в любое время года, в любом месте, в любом количестве. За их браконьерский отстрел или гибель от ядохимикатов даже не существуют, в отличие от всех других видов животных, таксы для начисления ущерба (2).

Существенным недостатком законодательства по охране биоразнообразия Украины является то, что, декларируя на бумаге защиту диких животных от

жестокости обращения, в реальной жизни такой защиты не происходит. Диких животных продолжают легально добывать самыми жестокими способами (травля зайцев и лисиц собаками, использование капканов, целенаправленное уничтожение «вредных» животных и т.п.). Современное экологическое право не рассматривает диких животных и растения как субъект и поэтому вред, наносимый лосю или подснежнику человеком, организацией или государством, рассматривается лишь с точки зрения нанесения ущерба другому человеку, организации или государству, в чьей собственности находится данный лось или подснежник. Более того, практика использования исков и штрафов за нанесенный биоразнообразию ущерб показывает, что эти средства идут не на возмещение нанесенного биоразнообразию ущерба. Например, если в Украине браконьер незаконно отстрелял кабана, чем нанес ущерб биоразнообразию, то сумма от уплаты им штрафа идет в бюджет государства, а сумма от уплаты ущерба поступает на счет местного совета, на территории которого произошло браконьерство.

Еще одна проблема состоит в том, что в настоящее время практически невозможно подать иск в суд от частного лица или общественной экологической организации в защиту какого-либо исчезающего вида флоры или фауны, если истцу при этом не нанесен экономический ущерб, не нарушены права человека или не нанесен ущерб его здоровью. Большим недостатком современного экологического законодательства является почти полное отсутствие требований сохранения биоразнообразия в процедуре экологической экспертизы. Большая моральная и юридическая проблема охраны биоразнообразия состоит в том, что ведомства, ответственные за охрану дикой фауны и флоры, не несут никакой ответственности за эту охрану, а просто выдают (продают) разрешения на использование животных и растений. Многие современные законы, имеющие отношение к охране биоразнообразия, имеют массу лазеек для совершенно противоправных действий. Так, Закон Украины «О Красной книге Украины», ст. 19, позволяет проводить селекционный отстрел краснокнижных животных, что на практике превращается в коммерческую охоту на зубров (3). Данный Закон не обязывает проводить государственную экологическую экспертизу лимитов и квот редких животных и растений, которые добываются в научных целях; он не заставляет государство нести обязательства перед международным сообществом охранять редкие краснокнижные виды. Законом не определен порядок разработки и утверждения местных Красных списков, он не обязывает юридических лиц и граждан, осуществляющих хозяйственную деятельность на территориях и акваториях, где обитают краснокнижные виды, нести ответственность за их сохранение.

Одним из главных недостатков Закона Украины «О Красной книге Украины» является то, что он не обязывает государство или хотя бы его природоохранные ведомства: Минприроды, Госкомлесхоз и Госкомрыбхоз отвечать за сохранение редких видов животных и растений из Красной книги. Поэтому, когда их численность резко сокращается, никто ответственность не несет. За последние 15 лет численность краснокнижных зубров упала в Украине в три раза, а спросить не с кого. Природоохранное законодательство не распространяет свою защиту на все без исключения виды диких живых существ. Например, бактерии и вирусы совершенно выпадают из правового поля природоохраны.

Подобные «лазейки» в законодательстве по охране биоразнообразия позволяют коммерческим структурам при проплаченном «согласии» природоохранных органов осуществлять разнообразную деятельность по добыче редких животных и растений для коммерческого использования. Закон Украины «О природно-заповедном фонде Украины» не запрещает спортивную охоту в национальных парках и других ОПТ (кроме заповедников). Данный закон не запрещает туризм в заповедниках, что наносит огромный ущерб заповедной флоре и фауне. Законом не определено, что объекты ПЗФ местного значения можно закрыть только по согласованию с Министерством экологии и природных ресурсов Украины, что позволяет в областях лесникам добываться закрытия лесных заказников и устраивать там сплошные рубки (4).

Некоторые законы вообще содержат антиэкологические и аморальные статьи. Так, Закон Украины «Об охоте и охотничьем хозяйстве» называет «вредными» сразу нескольких видов животных — волка (внесен в Европейский Красный список), лисицу, енотовидную собаку, серую ворону, сойку, грача, сороку, бродячих котов и собак и разрешает их отстрел в течение всего года (5). Закон разрешает уничтожать «вредных» животных вне зависимости от пола и возраста, выплачивать за убийство «вредных» животных премии, снабжать убойщиков волков и других несчастных животных, попавших в «черный список», бесплатными патронами, объявляет уничтожение «вредных» животных служебной обязанностью работников охотничьих хозяйств.

Любопытно, что несмотря на резкое уменьшение численности охотничьих животных в Украине в 1991–2000-х годах (кулики, дикие утки (численность последних уменьшилась на 1 млн. голов), гуси), украинское Положение об охоте (1996) разрешило, в отличие от предыдущего Положения об охоте (1969 г.) весеннюю охоту в отдельных охотничьих угодьях на уток, тетеревов и вальдшнепов

(6, 7). Закон Украины «Об охоте и охотничьем хозяйстве», несмотря на продолжение падения численности этих видов, уже узаконил весеннюю охоту на диких уток, гусей, тетеревов и вальдшнепов по всей Украине, а также удлинил сроки охоты на бобра, ондатру и норку американскую (5, 6), что невозможно объяснить ни логикой, ни моралью. (К слову сказать, весеннюю охоту на птиц в Украине затем все же удалось закрыть. В 2004 г., благодаря действиям Киевского эколого-культурного центра, в Закон была внесена поправка, исключая весеннюю охоту на птиц в Украине.) Кроме этого, украинский охотничий закон нигде прямо не говорит, что запрещается охота на занесенные в Красную книгу виды животных, он не запрещает применение капканов (использование которых давно запрещено во всех цивилизованных странах). Сроки охоты на многие виды охотничьих животных необыкновенно растянуты, разрешена необоснованная весенняя охота на самцов косули, очень длинный срок охоты на пушных зверей и лося.

Право на охоту, провозглашенное данным Законом, мешает реализации законного права других граждан (неохотников) на отдых и безопасность. Данный Закон не запрещает входящие в моду новые аморальные виды охоты — садочную стрельбу, вароминг, не запрещает отстрел беременных самок и детенышей охотничьих животных. Закон не предусматривает введение временных запретов на охоту в конкретных регионах, если там происходит резкое снижение численности определенных видов охотничьих животных, не запрещает проведение охот по насту и на водопоях, а также нахождение с заряженными ружьями в машинах в угодьях. Закон не предусматривает, что запрещается охота на виды, численность которых неизвестна. Закон не запрещает добывать диких животных варварскими способами, заливая нору зверя водой или заполняя газом (5). Закон Украины «О животном мире», в отличие от аналогичного российского, не предусматривает проведение государственной экологической экспертизы лимитов, квот добычи охотничьих животных и проектов приказов об открытии охоты, а также производства геномодифицированных животных. Это позволяет органам охотничьего хозяйства проводить спортивную охоту в Украине практически бесконтрольно. Закон не предусматривает проведение «сезона тишины» во время размножения диких животных, не определяет перечень браконьерских орудий, запрещенных к изготовлению и продаже, не дает права общественным экологическим организациям подавать иски в суд за нарушение данного Закона, не запрещает рыболовство и охоту во время размножения животных, воспитания потомства, а в случае с мигрирующими видами — во время возвращения их к месту размножения. Одна из самых главных несуразностей данного закона — это

то, что он вводит такую категорию как «вредные» животные, что антиэкологично и аморально. Закон не предусматривает прекращения специального пользования животным миром (охота, рыбалка) в случае жестокого обращения с животными (8). Закон Украины «О растительном мире» вообще очень слабый и неконкретный, он даже не обязывает природоохранные службы вести государственный кадастр растительного мира. Кроме этого, он не устанавливает проведение обязательной государственной экологической экспертизы лимитов и квот на специальное использование объектов растительного мира (лесозаготовки и т.п.), а также на производство геномодифицированных растений, не обязывает граждан относиться к объектам растительного мира гуманно (9). Земельный кодекс Украины ст. 150 разрешает строительство в заповедниках объектов общего государственного значения — дорог, линий электропередач, трубопроводов, оросительных и осушительных каналов и т.д., что грубо нарушает Закон Украины «О природно-заповедном фонде Украины» (10, 4).

Большое значение в охране биоразнообразия играет борьба с браконьерством и другими нарушениями природоохранного законодательства. Однако Кодекс Украины об административных правонарушениях значительно усложняет эту очень важную работу. Например, государственные органы рыбоохраны, охотничьего хозяйства не имеют права составлять протоколы по ст. 90 (нарушение требований по охране видов животных и растений, занесенных в Красную книгу Украины), служба государственной охраны природно-заповедного фонда Украины не может составлять протоколы по ст. 90, а также ст. 85 (нарушение правил охоты и рыбалки). С 2001 г., практически лишены возможности составлять протоколы на браконьеров (ст. 85, 90, 91, 851, 88–1, 91–4) общественные инспектора по охране окружающей среды, а также общественные рыбные, общественные лесные и общественные охотничьи инспектора, а также должностные лица предприятий и организаций, осуществляющие охрану, использования и воспроизводство животного мира (егеря, директора охотничьих хозяйств и т.п.). Согласно данного Кодекса, государственный инспектор Минэкологии не имеет права составлять протокол за жестокое обращение с дикими животными, за уничтожение зеленых насаждений в населенных пунктах (11). В результате создается ситуация, когда служба охраны национального парка для того, чтобы наказать браконьера, должна вызывать рыбинспектора или инспектора Минприроды. Чтобы преодолеть эту правовую неразбериху, в 2008 г. Киевским эколого-культурным центром совместно с Громадой рыбалок Украины был подготовлен законопроект с поправками в данный Кодекс и внесен через депутатов в Верховный Совет Украины.

Ст. 89 «Жестокое обращение с животными» Кодекса Украины об административных правонарушениях предусматривает наказание виновника в мучении, увечье или гибели животных, в том числе диких, только тогда, когда «действия правонарушителя повлекли гибель или увечье животного» (11). Если же в результате жестоких действий животное не погибло и не получило увечье, то правонарушитель наказан не будет. Переживания кабана или зайца никто не учитывает. Уголовный Кодекс Украины, ст. 201 (контрабанда) не предусматривает под контрабандой провоз запрещенных видов животных и растений, а также их дериватов, что способствует разгулу в Украине незаконной торговли «живым товаром» (12). Лесной Кодекс Украины, хотя считается более природоохранным, чем аналогичный российский Кодекс, тем не менее ни слова не говорит о необходимости гуманного, экоэтичного отношения к лесам. Он по-прежнему остается сугубо отраслевым, слабо учитывающим охрану биоразнообразия. Более того, согласно новой редакции Кодекса 2006 г., участки леса до 5 га могут приобретаться гражданами и юридическими лицами Украины в частную собственность (10). Этот пункт дает возможность толстосумам беспрепятственно разбирать пригородные леса и леса, находящиеся в уникальных природных местах – Крым, Карпаты и т.п. под свои дачи, что, конечно, не будет способствовать охране биоразнообразия. Кроме этого, новая реакция украинского Лесного кодекса аннулирует Первую охраняемую группу лесов.

Правила любительского и спортивного рыболовства, утвержденные Госкомрыбхозом Украины в 1999 г., также рассматривают водную фауну исключительно как ресурс, созданный на потребу человеку. В них нет ни слова о том, что хотя бы к водным позвоночным нужно относиться гуманно, и добывать их, не применяя жестокого метода лова (скажем, пойманную рыбу чистить не живую, а уснувшую). Серьезным недостатком этих правил является то, что они распространяются только на водоемы и прибрежные полосы, делая невозможным борьбу с продажей браконьерских снастей и браконьерски добытой рыбой на рынках (13).

Еще большими правовыми и этическими недостатками обладают различные подзаконные акты украинских ведомств, регламентирующие охрану и использование биоразнообразия. Так, например, «Инструкция о селекционном отстреле охотничьих животных», утвержденная Госкомлесхозом Украины в 2001 г., разрешает проведение селекционного отстрела на территориях и объектах природно-заповедного фонда (14). В то время как Закон Украины «О природно-заповедном фонде Украины» ничего не говорит о возможности проведения селекционного отстрела в заповедниках

и национальных парках (4). Тот же Госкомлесхоз Украины в 1997 г. утвердил Приказ «О мерах по отстрелу и отлову хищных и вредных животных», который в 2006 г. стал противоречить Закону Украины «О защите животных от жестокого обращения» по части отстрела беременных самок волчиц и волчат (15,16), однако не был пересмотрен Госкомлесхозом Украины. И лишь после судебного разбирательства в Хозяйственном суде г. Киева Экоправо-Киев и Киевского эколого-культурного центра против Госкомлесхоза Украины в мае 2007 г. суд отменил противозаконный и аморальный пункт данного Приказа. И уже совершенно не выдерживающими никакой экологической, правовой и моральной критики являлись два противозаконных акта, регламентирующие коммерческую охоту на зубров под видом селекционного отстрела. Один из них принят Минприроды Украины 19.12.1991 г. Это положение «О порядке учета, паспортизации и выдачи разрешения на переселение, добычу (отлов, отстрел) с целью селекции зубров». А другой принят Госкомлесхозом Украины в 28.02.2002 г. Это положение «Об утверждении граничных уровней цен на охотничьи трофеи, добытых иностранными гражданами, и пограничных уровней тарифов на услуги, что им предоставляются». Оба данных документа противоречат ст. 19 Закона Украины «О Красной книге Украины», так как в нем не предусмотрена, в порядке селекционного отстрела, охота иностранных охотников, оплата ими этой охоты, а также приобретение трофеев (3). Более того, документ Госкомлесхоза Украины предусматривает добывание иностранными охотниками сразу двух видов животных, занесенных в Красную книгу — зубра и медведя, что вообще является вопиющим беззаконием (17). В сентябре 2007 г. Киевский эколого-культурный центр обжаловал эти два подзаконных акта в Генеральной Прокуратуре Украины и 19 октября 2007 г. Генпрокуратура признала их незаконными и потребовала от Минприроды и Госкомлесхоза Украины привести их в соответствие с Законом (31). В декабре 2007 г. первый подзаконный акт был отменен, второй в январе 2008 г. приведен в соответствие с Законом Украины.

Закон Украины «О животном мире» был принят в 2001 г. Прошло уже 7 лет, однако Минприроды/ Минэкологии Украины, на которое, согласно данного Закона, возложена обязанность разработать и утвердить данные подзаконные акты: «Правила создания зоологических коллекций»; «Порядок содержания диких животных в неволе»; «Перечень видов животных, не занесенных в Красную книгу, но имеющих особенную ценность»; «Порядок регистрации и содержания диких животных, которые изъяты из природной среды с целью оказания им помощи»; «Порядок создания региональных центров спасения и реабилитации диких животных»; «Правила реализации

конфискованных на таможне животных»(8), до сих пор не разработало их или не утвердило.

Примером беззакония ведомственных актов являются также положение «Об экологическом контроле в пунктах пропуска через государственную границу и в зоне деятельности региональных таможен», утвержденных Минприроды Украины 8 сентября 1999 г. и «Правила организации охоты и оказания услуг иностранным охотникам», утвержденные Госкомлесхозом Украины 9 сентября 1999 г. Первым документом разрешен вывоз трофеев медведя за границу, а вторым — отстрел медведя. Оба документа противоречат ст. 19 Закона Украины «О Красной книге Украины», так как медведь внесен в Красную книгу Украины (3). Ярким примером ведомственной неразберихи являются утвержденные в Украине таксы за ущерб, нанесенный краснокнижным видам фауны и флоры и охотничьим видам животных. Ни в один из перечней не попадает волк, лисица, енотовидная собака, серая ворона и грач, что является нонсенсом, ибо эти виды также относятся к животному миру и должны быть под защитой базового закона — «О животном мире». Следуя логике, наиболее высокие таксы должны быть утверждены за уничтожение занесенных в Красную книгу животных, так как это наиболее редкие виды. Однако в Украине все наоборот. За незаконный отстрел зубра полагается начисление ущерба в 2 500 грн. (18), а за незаконный отстрел обыкновенных охотничьих видов — лось, олень благородный и пятнистый, лань, кабан, муфлон, косуля, бобр — ущерб начисляется гораздо выше — от 2 000 грн. до 2 600 грн. (19). В итоге за убийство бобра браконьер заплатит больше, чем за редкого зубра, которого в Украине осталось всего около 190 голов!

Путаница происходит также с категориями Красной книги, по которым должен насчитываться ущерб. В Законе Украины «О Красной книге Украины» и действующем II издании Красной книги Украины их семь, а в таксах за начисление ущерба — пять. В итоге, согласно Красной книге Украины, зубр относится к 6 категории, а в таксах за начисление ущерба он отнесен к 5 категориям (18, 3, 20). Все эти оплошности в законодательстве лишь на руку браконьерам, которых из-за этого очень трудно привлечь к ответственности.

Особняком стоит Закон Украины «О защите животных от жестокого обращения» разработанный Киевским эколого-культурным центром, Обществом защиты животных «808» и утвержденный в 2006 г. Украина приняла такой Закон первой среди стран СНГ и одной из последних в Европе. (В Великобритании, к примеру, подобный закон появился в 1822 г.) (38). Этот Закон впервые в истории украинского экологического права (а также

истории экологического права СНГ), рассматривает животных не как ресурс, созданный на благо человека. Этот Закон направлен на «защиту от страдания и гибели животных в результате жестокого обращения с ними, защиту их естественных прав и укрепления моральности и гуманности общества» (16). Другими словами, животные рассматриваются в этом Законе как самоценность, и подлежат защите ради них самих и их естественных прав. В этом первое революционное значение этого Закона. Второе состоит в том, что Закон впервые в украинском экологическом праве (и не только украинском) вводит в обиход новое юридическое понятие — «права животных» (16). Статья 20 этого Закона направлена на защиту от жестокого обращения охотничьих животных. В частности, она запрещает весеннюю охоту, добычу беременных самок и их детенышей, использование на охоте технических приспособлений, не предусматривающих быструю смерть животного и исключают страдания. В заповедниках, национальных парках и региональных ландшафтных парках Закон обязывает проводить этическую экспертизу научных тем и методик, а также экопросветительскую деятельность. Закон запрещает охоту в виде зрелищных мероприятий (пар-форсная охота и т.п.), а также использовать диких животных в качестве живой приманки при добывании диких животных. Закон запрещает содержание в неволе диких животных, если им не созданы условия, отвечающие их биологическим, видовым и индивидуальным особенностям. Кроме этого, Закон запрещает пропаганду охоты в системе дошкольного, общего среднего, профессионально-технического и высшего образования (16). По поводу последнего запрета появляется немало спекуляций. Защитники охоты заявляют, что якобы теперь в школах и вузах запрещается преподавать Некрасова и Тургенева, писавших об охоте. Конечно, это не так. Закон запрещает пропаганду охоты, а не изучение произведений классиков русской литературы, в которых упоминаются охотничьи эпизоды. В качестве аналогии можно привести ст.436 Уголовного Кодекса Украины, которая запрещает пропаганду войны (12). Однако это не означает, что студенты не могут обучаться военному делу на военных кафедрах, или им не разрешено читать военные романы Константина Симонова или смотреть фильм «Освобождение». Правда, этот Закон не распространяется на предприятия Минобороны, МВД, СБУ, пограничную и таможенную службы. Как один из разработчиков Закона Украины «О защите животных от жестокого обращения», хочу подчеркнуть, что этот законопроект проходил утверждение с очень большим трудом. Против него выступили различные охотничьи организации, кинологические клубы, чиновник Комитета по экологии Верховного Совета Украины С. Омелянец, Минприроды Украины в лице тогдашнего замминистра А. Гриценко. Президент

Украины В. Ющенко дважды частично вотиrowал закон, уже утвержденный Верховным Советом Украины. Следует добавить, что подобный Закон, также утвержденный ранее Верховным Советом Украины, был полностью вотиrowан Президентом Украины Л. Кучмой.

Как справедливо предлагает российский экоюрист В. Агафонов, дальнейшее правовое обеспечение борьбы с жестокостью к животным может пойти по пути возмещения морального вреда, причиненного жестоким обращением с животными и правовой возможности эконоНГО защищать права потерпевшего животного в уголовном процессе по факту жестокого обращения с животными, а также признания защиты животных от жестокого обращения общественным долгом. Граждане, препятствующие жестокому обращению с животными, должны находиться под защитой Закона (21). Главная реформа экологического права должна состоять в том, чтобы люди перестали относиться к диким животным, а затем и к диким растениям как обыкновенному товару. «Сегодня Закон провозглашает, что человек не может быть чьей-то собственностью. Это необходимое условие существования человека как личности. Если мы хотим изменить положение животных, мы должны распространить на них тот же принцип, который применяется к любому человеку, независимо от его индивидуальных черт и характеристик», — пишет итальянский юрист Г. Франчоне (1). Другими словами, нужно дать диким животным, а затем и растениям (вначале как видам, а затем и как индивидам) права. В будущем настанет час взять под защиту и микроорганизмы, редкие внести в Красную книгу. Признание правоспособности животных, а затем растений и экосистем — это только первая ступень в реформировании экологического права. В законе должно быть честно сказано, что права животных (природы) имеют приоритет перед рыночными отношениями. Частная собственность и свобода рынка должны быть ограничены ради защиты прав диких животных и растений. Защита биоразнообразия и дикой природы должна быть признана одной из главных целей государства. Для этого государство должно быть обязано Конституцией выделять необходимые (а не остаточные) средства. По-видимому, необходимо принять национальный закон, обязывающий правительство данной страны ежегодно выделять из госбюджета на охрану биоразнообразия и заповедное дело 5% или более средств. Законодательная практика рассматривания дикой фауны и флоры как ресурс, имеющий пользу только для человека, должна быть прекращена.

Необходимо пересмотреть понятие экологического ущерба. Пока он определяется исключительно как экономическая категория. На самом деле вред/ущерб дикому животному или растению должен подразу-

мевать: а) любое действие, намеренное или нет, которое посягает на настоящее или будущее животного или растения посредством пренебрежения или ограничения любого их следующих прав: права на жизнь; права на свободу, права на процветание; права на защиту от страданий по вине человека; права на необходимую для жизни долю земных благ; б) лишение дикого животного или растения возможности правильного осуществления (реализации) своего генетического запрограммированного потенциала. В законах должно быть четко прописано, что природоохранные государственные органы несут ответственность за экологическую обстановку и состояние флоры и фауны. Пока же они пишут законы «под себя». Реформы должно ожидать и международное законодательство по охране биоразнообразия. По аналогии с Европейским судом по правам человека пришло время создать Международный суд по правам природы. Международные организации (как ЮНЕСКО) должны взять под контроль деятельность государств по охране уникальных природных территорий и редких видов флоры и фауны, вплоть до преодоления национального суверенитета в целях изъятия данного природного объекта под свою юрисдикцию. Государства должны быть ограничены в использовании находящихся на их территориях видов дикой флоры и фауны, и участков дикой природы, по сути принадлежащих Земле и самим себе, а не государствам.

Огромная этическая, экологическая и правовая проблема существует с мигрирующими видами животных. Каждое государство, считая их «не своими», продолжает варварски уничтожать, или как цинично любят говорить охотники, «снимает урожай». Например, одним из главных демагогических аргументов, почему в России не запрещают весеннюю охоту на диких уток и гусей является то, что, если, якобы в России перестанут их стрелять, то «подарят урожай» китайцам, украинцам, туркам и жителям других стран, через которые мигрируют весной и осенью эти птицы. Действуя согласно этой дикой и циничной логике, каждая страна должна убить как можно больше уток и гусей, дабы меньше осталось соседям. Результатом может быть полное уничтожение диких уток и гусей как видов. Поэтому в интересах сохранения биоразнообразия охота на мигрирующие виды должна быть запрещена международными договорами полностью (их и так много гибнет во время миграций от погодных условий).

Украиной ратифицировано около десятка Конвенций, имеющих отношение к охране биоразнообразия. Однако об их существовании имеют самое смутное представление даже работники украинских природоохранных служб, заповедников, национальных парков, ученые — биологи и пред-

ставители эконоНГО. Украинское природоохранное законодательство слабо приведено в соответствии с ратифицированными Украиной Конвенциями по охране биоразнообразия. Например, Бернская Конвенция берет под строгую охрану волка (допуская его только выборочное регулирование численности), запрещая владение трофеями, охоту во время выведения потомства, уничтожение мест обитания волка и т.п. (22, 23). К сожалению, современным охотничьим законодательством Украины эти действия разрешены. Охотничье законодательство Украины в отношении волка (его трофеев) нарушает и Конвенцию СИТЕС.

Другой пример. Во время разлива мазута в Керченском проливе в ноябре 2007 г. под угрозой оказались водно-болотные угодья и мигрирующие виды птиц. Украинские власти должны были предпринять срочные меры по спасению перелетных водоплавающих и околоводных птиц. Однако ничего сделано не было. Защита попавших в беду птиц оказалась вне сферы внимания МЧС и Минприроды Украины. Международное Соглашение «Об охране афро-европейских мигрирующих водно-болотных птиц» требует от стран-участников Соглашения начинать совместные действия в экстремальных ситуациях касательно охраны данных птиц (24). Украина не пригласила даже международных экспертов. Это же Соглашение обязывает страны – участницы предпринять меры по прекращению использования свинцовой дроби при охоте на водно-болотных птиц (24). Этот пункт международного документа также игнорируется Украиной.

Юридически не урегулирована еще одна международная проблема. В Польше волк – охраняемый вид, в соседней Украине – «вредный», подлежащий повсеместному уничтожению. Однако как быть с теми волками, которые заходят из Польши в Украину. Пока их уничтожают. Однако правильно ли это с моральной и правовой точки зрения? В качестве выхода из создавшегося положения может быть создание в Украине, вдоль границы с Польшей, 30-километровой зоны, где волки будут охраняться. Однако Минприроды/Минэкологии Украины на такие предложения не идет.

Заканчивая разговор о международных правовых актах по охране биоразнообразия – Конвенциях и Соглашениях, нужно отметить следующее. Несомненно, они играют огромную роль в охране дикой флоры, фауны и дикой природы. Особенно велико их значение в радикализации национального экологического законодательства. К сожалению, механизмы приведения национальных законов и подзаконных актов к требованиям Международных Конвенций в этих странах

практически не работают. На примере Украины мы убедились, что национальные природоохранные законы и ведомственные инструкции противоречат Конвенциям. Одним из возможных путей приведения в действие этого механизма может быть подача исков в суд на виновных в этом государственные природоохранные органы со стороны общественных экологических организаций.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что все проанализированные автором международные правовые документы по охране биоразнообразия, принятые в конце 20-го века – Бернская, Боннская, СИТЕС, Рамсарская конвенции, Конвенция по биоразнообразию, Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики, соглашения «Об охране афро-европейских мигрирующих водно-болотных птиц», «Об охране летучих мышей в Европе», «Об охране китообразных Черного моря, Средиземного моря и прилегающих акваторий Атлантического океана» и др. имеют один существенный недостаток. Он заключается в антропоцентрическом звучании этих документов. Так, соглашение «Об охране афро-европейских мигрирующих водно-болотных птиц» призывает охранять этих птиц «для пользы нынешних и будущих поколений» (24). Бернская конвенция объявляет дикую флору и фауну природным наследием «непреходящей эстетической, научной, культурной и экономической ценности, которое необходимо сохранить и передать будущим поколениям» (23). Однако, нигде в этих очень правильных и важных международных правовых актах не сказано, что дикая флора и фауна имеет еще и свои права, свою внутреннюю ценность, и что дикие животные и растения должны охраняться также и ради них самих, а не только из-за их ценности для человека или экосистем. То, что хорошо звучало в 20 веке, в 21 веке уже является непростительным анахронизмом. История доказала, что антропоцентрические доводы не могут защитить дикую природу и дикую жизнь. Антропоцентрическая риторика, заигрывание с бизнесом, апеллирование к экономической выгоде – это путь в тупик. Редкие виды, исчезающие по вине человека, должны получить приоритет в защите своих прав перед правами человека. Это будет его акт покаяния за содеянные грехи перед природой. Могут быть использованы также правовые механизмы по примеру Киотского протокола, когда богатые страны (Европа, США) экономически будут поддерживать бедные государства в их усилиях по охране биоразнообразия. В заключении хочется подчеркнуть одну мысль. Построение настоящего демократического общества невозможно без защиты прав интересов всех живых существ, а не только людей. Именно в этом состоит главная цель экологического права в будущем.

Литература:

1. Франчоне Г., 2007, Манифест в защиту отмены рабства животных, Гуманитарный экологический журнал, № 3. С. 57–59.
2. Про затвердження тимчасового порядку справляння плати за спеціальне використання диких тварин. Постанова Кабінету Міністрів України № 123 від 25.01.1996, 2006, В кн.: Посібник для посадових осіб, уповноважених на охорону державного мисливського фонду України, Донецьк, Донецьке облуправління Мінприроди України. С. 157–162.
3. Закон України «Про Червону книгу України, 2006, В кн.: Інструктивні матеріали із заповідної справи України, т. 1, К., КЕКЦ. С. 114–127.
4. Закон України «Про природно-заповідний фонд України», 2006, В кн.: Інструктивні матеріали із заповідної справи України, т. 1, К., КЕКЦ. С. 4–42.
5. Закон України «Про мисливське господарство та полювання, 2006, В кн.: Посібник для посадових осіб, уповноважених на охорону державного мисливського фонду України, Донецьк, Донецьке облуправління Мінприроди України. С. 68–91.
6. Постанова Кабінету міністрів України від 20 липня 1996 р. № 780 «Про затвердження Положення про мисливське господарство та порядок здійснення полювання», 1996, Мисливець та рибалка, № 9–10. С. 25–40.
7. Головне – примноження мисливської фауни, 1996, Мисливець та рибалка, № 7–8. С. 41.
8. Закон України «Про тваринний світ», 2007, Відомості Верховної Ради, № 14. С. 97.
9. Закон України «Про рослинний світ», 2006, В кн.: Інструктивні матеріали із заповідної справи України, т. 1, К., КЕКЦ. С. 96–114.
10. Земельний кодекс України. Лісовий кодекс України. Кодекс України про надра, 2007, К., Мінюст України. С. 236.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення, 2007, Харків, Одиссей. С. 296.
12. Уголовний кодекс Украины, 2006, Харков, Одиссей. С. 264.
13. Правила любительського та спортивного рибальства. Затверджено наказом державного комітета рибного господарства України 15.02.1999, № 19.
14. Наказ державного комітету лісового господарства України «Про затвердження Інструкції про селекційний відстріл мисливських тварин № 47 від 30.05.2001, 2005, В кн.: Посібник для посадових осіб, уповноважених на охорону державного мисливського фонду України, Донецьк, Донецьке облуправління Мінприроди України. С. 202–208.
15. Васидлов Ю., Новак С., Мислаєк Р., 2001, Вовк в Карпатах, Ів.-Франківськ, Сіверсія. С. 72.
16. Закон України «Про захист тварин від жорстокого поводження, 2006, В кн.: Інструктивні матеріали із заповідної справи України, т. 1, К., КЕКЦ. С. 76–96.
17. www.fmsc.com.ua
18. Про розміри компенсації за добування (збирання) та шкоду, заподіяну видам тварин і рослин, занесених до Червоної книги України. Постанова Кабінету Міністрів України № 399 від 1.06.1993, 2006, В кн. Посібник для працівників служби державної охорони природно-заповідного фонду України, Донецьк, Донецьке облуправління Мінприроди України. С. 186–197.
19. Нижник В., 2007, Браконьера на испуг не возьмешь, Охотник, № 24. С. 12–15.
20. Червона книга України, Тваринний світ, 1994, К., Українська енциклопедія. С. 464.
21. Агафонов В., 2007, Защитим животных от жестокого обращения, М., Пермь: «Яблоко». С. 84.
22. Закон України «Про приєднання України до Конвенції 1979 року про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі, www.zakon.rada.gov.ua
23. Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі, 2002, Збірник міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля, Л., Екоправо–Львів. С. 302–308.
24. Угода про збереження афро-євразійських мігруючих водно-болотних птахів, www.biodiv-ukr.iatp.org.ua

Лісове господарство і охорона біорізноманіття в Україні

Олексій Василюк,
член ради ВГО «Національний
екологічний центр України»

Стаття присвячена проблемі ведення лісового господарства, зокрема вирубці лісів, аналізу відповідних нормативних актів та проблемі охорони біологічного різноманіття, яка тісно переплітається з усім спектром проблеми ведення лісового господарства.

За офіційними даними 15,4 від площі України займають ліси, що знаходяться переважно в користуванні Державного комітету лісового господарства України 68% від загальної площі лісів (1), на яких, відповідно, ведеться господарство згідно норм та правил, встановлених лісовим законодавством. Водночас, ліси в Україні складають переважну більшість площ, що перебувають у природному або наближеному до природного стані. Решта таких земель, на яких можливе існування зонального природного біорізноманіття складають водні об'єкти, заболочені ділянки та меліоративні системи, степові ділянки (біля 3% від зони свого колишнього поширення) (2), землі вкриті каменистими та піщаними ґрунтами а також виходи порід. Більшість цих земель, за винятком водних об'єктів, вважається невідданими. Таким чином, більшість територій в межах України, на яких в принципі має здійснюватись охорона біорізноманіття, є лісами.

Чинне природоохоронне законодавство чітко вказує на необхідність охорони біорізноманіття і в першу чергу – рідкісних видів та середовища їхнього існування. Так, ЗУ «Про Червону книгу України» (ст.11) говорить що: «Охорона об'єктів Червоної книги України забезпечується шляхом: (...) урахування вимог щодо їх охорони під час розроблення нормативно-правових актів; (...) пріоритетного створення заповідників, інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також екологічної мережі на територіях, де перебувають (зростають) об'єкти Червоної книги України, та на шляхах міграції рідкісних і таких, що перебувають (...) урахування спеціальних вимог щодо охорони об'єктів Червоної книги України під час розміщення продуктивних сил, вирішення питань відведення земельних ділянок, розроблення проектної та проектної-планувальної документації, проведення екологічної експертизи (...)».

Також ст. 6 Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі (Бернська конвенція), зобов'язує Україну виконувати наступну норму: «Кожна Договірна Сторона вживає відповідних і необхідних законодавчих та адміністративних заходів для забезпечення особливої охорони видів дикої фауни, зазначених у додатку II. Стосовно цих видів, зокрема, забороняється таке: а) всі форми (...) навмисного знищення; б) навмисне зашкодження місцям виведення потомства або відпочинку чи їхнє знищення; с) навмисне порушення спокою дикої фауни, особливо у період виведення та вирощування потомства і зимівлі, якщо таке порушення є істотним з точки зору цілей цієї Конвенції (...)».

Біля 60% видів рослин та 50% видів тварин, занесених до Червоної книги України, є видами лісовими. Подібна ситуація складається і з іншими охоронними списками. Відповідно, індивідуальні умови охорони всіх цих видів повинні враховуватись при веденні лісового господарства та бути передбаченими у лісовому законодавстві.

Більше того, природних лісів, які є основними місцями концентрації раритетного біорізноманіття, в Україні лишається не більше ніж 10% і тому в окремих ділянках земель держлісфонду актуальність охорони біорізноманіття зростає. Аналіз статті М. Попкова, опублікованої в цьому номері часопису, малює чітку картину того, що нинішня лісгосподарська практика не дає жодних шансів збереженню старовікових лісів, а тим більше – накопиченню в лісі мертвої деревини та дуплистих дерев. Причиною цьому є домінування різних типів санітарних рубок, в ході яких під виглядом масового «необхідного» знесення уражених дерев здійснюються і рубки ділової деревини. При цьому, саме старовікові природні ліси та окремі дуплисті та загіблі дерева є основою потенціалу біорізноманіття лісу (4, 5, 6).

Виходячи із сказаного вище, лісогосподарська діяльність (як рубки так і посадка лісу) є одним з найсуттєвіших факторів впливу на біорізноманіття в Україні. Основними типами такого впливу лісового господарства є рубки головного користування, санітарні рубки, лісорозведення, вивезення мертвої деревини та мисливство. Є і окремі випадки негативного впливу лісівничих заходів на рідкісні види. Так, окремою галуззю лісівничої науки є розробка способів винищення дерновинних злаків інших степових рослин, що з точки зору лісорозведення, є суттєвою перешкодою лісорозведення у степу. Натомість біля третини всіх видів, методики знищення яких розробляються лісівниками, є видами, занесеними до Червоної книги України.

Будь-яка лісогосподарська діяльність, окрім санітарних рубок (про що детально розповідається в статті М. Попкова) здійснюється планово, згідно матеріалів лісовпорядкування. Відповідно до ст.45 ЛКУ, *«Лісовпорядкування включає комплекс заходів, спрямованих на забезпечення ефективної організації та науково обґрунтованого ведення лісового господарства, охорони, захисту, раціонального використання, підвищення екологічного та ресурсного потенціалу лісів, культури ведення лісового господарства, отримання достовірної і всебічної інформації про лісовий фонд України». Відповідно до ч.9. ст.46 ЛКУ «Лісовпорядкування передбачає: (...) виявлення типових та унікальних природних комплексів, місць зростання та оселення рідкісних та таких, що перебувають під загрозою зникнення видів тваринного і рослинного світу і підлягають заповіданню, включенню до екологічної мережі».* Результати виявлення таких видів теоретично повинні зосереджуватись у державному лісовому кадастрі (гл.9 ЛКУ), втім на сьогодні цей документ не ведеться.

Громадські природоохоронні організації та науковці-біологи неодноразово зіштовхувались з потребою отримання відомостей про місцезнаходження рідкісних видів флори і фауни у лісах. Існує багато різнопланових потреб мати доступ до такої інформації – від вивчення окремих видів та моніторингу біорізноманіття до підготовки обґрунтувань щодо необхідності надання певним територіям природно-заповідного статусу. Крім того, інформація про поширення рідкісних видів може допомогти природоохоронцям не припустити шкідливі для біорізноманіття лісогосподарські заходи. Можливо останнє і є причиною того, що працівники лісової галузі вважають таку інформацію шкідливою для їх діяльності, а отже не допускають ні створення, ні поширення її. В умовах, коли можливість отримати таку інформацію з Державного лісового кадастру (за фактом її відсутності), в усіх випадках ми прагнули отримати такі відомості безпосередньо з їх першоджерела – матеріалів лісовпорядкування.

Лише матеріали лісовпорядкування, під час якого відбувається виділення структури лісових насаджень, є достовірним джерелом інформації про конфігурацію територій природно-заповідного фонду, що знаходяться на землях держлісфонду. Це викликано тим, що в ході лісовпорядкування формується номінальна структура лісів (поділ на квартали і виділи), до яких як правило прив'язують обриси природно-заповідних територій.

Натомість, як нам стало відомо, матеріали лісовпорядкування в структурі ДКЛГ є конфіденційною інформацією, якій присвоюється гриф «Для спеціального користування». Наказ Державного комітету лісового господарства України, яким затверджена така норма на сьогодні не скасований. Детальніше про це ми писали в «ЕПЛ» №1–2, 2009 (7).

Не маючи можливості ознайомитись з необхідними нам відомостями, ми спробували відстежити сам процес врахування біорізноманіття при лісовпорядкуванні, що декларується у ст.46 ЛКУ. Вже перші результати дослідження дали нам чітко зрозуміти, що в реальності дана норма законодавства не виконується взагалі. Більше того, про це нас прямо повідомили посадовці ДКЛГ.

Так, листом № 331 від 27.02.2010 начальник Миколаївського обласного управління лісового і мисливського господарства П.М. Паламарюк повідомляє нас, що (цитуюємо дослівно) *«виявлення місця видів рослин, за виключенням деревно-чагарникових, та тварин, включених до Червоної книги України, згідно із Законом України «Про Червону книгу України» в області є компетенція органів міністерства охорони навколишнього природного середовища...», «Як поінформували нас працівники Київської лісовпорядкувальної експедиції, роботи по п.9. ст.46 ЛКУ виконуються лише при наявності окремого замовника та фінансування та окремої угоди на виконання зазначених робіт. Тому що інструкція безперервного і базового впорядкування не передбачає в своєму переліку зазначених робіт».*

Аналогічно, листом №02–07/691 від 26.02.10, заступник голови ДКЛГ М. Ведмідь повідомляє, що *«Українське державне проектне лісовпорядне виробниче об'єднання ВО «Укрдержліспроект» здійснює лісовпорядні роботи у всіх лісах України відповідно до встановленого порядку. Під час здійснення лісовпорядних робіт обов'язково враховується інформація щодо наявності на території, яка підлягає лісовпорядкуванню рідкісних, та таких що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного світу, занесених до ЧКУ. Зазначена інформація лісовпорядними організаціями включається до матеріалів лісовпорядкування на підставі кадастрів тваринного та рослинного світу».* В жодному з відомих

нам нормативних актів така норма не визначена. Підстави для такої заяви з боку ДКЛГ відсутні.

Втім на сьогоднішній день випадків звернення лісовпорядних підприємств до Інститутів зоології та ботаніки НАНУ з проханням надати дані Державних кадастрів тваринного та рослинного світу нам не відомо. Крім іншого, зазначені кадастри ведуться без прив'язки до структури лісових насаджень (у т.ч. по причині втаємничення матеріалів лісовпорядкування) і не можуть бути основою для лісовпорядкування. Навпаки, текст Положення про ДКЛГ містить уточнення щодо функцій Держкомлісгоспу щодо державного лісового кадастру, що визначені статтею 28 Лісового Кодексу України. Держкомлісгосп відповідно до покладених на нього завдань: (...) «б. Організовує ведення лісовпорядкування, обліку лісів, державного лісового кадастру та проведення моніторингу лісів, а також організовує роботу з упорядкування мисливських угідь, проводить моніторинг та веде державний кадастр мисливських тварин, що перебувають на території України; Згідно з Положенням Держкомлісгосп має, у складі Управління мисливського господарства спеціальний відділ моніторингу мисливських тварин, кінології та роботи з мисливцями. Але і цей, єдиний передбачений законодавством підрозділ ДКЛГ, що мусить займатись питаннями біорізноманіття.

Окремої розмови заслуговує Інструкція, згадана у листі начальником Миколаївського обласного управління лісового і мисливського господарства П.М. Паламарюком. На запит НЕЦУ листом №02-16/17.01 від 05.05.2010 заступник голови ДКЛГ М. Ведмідь повідомив таке. «У 1994 році Українським державним лісовпорядним виробничим об'єднанням (ВО «Укрдержліспроєкт») була розроблена і затверджена Технологічна інструкція по безперервному лісовпорядкуванню лісового фонду України». Цим же листом нам надана копія Інструкції. Жодного слова ні про виявлення ні про врахування питання біорізноманіття або рідкісних видів у Інструкції немає. Більше того, сама Інструкція не затверджена жодним нормативним актом.

Очевидно, що таке вільне трактування норм, закладених в Лісовий кодекс України, не є компетенцією посадовців ДКЛГ. Таким чином, виявлення (саме виявлення, а не просто врахування) рідкісних видів тварин і рослин повинно здійснюватись як невід'ємна частина лісовпорядкування, замовниками якого можуть бути лише підприємства лісової галузі. Реально ж порушення цієї норми ЛКУ і є першопричиною подальшого порушення природоохоронного законодавства при лісгосподарській діяльності.

Також для нашого дослідження є цікавим спільний наказ Мінприроди України та Держкомлісгоспу

України від 24.12.2003 №185/210-А «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо режиму збереження лісових екосистем та територіях природно-заповідного фонду України різних категорій». З тексту цього наказу, який між іншим не лише не зареєстрований в Міністерстві юстиції, а і взагалі відсутній в Інтернеті, стає зрозуміло, що навіть в спільних з Мінприроди документах Держкомлісгосп України не планує враховувати існування біорізноманіття як такого. Суха згадка про необхідність збереження рідкісних видів та «зеленокнижних» рослинних угруповань зазначається у п.2.4. Методичних рекомендацій. Затверджені цим наказом методичні рекомендації стосуються передусім деталізації умов проведення рубок в усіх категоріях природно-заповідного фонду України (з числа підпорядкованих лісовій галузі) і навіть в природних заповідниках (!). Так, у п. 2.3 йдеться про те, що лісгосподарські заходи в природних заповідниках можуть відбуватись на підставі проектів організації їх територій (що прямо суперечить ЗУ «Про ПЗФ») та матеріалів лісовпорядкування.

П.3.1.1. Методичних рекомендацій регламентує загальні вимоги до природоохоронних та лісгосподарських заходів на землях ПЗФ. Зокрема у пункті згадуються такі несумісні із природоохоронним законодавством поняття як «заходи щодо запобігання змінам природних комплексів заповідника (...) – рубки догляду, вибіркові санітарні рубки та суцільні санітарні рубки, рубки реконструкції малоцінних та прохідних деревостанів, ліквідація захаращеності»; «в окремих типах лісових формацій (...) природоохоронні заходи повинні здійснюватись ручними мотоагрегатами...». П.3.14 регламентує необхідність проведення вибіркового рубок в стиглих та перестійних деревостанах. Також кумедною є ще одна згадка про біорізноманіття у п.3.2.1, що вказує серед переліку особливостей рубок догляду у лісових екосистемах «поєднання з іншими природоохоронними заходами: огорожуванням місць зростання цінних видів, надгрунтового вкриття, благоустроєм ділянки, садінням підліску або його видаленням».

Надалі в тексті Методичних рекомендацій також йдеться лише про умови проведення рубок, ліквідації захаращеності поновлення насаджень та «захист виготовленої деревини від шкідників та хвороб».

Варто зазначити, що в тексті Методичних рекомендацій немає не лише посилань, а і сумісності з вимогами, передбаченими для функціонування окремих категорій ПЗФ Законом України Про ПЗФ та низкою нормативних актів Мінприроди. Натомість документ виявляється ідеально сумісним із Санітарними правилами в лісах України.

На превеликий жаль, підсумовуючи, хочеться сказати, що охорона біологічного різноманіття і ведення лісового господарства в Україні на сьогоднішній день є двома різними планетами, орбіти яких ніколи не перетинаються. Національний екологічний центр України ініціює створення ініціативної групи по підготовці змін до лісового законодавства, направлених на його адаптацію до аспекту охорони біорізноманіття.

1. Лісове господарство України. Державний комітет лісового господарства України, К.: ВД «Екоінформ». 2010. 64 с.
2. Парнікоза І.Ю. Збереження українського степу: що можна зробити вже сьогодні? // Раритетна теріофауна та її охорона / За ред. І. Загороднюка. Луганськ, 2008. С. 53–62 (Серія: Праці Теріологічної школи. Випуск 9).

3. Василюк О.В. Втаємничення екологічної інформації в Україні // Екологія. Право. Людина. №1–2, 2009. С.40–63.
4. Мертва деревина – живі ліси. Важливість старовікових дерев і мертвої деревини для збереження біорізноманіття. WWF Report. 2004. 15 с.
5. Влащенко А.С. Вплив лісгосподарської діяльності на кажанів та їх охорона в лісах України (на прикладі НПП «Гомільшанські ліси») // Заповідна справа в Україні. Т.16. Вип.1.2010. с.44–50.
6. Ежи М.Гутовски и др. Зачем лесу – мертвая древесина? Изд. Клуба натуралистов «Свободин», 2003. 45 с.
7. Василюк О.В. Втаємничення екологічної інформації в Україні // Екологія. Право. Людина. №1–2, 2009. С.40–63.

Рубки лісу в Україні: практика, теорія, проблеми

Михайло Попков,
інженер лісового господарства

Матеріал статті підготовлений та опублікований експертом з лісового господарства Михалом Попковим на інтернет-сайті «Український лісовод». Стаття є зведенням небезпідставних роздумів, накопичених за роки роботи автора, а також під час участі автора в проекті ФЛЕГ. Стаття не публікувалась в друкованому вигляді. Вже перший перегляд її наштовхнув мене на думку донести ці надзвичайно кваліфіковані роздуми до читачів журналу, адже стаття має чітко юридичне спрямування. З огляду на наявність в оригінальній версії статті колосальної кількості кольорових ілюстрацій (карти та діаграми), текст частково адаптований до відсутності даних зображень у цьому виданні.

Олексій Василюк.

Уході вивчення проблем правозастосування в лісовому секторі України були виявлені факти, що вимагають аналізу і пояснення. Так, а) зафіксовані численні випадки громадського обурення рубками, перевірка яких підтвердила їхню законність; б) соціологічні дослідження показали, що, незважаючи на об'єктивно низьку інтенсивність лісокористування, велика частина громадян України, опитування яких проходило у різних регіонах, вважають обсяги рубок занадто високими. У зв'язку з цим, в робочу класифікацію правопорушень, пов'язаних з нелегальною

заготівлею та тінювим обігом, був внесений окремий пункт – «фарисейські рубки». Цим терміном ми позначили «де-юре» законні рубки, спрямовані на формування та оздоровлення лісів, які де-факто мають комерційну спрямованість, погіршують стан лісу і викликають обурення населення.

Була висунута гіпотеза про те, що лісове законодавство, регулює рубки або містить помилкові положення, які суперечать науковій теорії регулювання лісокористування, або дозволяють систематично і безкарно порушувати встановлені норми і правила.

Першим кроком на шляху перевірки даної гіпотези став аналіз динаміки лісокористування за видами рубок. Дані щодо лісорослинних зон і по країні в цілому свідчать про кардинальні зміни в структурі лісокористування, які почалися в 1988–89 роках, у зв'язку з кризою реалізації деревини, а потім ще більш посилювалися. При відносній стабільності головного користування: а) різко зменшився обсяг заготівлі деревини при рубках догляду. Якщо в 80-і роки на проріджування і прохідні доводилося близько 27–28% загальної заготівлі, то зараз лише 8–10%; б) кардинально змінилося співвідношення заготовок при «комерційних рубках догляду» і вибіркових санітарних рубках (ВСП). Якщо раніше обсяг заготівлі при планових рубках догляду значно (більш, ніж 1.5 рази) був вищим, ніж при ВСП, то зараз співвідношення змінилося на протилежне: у ході вибіркових санітарних рубок деревини заготовлюється значно (приблизно в 2 рази) більше; с) багаторазово збільшилися обсяги заготівлі при суцільних рубках, пов'язаних з погіршенням стану лісів, переважно, – суцільних санітарних (ССР) і лісовідновлювальних (ЛВР). У 80-і роки при таких рубках заготовлювати всього 2–4% від загального обсягу, у зв'язку з чим їх відносили до категорії «інших» рубок. Їхнє різке збільшення було однозначно пов'язане з конкретними природними катаклізмами. Наприклад, з буреломами 1989 року в Карпатах (у зв'язку з розробкою буреломів в 1990 році при ССР заготовлено 8% від загальної маси ліквідної деревини). Зараз частка заготівки при ССР і ЛВР складає близько 25% і в три рази перевищує обсяг заготівлі при рубках догляду. Коливання за роками вкрай не значні.

Стабільність і передбачуваність динаміки головного користування пояснюється їхньою суворою регламентацією. Рубки головного користування: відносяться до спеціального користування; за заготовлену при їхньому проведенні деревину треба платити; ліміт заготівлі розраховується централізовано; дозволені тільки в певних категоріях лісу; вік проведення, площа і ширина лісосіки лімітовані.

Рубки, нині звані «заходами формування і оздоровлення лісів», до останнього часу: лісокористуванням не вважалися. Плату за деревину, заготовлену при їхньому проведенні, держава не вимагала. Ліміти заготівлі відсутні; обсяги заготівлі визначалися на місцевому рівні; дозволені у всіх категоріях лісу, окрім суворо заповідних, не обмежені по ширині, площі і примиканню лісосік; призначаються, виходячи з відносної повноти та стану деревостану.

З точки зору користувача, ці рубки мають (мали) ряд очевидних переваг перед рубками головного користування. Зокрема, в їхній собівартості немає плати за спеціальне користування лісовими ресур-

сами; і площа, на якій можливе проведення цих рубок, значно більше. А також процедура узгодження і призначення даних рубок простіша і швидша.

Очевидно, що зміни в структурі рубок обумовлені змінами у проведенні «заходів формування та оздоровлення» лісів. Для того, щоб визначити, чим вони викликані, треба звернутися до практики призначення цих заходів і розібратися з тим, хто і як їх планує. На основі лісовпорядних баз даних за останні роки (з 2000 по 2007) проведено співставлення площ рубок, призначених лісовпорядкуванням і фактично проведених підприємствами. Середні розбіжності площі рубок, фактично проведених і призначених лісовпорядкуванням (прийняті за 100%), виявилися наступними: проріджування – 112%, прохідні рубки – 110%; вибіркові санітарні рубки – 271%; лісовідновлювальні рубки – 230%; суцільні санітарні рубки – 315%.

Очевидно, що проріджування та прохідні рубки проводяться відповідно до призначень лісовпорядкування, а отже їхнє чотирьохкратне зменшення викликано змінами в правилах. Решта рубок плануються водночас і як лісовпорядкуванням, і як підприємствами на основі одних і тих же правил. При цьому, з точки зору працівників підприємств, вказівки лісовпорядкування виявляються в 2–3 рази нижчими, ніж площа насаджень, що вимагає рубки. Для того, щоб розібратися в причинах того, що відбувається, було проведено детальний аналіз і дана оцінка регуляторної бази та практики проведення основних видів рубок, формування і оздоровлення.

Рубки догляду

Освітлення та прочищення європейські лісівники відносять до «некомерційних рубок догляду». Товарна продукція в ході їхнього проведення практично відсутня або економічно не доступна. (Її вартість не компенсує витрат на збір і доставку). У зв'язку з цим вирубані стовбури лісівники Європи вважають за краще залишати на місці рубки. В умовах радянської планової економіки підприємства змушували заготовлювати маломірну деревину і хмиз. Однак, при переході до ринкової економіки це стало збитково, у зв'язку з чим обсяги заготівлі деревини в ході рубок догляду в молодняках різко впали, хоча площі проведення залишаються досить великими. Практика їхнього призначення практично не змінилася. Перевірки вимагає лише відповідність звітності і фактично виконаної роботи. Проріджування та прохідні рубки в країнах Європи розглядають, як економічно доцільні рубки догляду. Вони об'єднуються поняттям «комерційні проріджування» і є ключовим елементом системи інтенсивного ведення лісового господарства. У країнах, що реалізують цю господарську модель, їх проводять повсюди, регулярно і з високим відсот-

ком вибірки. В Україні, обсяги заготівлі деревини в ході цих рубок різко (в середньому – в 4 рази) впали в першій половині 90-х років і стабілізувалися. Падіння обсягів заготівлі викликано кризою початку 90-х років. Прийняті в ті роки нормативи значно посилили правила призначення проріджування та прохідних рубок, тим самим стабілізувавши обсяг їхнього проведення на рівні, відповідному піку кризового падіння, викликаного відсутністю платоспроможного попиту на маломірну деревину. У правила і нормативи, що діяли в УРСР, були внесені такі поправки:

- призначення рубок стало вироблятися по відносній повноті, розрахованій за стандартними таблицями сум площ перетинів. (Раніше повнота визначалася за зімкнутістю крон.);
- були прийняті нові нормативи повноти, які для більшості порід при висоті від 6 до 25 м, помітно (до 20%) перевищують ті, що діяли до цього;
- була підвищена повнота, при якій можна було призначати рубки: для проріджування. Вона повинна бути вище 0,7 (фактично призначають при повноті 0,8 і вище), а прохідних рубок вище 0,8 (Фактично 0,85 і вище).

У сукупності зазначені перетворення призвели до різкого зменшення площі насаджень, які потрапляють під призначення рубок догляду. Приміром, у середньому на підприємствах Держкомлісгоспу в сосняках 21–40 років проріджування можуть бути призначені лише на площі 50% у кожному з класів віку. Це означає, що навіть теоретично в сосняках може бути проведено лише одне проріджування. У діапазоні 41–60 років прохідними може бути охоплено лише 25% площі насаджень у кожному десятилітті, а в 61–70 років – 15%. Це означає, що в середньому за 30 років прохідні будуть проведені в сосняках тільки 1 раз і то далеко не у всіх насадженнях. Щодо дубу, то ситуація ще більш наочна: проріджування можуть бути призначені лише на 30% площі кожного класу, а прохідні рубки на 10% в діапазоні 41–60 років і 5% – 61–70 років. Подібні дані й по інших породах.

Збитковість української практики проведення доглядів ще не усвідомлена лісівниками. Втім вже зараз її вкрай негативні наслідки стають відчутні: погіршуються розмірні характеристики і якість деревини надходить у головну рубку. На значних площах насадження перегущені і містять велике число дров'яних стовбурів. Стійкість середньовікових деревостанів швидко погіршується, що загрожує буреломами, сніголамами і спалахами розмноження шкідників та хвороб. У якості окремих прикладів, які демонструють збитковість діючих в Україні норм, можна вказати на такі проблеми:

1. Призначення рубок в насадженнях з нерівномірної густотою і повнотою («губчатники», деревостани після лінійних рубок, тощо).
2. Вирощування змішаних насаджень, у складі яких присутні породи з різними віками стиглості.
3. Накопичення і тривале вирощування апіорі дров'яних стовбурів.
4. Відсутність стовбурів, з яких потенційно можливо отримати фанерний кряж і крупномерний пиловник, в значній частині дубових молодняків та середньовікових насаджень.

Вибіркові санітарні рубки

Вибіркові санітарні рубки (ВСР) можуть проводитися в лісах усіх категорій і віків, без винятку. Вони призначаються постійними користувачами за заявками лісничих, які базуються на даних лісовпорядних і лісопатологічних обстежень. ВСР повинні бути включені в річний план санітарно-оздоровчих заходів, який затверджується обласними управліннями лісового та мисливського господарства. Якщо проведення рубки планується на території природно-заповідного фонду (за винятком заказників та господарських зон національних парків), необхідно отримати дозвіл у територіального органу Мінекології.

У ході ВСР з насадження вибираються сухостійні, сильно ослаблені, пошкоджені шкідниками, хворобами, а також у результаті стихійних природних явищ і техногенних впливів окремі дерева або їхні групи запасом 5 і більше кубічних метрів на гектар. Вибірка дерев у ході ВСР не повинна призводити до зменшення повноти деревостану до критичного рівня (0,5 – в пристигаючих, перестійних і стиглих лісостанах і 0,4 – у середньовікових і молодняках). Якщо це неминуче, то замість ВСР, призначається суцільна санітарна рубка.

В Україні рівень заготівлі деревини в ході ВСР стабільно високий: перевищує 2 млн.кбм на рік. Найбільш «дивним» є те, що він в два і більше разів перевищує рівень заготовки при рубках догляду. Європейські лісівники не знають, що таке ВСР в українському сенсі. Це пов'язано з тим, що аксіомами європейського лісівництва є положення про те, що:

1. Рубка повинна випереджати процес всихання, а не слідувати за ним.
2. Сухостій – необхідний компонент здорового лісу. Його нормальний обсяг не повинен бути менше, ніж 10–30 кбм на гектар. На заповідних територіях його прибирання заборонено категорично. Також забороняється прибирання сухостою в листяних лісах.

Чому ж ВСР виявилися настільки живучими в Україні? Адже їхнє проведення априорі збиткове: інтенсивність заготівлі (близько 20 кбм / га або 10% за запасом) дуже мала. Отже, накладні і транспортні витрати великі; розкиданість рубок величезна (щорічна площа ВСР дорівнює і навіть перевищує площу всіх інших рубок разом узятих). Відповідь на це питання слід шукати в нормативних вимогах за призначенням цих рубок:

- підстави для проведення ВСР (наявність 5 кбм сухою на га) є практично скрізь. (Перші дані національної інвентаризації дозволяють говорити про те, що середній запас сухою в Україні не менше 10 кбм на га);
- часовий інтервал між призначенням і проведенням ВСР: по час вегетаційного періоду (квітень – жовтень) – 1 місяць, в решті часу, – 3 місяці. Характерним є і вимога «Термінової вирубки» повалених дерев. Додатковим стимулом до проведення ВСР є узаконена практика віднесення деревини всохлих і усихаючих дерев до дров'яної, тоді як досить часто (особливо при рубці в дубових лісах) з неї заготовлюються ділові сортименти, в тому числі високосортний пиловник.

Таким чином, ВСР можна проводити будь-де, їх вкрай важко контролювати, в ході їхнього проведення можна заготовлювати високосортні сортименти, причому водночас і офіційно (дрова, з яких можна виготовити пиломатеріали, експортної якості), і не офіційно. Аналіз практики проведення ВСР підприємствами Держкомлісгоспу за 5-річний період побічно підтверджує зроблені висновки. За цей період в ході ВСР заготовлено 11, 5 млн.кбм деревини, в середньому 2, 3 млн. кбм на рік. В основному, це деревина цінних порід. У цілому породна структура деревини відповідає регіональній порідній структурі лісів. Однак частка дуба в загальному обсязі заготівлі у всіх природних зонах вища, ніж його частка в загальному запасі лісів.

У дібровах Харківщини проріджуванням охоплено не більше 30–40% дубових деревостанів, а прохідні рубки практично не проводяться. ВСР на Харківщині є основним методом, використовуваним при вирощуванні дібров. Що старші деревостани, то частіше в них проводяться вибіркові санітарні рубки.

Інша картина спостерігається в сосняках. Проріджування охоплені всі насадження 21–40 річного віку, причому в половині з них воно проводиться двічі. Ступінь охоплення сосняків прохідними рубками значно менший, що веде до накопичення сухою та призначенням ВСР.

Вже в 50-річних лісостанах обсяги заготівлі деревини в ВСР помітно вищі, ніж при прохідних. У

наступному десятилітті це перевищення ставатиме багаторазовим. Зі збільшенням віку насаджень ступінь їхнього охоплення ВСР збільшується. У багатьох старовікових лісостанах вони проводяться кілька разів на протязі 10 років. У букових лісах Закарпаття рубки догляду проводяться досить регулярно, хоча і на малих площах. Однак і тут, починаючи з 70-річного віку, переходять на ВСР.

Ступінь охоплення рубками догляду ялиників Закарпаття дуже мала – 2–5% за десятиліття у віковому інтервалі 20–70 років. У зв'язку з цим ВСР і тут є основним методом «формування і оздоровлення лісу». Звертає на себе увагу той факт, що в насадженнях з переважанням всіх розглянутих порід ЛВР інтенсивно проводяться в старих лісах, вік, яких перевищує вік встановленої рубки. Всі ці насадження відносяться до категорій лісу, які виключені з розрахунку головного користування. У них ВСР є єдиною можливою мірою догляду. Особливо часто вони проводяться в лісостанах дуба і сосни. Сполучений аналіз розміщення основних видів рубок на території низки підприємств показує, що часто ВСР передують проведенню суцільних санітарних та лісовідновлювальних рубок. При більш уважному дослідженні з'ясується, що вибіркові та суцільні рубки пов'язані в просторі і частково перекриваються. Проводячи регулярні ВСР у старовікових насадженнях можна за відносно короткий відрізок часу знизити їхню повноту і зробити можливим призначення суцільної рубки. Велика ймовірність того, що подібний механізм широко використовується на практиці. На користь цієї гіпотези свідчить значне скорочення стиглих насаджень, в лісах, виключених з експлуатації, що відбулося в останнє десятиріччя. Характерно, що їхня суцільна вирубка здійснюється значно раніше досягнення віку природної стиглості, у зв'язку з чим, спостерігається швидке скорочення площ, зайнятих старими, природними лісами, які становлять найбільшу екологічну цінність.

Не слід думати, що зазначені закономірності поширені в лісовому господарстві України повсюдно. Найбільші обсяги деревини при ВСР у рівнинній частині України в насадженнях з переважанням сосни і дуба. У гірських регіонах вибіркові санітарні рубки поширені менше, що, мабуть, пояснюється високою собівартістю їхнього проведення.

У цілому, наведений аналіз практики проведення ВСР дозволяє прийти до таких висновків:

1. У переважній більшості випадків вибіркові санітарні рубки проводяться не обгрунтовано з точки зору лісової науки.
2. Їхнє проведення перешкоджає збереженню та відновленню біологічного різноманіття лісів.

3. Законодавчо затверджена процедура планування та проведення ВСП створює ідеальні умови для їхньої трансформації в рубки, націлені на заготовлю кращих сортів деревини.
4. Контроль за проведенням ВСП практично не можливий у зв'язку з тим, що термін між їхнім призначенням і проведенням мінімальний, площі дуже великі, а заготовлі безсистемно розміщені по території.

Особливо слід підкреслити, що викладена ситуація цілком зумовлена законодавчою базою регулюючої рубки. Фактично в насадженнях старше 40 років ВСП основна, а старше 60 років – єдина міра «формування і оздоровлення лісів» в арсеналі українських лісівників. Є всі підстави вважати, що вибіркові санітарні рубки є узаконеним способом здійснення «дрібних розкрадань деревини, в особливо великих розмірах», або здійснення комерційної заготовлі в інтересах лісокористувача, але на шкоду лісу. Теорія і практика їхнього проведення має стати предметом всебічного аналізу та обговорення.

Серед заходів з формування і оздоровлення лісів особливе місце займають суцільні санітарні, лісовідновлювальні, реконструктивні та інші рубки. Більшість з них призначаються у разі наявності проблем, пов'язаних зі станом і стійкістю деревостанів. У минулому при обліку дані види рубок об'єднували в категорії «інші рубки». Підкреслимо такі очевидні факти:

1. Обсяги заготовлі при суцільних рубках, пов'язаних з погіршенням стану деревостанів збільшилися в 6–8 разів.
2. На ССР, ЛВР та реконструктивні рубки припадає близько 95% обсягу заготовок при «інших» рубках (3.0–3.5 млн.кбм щорічно).
3. Навіть у найбільш кризові для лісового сектора роки обсяги заготовель при «інших» рубках нарощувалися. Отже, заготовлена деревина була затребувана, а рубки були рентабельними.

Суцільні санітарні рубки (ССР)

Розглянемо практику призначення і проведення основних видів суцільних рубок «формування і оздоровлення лісів». Останні проводяться лісокористувачами шляхом одночасної вирубки всіх дерев насадження або його частини на площі 0,1 га і більше. У рубку відводяться деревостани пошкоджені шкідниками, хворобами, а також в результаті дії стихійних природних явищ і техногенних впливів до ступеня втрати насадженнями біологічної стійкості. Про «втрати біологічної стійкості» судять за значенням повноти насаджень, яка в стиглих і пе-

рестійних лісах не повинна опускатися нижче 0, 5, а інших насадженнях, – нижче 0, 4. У насадженнях з відносно повнотою 0, 4 (стигли та перестійні) і 0, 3 (середньовікові і молодняки), яка визначається без урахування дерев, що підлягають вибірці в ході ВСП, суцільні санітарні рубки призначаються в будь-якому випадку. Призначення ССР проводиться комісією, яка створюється обласним управлінням лісового та мисливського господарства. До складу комісії, крім фахівців підприємства, включається лісопатолог спеціалізованої служби захисту лісу, а у випадках, коли рубка призначається в лісах природно-заповідного фонду, представник територіального органу Мінприроди. Після обстеження насадження в натурі, комісія складає акт, на підставі якого територіальні органи управління дають дозвіл на проведення рубки. Зауважимо, що на відміну від рубок головного користування, ССР не мають яких-небудь обмежень за площею і термінів примикання лісосік, що дає можливість проведення суцільних рубок на великих площах.

Аналіз показує, що породна структура деревини, яка заготовлюється в ході ССР, відрізняється від структури деревини, одержуваної при ВСП. Суцільні рубки проводяться переважно в хвойних, а вибіркові – в твердолистяних лісостанах. У першу чергу, це пояснюється низькою стійкістю хвойних монокультур, на вирощування яких традиційно орієнтується лісове господарство України. Інша причина криється в низькій товарності основної маси дубняків України, більша частина яких представлена порослевими деревостанами. Основна продукція, що отримується при їхній вирубці, – дрова, на які припадає до 70% від загального обсягу заготовлі. Їхня реалізація не компенсує витрат на заготовлю та подальше відновлення лісу. Крім того, повнота насаджень з переважанням дуба рідко опускається про критичної позначки, що дає законні підстави не призначати ССР навіть у тому випадку, якщо вони вкрай необхідні, бо у лісовому фонді йде накопичення порослевих дубняків старших класів віку.

Лісовідновлювальні рубки (ЛВР)

У радянський період до ЛВР ставилися рубки головного користування, які проводилися в лісах I групи. При розробці Лісового Кодексу України їх віднесли до рубок, пов'язаних з веденням лісового господарства. Їх призначають у стиглих і перестійних лісах, в яких заборонено проведення головного користування. Критерієм призначення ЛВР є зниження повноти деревостану до критичного рівня, який на частку одиниці вищий, ніж при призначення ССР. У перестійних, стиглих і пристигаючих лісостанах їх призначають при повноті 0, 5, середньовікових – 0, 4. В іншому ЛВР нічим не відрізняються від

суцільних санітарних рубок. Обсяг деревини, заготовленої в ході ЛВР значно менший, ніж при ССР, що природно, оскільки просторова база їхнього проведення значно менша. Породна структура близька до породної структури стиглих і перестійних лісів.

У ході аналізу, впадає те, що ЛВР і СРР часто проводяться за межами того вікового діапазону, в якому вони можуть призначатися за правилами. Це пояснюється тим, що нові правила вступили в силу тільки у 2007 році, а їхній варіант, що діяв раніше, передбачав можливість проведення ЛВР і СРР в середньовікових лісах.

Ці рубки широко впроваджені в практику ведення лісового господарства в Україні і є стабільним джерелом деревини. У лісах, виключених з розрахунку головного користування, вони є єдиним законним методом суцільної рубки лісу. У багатьох регіонах суцільні рубки оздоровлення приносять підприємствам більше деревини, ніж РГК. Очевидно, що ЛВР і ССР за роки незалежності перетворилися на стійкий, хоча і не планований, джерело отримання деревини, лише в незначній мірі пов'язано з ліквідацією наслідків стихійних лих. З точки зору лісівництва, як науки, узаконену схему їхнього призначення слід визнати порочною з таких причин:

1. Низька повнота не є критерієм стійкості деревостанів. Саме при повноті 0,4–0,5 в Європі вирощують насадження в приміських зонах, в лісі в посушливих зонах.
2. Неприпустимим є призначення суцільних рубок на основі суб'єктивних припущень (якщо при проведенні ВСР повнота знизилася до..., то призначаються ССР)
3. Не можна проводити суцільні рубки, не пов'язані з конкретними стихійними лихами, в обсягах порівнянних з рубками головного користування, без відповідних обмежень, довгострокового планування і конкретних розрахунків.

Оцінюючи діючу систему призначення рубок в цілому, слід особливо відзначити те, що вона дає підприємствам дуже широкі можливості маневру при призначенні рубок формування і оздоровлення лісів, які можуть бути використані водночас і на благо, і на шкоду лісам і лісовому господарству. Розпочата спроба класифікації підприємств Держкомлісгоспу за структурою заготівлі деревини при різних видах рубки, дозволила виявити найширший спектр реалізованих стратегій рубок лісу.

На закінчення згадаємо про деякі загальні особливості українського законодавства, яке регулює рубки, і які вирізняються від подібних законів країн Європи. В Україні:

1. Рубки головного користування віднесені до спеціального використання ресурсів.
2. Всі інші види рубок лісокористуванням не вважаються, що суперечить здоровому глузду, так як в ході їхнього проведення в Україні заготовляють понад половини загального обсягу деревини (як наслідок – відмова від поняття «проміжне користування» і пошук нової термінології).
3. Лісовий кодекс не містить правил, які регулюють головне користування, рубки догляду, санітарні та інші рубки, замінюючи їх численними відсильними нормами.
4. Повного набору нормативів, які регулюють рубки, до цих пір не існує.
5. Кількість і обсяг законодавства, яке регулює рубки, постійно зростає, тому що виникають регіональні нормативи і з'являється необхідність у документах «третього рівня», без яких не можливо керуватися підзаконними актами другого рівня, без яких не можна керуватися Лісовим кодексом.
6. Ієрархічність законодавства не дотримується. Підзаконні акти скасовують положення закону (в частині плати за ЛВР і ССР).
7. Різні нормативно-правові акти по-різному регламентують вимоги з проведення одного і того самого заходу.
8. Законодавство, що регулює рубки, включає велику кількість повторів, не інформативного тексту, розміщено в десятці різних документів, що значно ускладнює його практичне використання.

Всі наведені аргументи підводять до одного рішення. Законодавство, яке регулює рубки, треба міняти. Причому не косметично, а кардинально і чим швидше, тим краще. Додатковими аргументами, що підштовхують до прийняття цього рішення, є ухвалення нового Податкового кодексу, який позбавив економічного сенсу все, що базується на теорії спеціального користування, а також плани адміністративної реформи, покликаної не на словах, а на ділі, відокремити бізнес від влади.

Другий форум громадянського суспільства ініціативи Східного партнерства: сьогодні, перспективи

18–19 листопада 2010 р. у Берліні відбувся Другий форум громадянського суспільства ініціативи Східного партнерства

Європейський союз ініціював Східне партнерство з метою досягнути стабільність, належне управління та покращити економічний розвиток на своїх східних кордонах. З іншого боку країни Східної Європи та Південного Кавказу прагнуть активізувати свої стосунки з ЄС. Східне партнерство розширює досягнення Європейської Політики Добросусідства (ЄПД), яка почала діяти у 2004 році, і країни партнери досягнули певного прогресу у питаннях демократії, ринкової економіки, що наблизило їх до ЄС. Проте, конфлікт у Грузії у серпні 2008 року показав наскільки вразливими є ці цінності і наскільки важливі питання безпеки на кордонах ЄС.

З огляду на це ЄС вирішив вийти за рамки ЄПД і дати своїм східним сусідам додатковий сигнал підтримки

демократизації, політичних та економічних реформ. У грудні 2008 року Європейська комісія запропонувала створити Східне партнерство (СП), яке охоплює Україну, Вірменію, Азербайджан, Білорусію, Грузію та Республіку Молдова.

У травні 2009 року у Празі було започатковане Східне партнерство з амбіційною метою досягнути результатів у напрямку політичного об'єднання та економічної інтеграції ЄС та країн партнерів зі Східної Європи. Воно мало означати нові угоди про асоціацію, включаючи всеохопні угоди по вільну торгівлю та поступову інтеграцію до економічного простору ЄС. СП також покликане сприяти спрощеному режиму поїздок до ЄС через поступову лібералізацію візового режиму поряд із заходами запобігання нелегальної імміграції.

Цілі Східного партнерства

1. Наблизити країни-партнери до ЄС в політичному та економічному сенсі.
2. Сприяти безпеці, стабільності та успішному правлінню.
3. Розвивати партнерство організацій громадянського суспільства (ОГС) та урядів країн-партнерів.
4. Сприяти міжлюдським контактам з лібералізацією візи як довготривалою метою.
5. Підсилити енергетичну безпеку.
6. Сприяти секторальному реформуванню та охороні довкілля.

Цінності Східного партнерства

Східне партнерство базується на принципах міжнародного права

та фундаментальних цінностях включаючи:

- Демократія та верховенство права;
- Дотримання прав людини та основних свобод;
- Дотримання принципів ринкової економіки, сталого розвитку та належного управління.

Як працює Східне партнерство?

Східне партнерство передбачає два шляхи: двосторонній і багатосторонній. **Двосторонній шлях** має на меті посилити стосунки між ЄС та кожною з країн-партнерів. Це означає активізацію контрактних стосунків в напрямку угод про асоціацію. Зараз готується Загальна програма інституційної побудови для підсилення здатності кожного партнера здійснювати необхідні реформи.

Багатосторонній шлях передбачає новий формат співпраці і передбачає сприяння обміну досвідом та інформацією щодо кроків країн-партнерів на шляху до реформ, яким сприяє ЄС; сприяння прийняттю спільних позицій та спільним діям; винесення на обговорення тем, що турбують усіх; представлення та пояснення країнам-партнерам законодавчого устрою ЄС.

У рамках Східного партнерства діють чотири тематичні платформи:

1. демократія, належне управління та стабільність (включаючи Справедливість, Свободу та Безпеку).
2. економічна інтеграція та зближення з курсом ЄС (зближення ринків, соціальна інтеграція, рівні можливості, охорона здоров'я,

питання довкілля та зміни клімату).

3. енергетична безпека.
4. діалог між людьми.

У рамках платформи 2 у березні 2010 року була започаткована Ініціатива з питань охорони довкілля, яка має за мету посилити охоронні заходи та розвивати Спільну систему екологічно інформації.

Також СП започаткувало флагманські ініціативи, тобто окремі програми, спрямовані на підтримку цілей СП та досягнення реальних результатів:

- програма інтегрованого прикордонного менеджменту;
- флагманська ініціатива з питань малого та середнього бізнесу;
- програма з питань регіональних ринків, збільшення енергоефективності та використання джерел відновлюваної енергетики;
- запобігання, реагування та підготовка до природних та антропогенних катастроф;
- сприяння належному екологічному управлінню.
- **Флагманська ініціатива щодо Сприяння належному екологічному управлінню** має такі конкретні цілі:
 - сприяти доступності достовірної екологічної інформації;
 - сприяти обізнаності та залученню зацікавлених сторін;
 - сприяти здійсненню екологічної оцінки та уникненню небажаних негативних впливів в інших секторах.

Два основні елементи цієї Флагманської ініціативи такі:

- розробка Спільної системи екологічної інформації (SEIS)

- посилення спроможності для залучення зацікавлених сторін, здійснення екологічної оцінки та звітування на основі досвіду та законодавства ЄС у відповідності до екологічних угод, зокрема Оргуської конвенції та Конвенції Еспо. Також буде забезпечена координація із Синергією Чорного моря.

У рамках цієї ініціативи є два фокус-напрямки:

Фокус-напрямок 1 «Екологічна інформація» передбачає такі дії:

- розширення вже існуючих результатів, створення національних та регіональних спільних систем екологічної інформації, під'єднаних до таких систем у ЄС;
- посилення можливостей для моніторингу, збору, накопичення, оцінювання та звітування відповідних владних органів, включаючи національні статистичні інституції.
- сприяти реалізації вимог щодо звітування в рамках екологічних угод та координації з відповідними регіональними ініціативами.

Фокус-напрямок 2 «Доступ до екологічної інформації, залучення зацікавлених сторін до процесу прийняття рішень, екологічна оцінка» передбачає такі дії:

- посилення спроможності в напрямку доступу до екологічних даних та залучення зацікавлених сторін у відповідності до законодавства ЄС, національного законодавства, Оргуської конвенції та Протоколу до неї про реєстри викидів та перенесення забруднювачів.
- сприяти підготовці та використанню високоякісних екологічних оцінок у

відповідності до законодавства ЄС та національного законодавства, Конвенції Еспо та Протоколу до неї про Стратегічну екологічну оцінку (SEA).

Розклад зустрічей в рамках СП

Саміти Східного партнерства проходять раз у два роки, збори Міністрів закордонних справ країн СП – раз на рік, збори старших офіційних осіб – двічі на рік у рамках тематичних платформ, збори експертів, семінари – в міру необхідності.

Метою Другого форуму громадянського суспільства, що відбувся у Берліні, було оцінити результати роботи партнерства протягом року та накреслити напрямки та структуру роботи партнерства на наступний рік.

На Форум було запрошено понад 300 представників громадських організацій з держав-членів ЄС, країн Східного партнерства, міжнародних мереж та третіх країн. На Форумі був представлений широкий спектр організацій громадянського суспільства: профспілки, організації працедавців, професійні асоціації, неурядові організації, аналітичні центри, неприбуткові фундації, національні та міжнародні організації громадянського суспільства і їхні мережі, а також інших суб'єктів громадянського суспільства.

Екологічний аспект розглядався в рамках Робочої Групи 3, яка працювала над шістьма дискусійними документами, які лягли в основу остаточних рекомендацій щодо роботи Робочої групи 3 «Довкілля, енергія та зміна клімату» в рамках партнерства на наступний рік.

У рекомендаціях, які є узагальненим викладом

результатів обговорення шести дискусійних документів, зокрема, наголошується на необхідності в рамках Ініціативи Східного партнерства (ІСП) забезпечити організаціям громадянського суспільства (ОГС) доступ до проектів документів, надати їм статус «постійних учасників», зміцнити зв'язки із представниками уряду, залучати представників ОГС у якості експертів до досліджень політики та законодавства в країнах-партнерах, започаткувати постійний діалог Представництв Європейської комісії у країнах Східного партнерства з ОГС, частіше проводити регіональні тематичні зустрічі для обміну інформацією та розробки спільних позицій.

Серед проблем, які вимагають особливої уваги в рамках роботи Екологічної Панелі та Тематичної платформи 3, зазначені наступні: зміцнення екологічного управління у країнах-партнерах (інтеграція екологічної політики до політик розвитку, озеленення економіки, залучення ОГС до розробки індикаторів та моніторингу ефективності ІСП), підтримка екологічно безпечного виробництва енергії з відновлюваних джерел, розробка прозорих та сталих стратегій енергетичної безпеки у країнах Східного партнерства; запровадження управління, що дозволить адаптуватися до змін клімату; запровадження економічних категорій оцінювання послуг, що надаються екосистемами, у країнах-партнерах; підвищення ефективності використання ресурсів шляхом запровадження управління відходами; пом'якшення змін клімату, інтеграція вимог щодо збереження біорізноманіття до процесу прийняття рішень; управління токсичними

відходами тощо.

Ганну Голубовську-Онісімову, президента ВЕГО «МАМА-86» та одну з ініціаторів створення Робочої групи з екологічної євроінтеграції України «Екоінт», обрано співкоординатором РГ- 3 – членом Керівного комітету Форуму громадянського суспільства – на наступний рік.

На пленарних засіданнях Форуму зазначалося, що Берлін є символом поділу на Схід та Захід, а Берлінську стіну потрібно зносити у нашій свідомості. Одним з основних зауважень до роботи Форуму Східного партнерства було те, що він має перетворитися з події на продуктивний процес. Отже, сподіваємося, що стратегії та рекомендації, розроблені під час Форуму отримають практичне втілення і наблизять країни-учасники до досягнення тих цілей, які закладені в саму основу Східного партнерства. Детальну інформацію про діяльність Форуму громадянського суспільства Східного партнерства можна знайти за такою адресою <http://www.eap-csf.eu>.

Ганна Хомечко,

викладач Львівського національного університету імені Івана Франка, керівник проектів та програм ЕПЛ

Активне поширення екологічної інформації Мінприроди та його територіальними управліннями через офіційні веб-сайти

Наталія Шпег,
юрисконсульт ЕПЛ

ЕПЛ проведено дослідження щодо виконання Мінприроди та його територіальними управліннями положень чинних нормативно-правових актів у сфері активного поширення інформації, передусім екологічної, через офіційні веб-сайти у мережі Інтернет. У статті здійснено аналіз вимог чинного законодавства щодо оприлюднення інформації цими органами та реальний стан їхнього дотримання.

Нормативно-правове регулювання активного поширення інформації Мінприроди та його територіальними органами через офіційні веб-сайти

Одним із способів забезпечення доступу до публічної інформації є систематичне та оперативне її оприлюднення суб'єктами владних повноважень на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет. Публічна інформація, згідно статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Значна частина

публічної інформації спеціально уповноважених органів у сфері охорони навколишнього природного середовища, є екологічною.

Згідно чинного законодавства України, Міністерство екології та природних ресурсів України (надалі – Мінприроди) і Державні управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі (надалі – Управління) зобов'язанні регулярно вивішувати на своїх веб-сайтах відповідну інформацію. Цей спосіб активного поширення інформації гарантується низкою положень національного та міжнародного законодавства України. Зокрема, до таких нормативно-правових актів, якими закріплено особливості активного поширення екологічної та іншої публічної інформації, в тому числі через офіційні веб-сайти мережі Інтернет та особливості функціонування веб-сайтів Мінприроди та Управлінь, належать:

1. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та

- доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська Конвенція), ратифікована Законом України від 06 липня 1999 року;
2. Конституція України від 28 червня 1996 року;
 3. Закони України:
 - «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 року № 2657-XII;
 - «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 № 2939-VI;
 - «Про охорону навколишнього природного середовища» від 26 червня 1991 року № 1264-XII;
 4. Постанова Верховної Ради України «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля» від 04.11.2004 року № 2169-IV;
 5. Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 01.08.2002 року № 683/2002;
 6. Постанови Кабінету Міністрів України:
 - «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 29 серпня 2002 року № 1302,
 - «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 року № 996,
 - «Про затвердження Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 04.01.2002 року № 3;
 - «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» від 24.02.2003 року № 208
 - «Про державну систему моніторингу довкілля» від 30 березня 1998 року № 391, «Про забезпечення підготовки національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні» від 07.02.1992 р. № 61;
 7. Розпорядження Кабінету Міністрів України:
 - «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації» від 18.10.2004 року № 759;
 - «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» від 21.11.2007 р. № 1035;
 - «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 13 грудня 2010 року № 2250-р.
 8. Накази Мінприроди:
 - «Про затвердження Положення про порядок надання екологічної інформації» від 18.12.2003 р. № 169;
 - «Про затвердження Положення про шоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища»;
 9. Спільні Накази:
 - Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення та Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 29 грудня 2002 року № 1022/7310 «Порядок функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади»;
 - Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення та Державного комітету зв'язку та інформатизації України «Про затвердження Порядку інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади та Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади» від 25.11.2002 р. № 327/7309;
 - Державного комітету телебачення і радіомовлення України від 26.03.2003 року та Міністерства юстиції України від 14.04.2003 року № 314/7 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо положень про управління (відділи) з питань взаємодії з засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю апаратів центральних і місцевих органів виконавчої влади»;
 10. Наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15.08.2003 р. № 149, яким затверджено «Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд».
- Ці нормативно-правові акти встановлюють обов'язковість створення органами державної влади, в тому числі Мінприроди, його територіальними органами, власних веб-сайтів, регулюють питання оперативного розміщення на них офіційної інформації про діяльність, чітких вимог щодо змістовного наповнення веб-сайтів, створення урядового порталу з метою формування та реалізації екологічної політики держави у сфері доступу громадян до екологічної ті іншої публічної інформації.

Нормативно-правові вимоги щодо активного поширення інформації через веб-сайти та вимоги щодо функціонування веб-сайтів Мінприроди і його територіальних органів

Відповідно до вимог вказаних нормативно-правових актів щодо організації і функціонування веб-сайтів центральних органів виконавчої влади, ЕПЛ було розроблено критерії оцінки офіційних веб-сайтів

Мінприроди та його територіальних управлінь, за якими здійснювався моніторинг останніх. Одним із основних критеріїв, за яким здійснювався моніторинг оцінки веб-сайтів є інформативна наповненість.

Для аналізу також було використано такі критерії як інтенсивність та актуальність оновлення інформації, наявність пошукових систем, кількість мов, на яких доступна інформація на веб-сайті, наявність анотацій до класифікаційних рубрик, інтерактивні можливості тощо.

Вимоги щодо інформативної наповненості

Критерій інформативної наповненості включає в себе аналіз наявності чи відсутності конкретного виду інформації, яка повинна публікуватись на веб-сайті відповідно до вимог чинного законодавства. Існує ряд нормативно-правових актів, які встановлюють обов'язки для всіх центральних органів виконавчої влади, в тому числі для Мінприроди і його територіальних управлінь, із активного інформування та обсягу інформації, яка повинна оприлюднюватись на веб-сайтах.

Зокрема, відповідно до статті 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» доступ до інформації забезпечується шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації, в тому числі, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет. Розпорядники інформації¹ зобов'язані згідно статті 14 цього Закону оприлюднювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення.

Оприлюдненню, згідно частини 1 статті 15 цього ж Закону, підлягає:

- інформація про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрямки діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);
- нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо-організаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності;
- перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;
- порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;
- інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;
- інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти

- свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;
- плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;
- розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;
- загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;
- звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію;
- інформація про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме про:
 - їхні місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти;
 - прізвища, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом;
 - розклад роботи та графік прийому громадян;
 - вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад;
 - перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення;
 - перелік і службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених з метою конспірації, оперативно-розшукової або контррозвідувальної діяльності;
 - порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності;
 - систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень;
 - іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом.

Відповідно до пункту 7 Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади», міністерства, інші центральні органи виконавчої влади повинні забезпечити:

- функціонування власних веб-сайтів з дотриманням вимог зазначеного порядку;
- обов'язкове розміщення на власних веб-сторінках та опублікування у друкованих засобах масової інформації суспільно важливих нормативно-правових актів, а також вичерпної інформації про перелік та умови отримання громадянами послуг, які надаються відповідними органами,

форми і зразки документів, стан виконання програм і планів, архівної та іншої інформації;

- оперативне оприлюднення інформації про власну діяльність;
- систематичне розміщення на веб-сторінках відкритої статистичної інформації про події в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя, забезпечення доступу до неопублікованих статистичних даних, які не підпадають під дію обмежень, установлених законодавством;

Згідно пункту 8 Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, на веб-сайті міністерств, інших центральних органів виконавчої влади розміщується така інформація:

1. найменування органу, інформація про основні завдання та нормативно-правові засади діяльності;
2. структура та керівництво органу;
3. прізвища, імена та по батькові керівників;
4. місцезнаходження апарату, структурних підрозділів місцевих держадміністрацій (поштові адреси, номери телефонів, факсів, адреси веб-сайтів та електронної пошти);
5. основні функції структурних підрозділів, а також прізвища, імена, по батькові, номери телефонів, адреси електронної пошти їх керівників;
6. нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу;
7. відомості про регуляторну діяльність органу; порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері (зразки документів, розрахункові рахунки для внесення необхідних платежів, розмір цих платежів тощо);
8. зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу;
9. розпорядок роботи органу та час прийому керівництва підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління органу;
10. цільові програми у відповідній сфері;
11. відомості про проведення закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти;
12. державні інформаційні ресурси з питань, що належать до компетенції органу;
13. поточні та заплановані заходи і події у відповідній сфері;
14. відомості про наявні вакансії.

Крім цього, низка нормативних актів регулює порядок оприлюднення саме екологічної інформації Мінприроди та його територіальними управліннями.

Стаття 50 Конституції України гарантує право на доступ до інформації про стан довкілля.

Оргуська Конвенція у пунктах 1-9 статті 5 встановлює наступні вимоги щодо оприлюднення екологічної інформації:

1. Кожна зі Сторін забезпечує, щоб:

а) державні органи мали у своєму розпорядженні екологічну інформацію, яка стосується роду їх діяльності, та постійно поновлювали її;

б) було створено обов'язкові системи для забезпечення належного надходження в державні органи інформації про заплановані та здійснювані заходи, які можуть істотно впливати на навколишнє середовище;

в) у випадках, що становлять безпосередню загрозу для здоров'я людини або навколишнього середовища, які виникають в результаті людської діяльності або є наслідком природних явищ, вся інформація, яка могла б дати можливість громадськості вжити заходів щодо відвернення або зменшення шкоди, яка може стати наслідком такої загрози, і яка є у розпорядженні державного органу, має негайно поширюватися серед членів громадськості, яких потенційно торкається загроза.

2. Кожна зі Сторін забезпечує, щоб у межах національного законодавства процедури надання громадськості екологічної інформації були прозорими, а екологічна інформація була легкодоступною, 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;

б) організації та здійснення таких практичних заходів, як:

- забезпечення доступу громадськості до списків, реєстрів або архівів;
- встановлення вимог до посадових осіб підтримувати громадськість в отриманні доступу до інформації у відповідно до цієї Конвенції; і
- визначення контактних осіб; і

в) забезпечення безплатного доступу до екологічної інформації, що міститься в списках, реєстрах або архівах згідно з підпунктом б) вище.

3. Кожна зі Сторін забезпечує поступове збільшення обсягу екологічної інформації в електронних базах даних, які є легкодоступними для широкого загалу громадськості через публічні мережі зв'язку. Інформація, доступна в такій формі, має включати:

- а) звіти про стан навколишнього середовища згідно з пунктом 4 нижче;
 - б) тексти законодавчих актів з питань, що стосуються навколишнього середовища або мають до нього відношення;
 - в) у відповідних випадках, документи з питань політики, плани та програми, що стосуються навколишнього середовища або мають до нього відношення, а також природоохоронні угоди; і
 - г) іншу інформацію тією мірою, якою наявність зазначеної інформації в такій формі може сприяти застосуванню національного законодавства для виконання положень цієї Конвенції, за умови, якщо така інформація вже є в електронній формі.
4. Кожна зі Сторін через регулярні проміжки часу, що не перевищують три або чотири роки, публікує і поширює національний звіт про стан навколишнього середовища, включаючи інформацію про якість навколишнього середовища та інформацію щодо навантажень на навколишнє середовище.
 5. Кожна зі Сторін здійснює в рамках свого законодавства заходи з метою поширення, серед іншого:
 - а) законодавчих актів і директивних документів, таких як стратегії, документи з питань політики, програми та плани дій, що стосуються навколишнього середовища, звіти про хід їх виконання, які готуються на різних рівнях державної влади;
 - б) міжнародних договорів, конвенцій і угод з питань, що стосуються навколишнього середовища; і
 - в) у відповідних випадках інших важливих міжнародних документів з питань, що стосуються навколишнього середовища.
 6. Кожна зі Сторін:
 - а) публікує фактичну інформацію та її аналіз, які вона вважає доцільними та важливими для розроблення найсуттєвіших пропозицій з питань екологічної політики;
 - б) публікує або іншим чином забезпечує доступ до наявного пояснювального матеріалу стосовно своїх контактів з громадськістю з питань, що входять у сферу дії положень цієї Конвенції; і
 - в) надає в належній формі інформацію про виконання державними органами усіх рівнів державних функцій або про надання населенню послуг, які мають відношення до навколишнього середовища.
 7. Кожна зі Сторін розробляє механізми для забезпечення громадськості достатньою інформацією

стосовно продуктів таким чином, щоб дати можливість споживачам зробити екологічно обґрунтований вибір.

8. Кожна зі Сторін вживає заходів щодо поступового розгортання узгодженої загальнонаціональної системи кадастрів чи реєстрів забруднень з використанням структурованої, автоматизованої та доступної для громадськості бази даних, що накопичується на основі стандартизованої системи звітності з урахуванням міжнародного досвіду, якщо це доцільно. Така система може містити дані про проникнення, викиди і перенесення певного класу речовин і продуктів, які є наслідком певних видів діяльності, у тому числі при користуванні водою, енергією та природними ресурсами, у різні сфери навколишнього середовища як у місцях переробки та видалення відходів, так і поза ними.

Відповідно до статті 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Мінприроди та його органи на місцях зобов'язані забезпечувати вільний доступ населення до інформації про стан навколишнього природного середовища².

Екологічне інформаційне забезпечення здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень шляхом:

- а) підготовки спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів і подання на розгляд Верховної Ради України щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні, а після її розгляду Верховною Радою України – опублікування окремим виданням та розміщення в системі Інтернет;
- 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;
- г) негайного інформування про надзвичайні екологічні ситуації;
- г) передачі інформації, отриманої в результаті проведення моніторингу довкілля, каналами інформаційних зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації;

д) забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах.

Закон України «Про інформацію» у статті 6 до гарантій права на інформацію відносить обов'язок суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та ЗМІ про свою діяльність та прийняті рішення.

Відповідно до пункту 6, 14–17, 19 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 року № 996, на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади оприлюднюється орієнтовний план консультацій з громадськістю, повідомлення про проведення публічного громадського обговорення та його результати, текст проекту акта, винесеного на обговорення, електронна адреса для надсилання пропозицій та зауважень і номер телефону, за якими надаються консультації з питання, що винесено на обговорення.

Згідно цієї ж Постанови, оприлюдненню на офіційному веб-сайті органу у спеціально створеній рубриці «Громадська рада» підлягають також матеріали про установчі документи, план роботи, керівний склад, прийняті рішення, протоколи засідань, щорічні звіти про роботу Громадської ради тощо.

Також, відповідно до п. 2.4 Положення про порядок надання екологічної інформації Мінприроди та Управління забезпечують у межах своєї компетенції формування та постійне оновлення електронних баз даних екологічної інформації і забезпечують громадськості вільний доступ до них через мережу Інтернет. Така інформація має включати:

1. національну і обласні доповіді та звіти про стан навколишнього природного середовища з висвітленням динаміки його змін;
2. перелік, тексти та проекти нормативно-правових актів, що діють у сфері охорони навколишнього природного середовища та звіти про дотримання природоохоронного законодавства;
3. документи з питань політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, плани з охорони навколишнього природного середовища, програми та проекти;
4. міжнародні угоди в сфері охорони навколишнього природного середовища та стан їх виконання;
5. іншу інформацію про стан окремих об'єктів навколишнього природного середовища, якщо

за результатами соціологічних досліджень вона виявляється важливою для громадськості.

Відповідно до пункту 4.4. Наказу Мінприроди № 397 від 01.11.2005 року «Про затвердження Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища», Мінприроди забезпечує розміщення узагальненої інформації про такі об'єкти на своєму веб-порталі.

Вимоги щодо актуалізації та інтенсивності оновлення інформації

Закон України «Про доступ до публічної інформації» у ч. 2, 3, 4 статті 15 визначає наступні вимоги:

Інформація, передбачена частиною першою цієї статті, підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації.

Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.

Невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим.

Відповідно до пункту 10 Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, інформація, розміщена на Веб-порталі та веб-сайті, оновлюється одразу після зміни відомостей, зазначених у пунктах 8 і 9 цього порядку.

Вимоги до пошукових систем

Відповідно до пункту 5.14. Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади кожен сайт органу виконавчої влади повинен мати пошукову систему, інтегровану із системою пошуку Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади.

Вимоги до мови оприлюднення інформації

Згідно пункту 17 згаданої Постанови Кабінету Міністрів України №3/2002, інформація на веб-сайтах центральних органів виконавчої влади, об-

ласних державних адміністрацій, Ради Міністрів АРК, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій повинна обов'язково подаватися українською та англійською мовами, а також, у разі необхідності, іншими мовами.

Згідно підпункту 6.2. пункту 6 Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади, кожна сторінка повинна бути створена на менш ніж у трьох примірниках – українською, російською та англійською мовами.

Вимоги до анотації класифікаційних рубрик

Відповідно до пункту 5.4. Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади, кожен розділ повинен мати коментар-анотацію щодо інформації, яка розміщена в цьому розділі

Вимоги щодо інтерактивності

Під цією вимогою слід розуміти процес впровадження органами державної влади на своїх веб-сторінках елементів інтерактивної взаємодії, передусім формування набору послуг, які громадянин може отримувати електронним чином, тобто в режимі он-лайн, шляхом розміщення форм, бланків, які передбачають можливість їх заповнення і відправки та не потребують присутності громадянина. Цей критерій передбачає наявність можливостей на веб-сайті проводити форуми, обговорення актуальних питань керівником відповідного органу влади з громадянами, можливість надсилання електронних запитів, скарг, інших звернень та надання органами влади оперативних відповідей на поставлені питання громадянами, участь громадян в обговоренні проєктів нормативно-правових актів органів державної влади, в електронному голосуванні тощо.

Відповідно до пункту 3 Порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», визначено чотири рівні інтерактивності (електронного подання інформаційної послуги):

1. інформативний, що передбачає надання безпосередньо інформації про державні (адміністративні) послуги шляхом розміщення на веб-сторінці повної інформації про послугу, зокрема: найменування послуги, адміністративний орган, що надає послугу, нормативні документи, що регулюють надання послуги, консультаційні матеріали;
2. одностороння взаємодія, що забезпечує можливість користувачу отримати та віддрукувати електронну форму документа шляхом її розмі-

щення на веб-сторінці, можливість отримати інструктивні матеріали щодо її заповнення;

3. двохстороння взаємодія, яка забезпечує можливість обробки електронної форми документа, включаючи ідентифікацію шляхом прийому заповнених документів в електронному вигляді для надання відповідних послуг;
4. проведення трансакцій, що передбачає електронну реалізацію можливості прийняття рішень та їх доставка. Надає можливість через Веб-сайт отримувати будь-яку з послуг, що надаються відповідним державним органом, без використання паперових носіїв. Потребує обов'язкового використання електронного цифрового підпису як засобу для засвідчення авторства документа.

Для надання інформаційних послуг через власний веб-сайт орган виконавчої влади створює на веб-сайті розділ «Каталог послуг», який повинен містити повний перелік державних (адміністративних) послуг, які надає орган виконавчої влади і які систематизовані за сферами їх надання – громадянам України, юридичним особам України, державним службовцям України, міжнародній спільноті.

Офіційні сайти Мінприроди та його територіальних управлінь:

Відповідно до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» №3/2002 від 04.01.2002 р.), визначено, що наявність веб-сайта є першою та необхідною умовою впровадження технологій електронного урядування, тому органи державної влади повинні забезпечити їх створення та функціонування. За результатами пошуку у мережі Інтернет офіційних веб-сайтів станом на квітень 2011 року, було з'ясовано їхню наявність у всіх територіальних управліннях, окрім Управління у місті Києві. Окремою рубрикою розміщено інформацію про Управління Чернівецької області на сайті Чернівецької обласної державної адміністрації – <http://www.voladm.gov.ua>. Втім, на період подачі статті на редакцію, розпочав роботу новий веб-сайт Чернівецького Управління за адресою – www.eco-bukovina.com.ua.

Отож, в мережі Інтернет наявні наступні офіційні веб-сайти Управлінь:

<http://vinesco.ucoz.org/> – Вінницьке Управління;

<http://ecology.volyn.net/> – Волинське Управління;

<http://ecodnopr.dp.ua/> – Дніпропетровське Управління;

<http://ecodon.org.ua/> – Донецьке Управління;
<http://www.donps.zhitomir.net/> – Житомирське Управління;
<http://www.ecores.uzh.ukrtel.net/> – Закарпатське Управління;
<http://zdn.gov.ua/> – Запорізьке Управління;
<http://ecology.if.ua/> – Івано-Франківське Управління;
<http://www.eco-kiev.com.ua/> – Київське Управління;
<http://www.kirecolog.kr.ua> – Кіровоградське Управління;
<http://ecologansk.in.ua/> – Луганське Управління;
<http://www.ekology.lviv.ua/> – Львівське Управління;
<http://www.duecomk.gov.ua/new/> – Миколаївське Управління;
<http://ecology.odessa.gov.ua/> – Одеське Управління;
<http://www.eco-poltava.gov.ua/> – Полтавське Управління;
<http://www.ecorivne.gov.ua/> – Рівненське Управління;
<http://www.eco.sumy.ua/> – Сумське Управління;
<http://ecoternopil.gov.ua/> – Тернопільське Управління;
<http://www.ecodepart.kharkov.ua/> – Харківське Управління;
<http://www.ecology.ks.ua/> – Херсонське Управління;
<http://www.ecohm.gov.ua/index.php> – Хмельницьке Управління;
<http://www.eco.ck.ua/> – Черкаське Управління;
<http://www.eco-bukovina.com.ua/> – Чернівецьке Управління;
<http://eco23.gov.ua/> – Чернігівське Управління;
<http://comecology.crimea-portal.gov.ua/> – Республіканський Комітет АРК з екології та природних ресурсів;
<http://www.menr.gov.ua/> – Міністерство екології та природних ресурсів України
<http://www.ecosecurity.iuf.net/> – Управління у місті Севастополь.

Вказані Інтернет сторінки Управлінь дещо відрізняються за формою і використовують різні підходи при виборі їхньої назви (веб-адреси). Це зумовлює як складність пошуку таких веб-адрес у мережі Інтернет, так і суперечить вимогам пункту 5.10.

Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади, в якому передбачено необхідність приведення веб-адрес сайтів до єдиного формату, скорочення назв органів виконавчої влади, приведення до єдиного формату доменних імен другого рівня (наприклад, im.gov.ua та im.oda.gov.ua – для обласних державних адміністрацій).

Пошук веб-сайтів частини Управлінь важко реалізується шляхом стандартного пошуку за допомогою пошукових сайтів і сервісів в Інтернеті. Причиною цього є застаріла технологічна база та підходи в конструкції веб-сайтів, а також низька інтенсивність їх оновлення, що не дозволяє пошуковим системам ефективно виявляти їх та виокремлювати як пріоритетні при пошуку за тематичними ключовими словами. Разом з тим, інформація про адреси веб-сайтів окремих Управлінь відсутня на веб-сайті Мінприроди і переважно відсутня у загальнодоступних довідниках адрес державних установ. Загальним підсумком є констатація того, що система веб-сайтів Мінприроди та його територіальних органів є недостатньо ефективною та потребує вдосконалення. В таких умовах користувачі Інтернету, зацікавлені в отриманні офіційної екологічної інформації, виявляються позбавленими такої можливості.

Аналіз веб-сайтів Мінприроди та Управлінь

Відповідно до вказаних вище вимог проведено аналіз кожного з веб-сайтів територіальних органів Мінприроди та самого Міністерства. В результаті аналізу виявлено ряд недоліків у структурі та функціонуванні веб-сайтів, що є порушенням вимог чинного законодавства.

Основними зауваженнями до веб-сайтів Управлінь та Мінприроди визначено такі:

1. значна частина наявною на сайті інформації є застарілою і не оновлюється періодично;
2. наявні пасивні гіперпосилання, що переадресовують користувача на неіснуючі сторінки;
3. інформація в межах рубрик не відповідає їх назвам;
4. відсутні однакові вимоги щодо назв підрубрик та наповнення їхнього змісту, що спричиняє розміщення інформації відповідними Управліннями на власний розсуд, наслідком чого є наявність різноманітних рубрик та підрубрик на веб-сайтах, що створює перешкоди у швидкому пошуку необхідної інформації користувачеві;
5. більша частина екологічної інформації, яка повинна оприлюднюватись на веб-сайтах Управлінь у окремих рубриках, міститься у Доповідях про

стан навколишнього природного середовища, доступ до яких також не завжди є наявним.

6. не створено окремих рубрик щодо кожного окремого виду інформації, яка повинна розміщуватись на веб-сайтах;
7. відсутній вичерпний перелік нормативно-правових актів у сфері охорони навколишнього природного середовища;
8. практично на всіх сайтах відсутні тексти дозвільних документів та висновків державної екологічної експертизи, відсутня інформація про види і обсяги екологічної інформації та регламент її отримання;
9. на деяких веб-сайтах відсутні щорічні Доповіді про стан навколишнього природного середовища, інформація про євроінтеграційну діяльність; повідомлення про оприлюднення проектів регуляторних актів, проекти цих актів і аналіз їх регуляторного впливу, плани підготовки проектів регуляторних актів (у тому числі відсутні спеціальні підрубрики сайтів передбачені для цього), Орієнтовні переліки консультацій з громадськістю; відсутня інформація про наміри щодо видачі дозвільних документів на використання природних ресурсів, а також на забруднення довкілля; інформація про стан дотримання та виконання укладених міжнародних договорів та угод у сфері охорони навколишнього природного середовища; інформація про екологічні проблеми галузі чи регіону та можливі шляхи їх вирішення; інформація про плани діяльності органу, про стан виконання цільових програм і планів тощо;
10. у деяких Управління відсутні пошукові системи в межах веб-сайту;
11. не дотримано вимог щодо оприлюднення інформації англійською та російською мовами;
12. повністю або частково відсутні анотації до класифікаційних рубрик.

Для ефективної роботи веб-сайтів рекомендується:

1. розробити проект нормативного акту, яким врегулювати порядок функціонування веб-сайтів Мінприроди та його територіальних органів шляхом встановлення уніфікованих правил до їхньої структури відповідно до видів інформації, яка повинна на них оприлюднюватись;
2. Мінприроди видати окреме доручення про приведення сайтів Управління до єдиної форми згідно

вимог законодавства та забезпечити контроль за його виконанням на місцях;

3. встановити чіткий контроль за дотриманням вимог до організації та функціонування веб-сайтів, а також призначити відповідальних за це осіб;
4. врегулювати у чинному законодавстві питання юридичної відповідальності за недотримання вимог щодо функціонування веб-сайтів та неоприлюднення чи своєчасне неоприлюднення відповідної інформації.

¹ Відповідно до статті 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядниками інформації для цілей цього Закону визнаються: 1) суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; 2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; 3) особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків; 4) суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

² 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.

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності (щодо скорочення дозвільних процедур у будівництві)»: перспективи екологічної експертизи

Андрій Петрів,
провідний юрисконсульт ЕПЛ

Автором статті пропонується аналіз Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності (щодо скорочення дозвільних процедур у будівництві)». У статті читач ознайомиться із позицією автора щодо перспектив екологічної експертизи в майбутньому.

02 грудня 2010 року у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону «Про регулювання містобудівної діяльності (щодо скорочення дозвільних процедур у будівництві)». Згідно запропонованого законопроекту передбачається зменшення кількості дозвільних і погоджувальних процедур, скорочення часу їхнього проходження та переліку необхідних для розгортання будівництва документів.

Зокрема, планується внесення змін до ч.1 ст.8 Закону України «Про інвестиційну діяльність» шляхом деталізації та розмежування понять висновку державної експертизи інвестиційних програм та висновку державної експертизи проектів будівництва, яка проводиться «у випадках та у порядку, встановлених статтею 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Згідно положень ст. 31 проекту Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» розроблення проектної документації на будівництво завершується проведенням експертизи проекту будівництва, а її затвердження здійснюється після отримання позитивного висновку експертизи.

Експертиза проектів будівництва проводиться в установленому Кабінетом Міністрів України порядку експертними організаціями незалежно від форми власності, які відповідають критеріям, визначеним центральним органом виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури. При цьому до проведення експертизи залучаються (в тому числі на підставі цивільно-правових договорів) експерти з питань санітарного та епідемічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, які пройшли професійну атестацію, що проводилася із залученням представників відповідних центральних органів виконавчої влади, та отримали відповідний кваліфікаційний сертифікат. Порядок проведення професійної атестації таких експертів встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Враховуючи комплексність державної експертизи будівництва коментованим проектом закону України пропонується внесення низки змін до діючих нормативно-правових актів, які регулюють

поняття та питання проведення державної екологічної експертизи в частині її виключення як необхідної складової при реалізації на практиці відповідних проектів інвестиційної діяльності та будівництва.

Зокрема, передбачається внесення змін до ст.27 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» в частині виключення з об'єктів екологічної експертизи техніко-економічних обґрунтувань і розрахунків, проектів на будівництво і реконструкцію (розширення, технічне переозброєння) підприємств та інших об'єктів, що можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, незалежно від форм власності та підпорядкування, в тому числі військового призначення.

Фактично, законодавча ініціатива спрямована на поглинання поняття державної екологічної експертизи поняттям державної експертизи інвестиційних програм і проектів будівництва.

Пропоновані зміни до статті 13 Закону України «Про екологічну експертизу» (Державна екологічна експертиза) по суті виключатиме таку при проведенні експертного дослідження об'єктів, які підпадатимуть під дію Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Більш того, з ст.14 Закону України «Про екологічну експертизу» (Об'єкти державної екологічної експертизи) пропонується виключити підпункт, який стосується інвестиційних проектів, техніко-економічних обґрунтувань і розрахунків, проектів і робочих проектів на будівництво нових та розширення, реконструкцію, технічне переозброєння діючих підприємств.

Згідно ч. 2 ст. 31 проекту зазначеного закону «до проектної документації на будівництво об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, а також об'єктів, які підлягають оцінці впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті, додаються оцінка існуючого чи передбачуваного впливу на стан навколишнього природного середовища. Перелік таких об'єктів визначається Кабінетом Міністрів України». Відповідно, перелік об'єктів, які підлягатимуть обов'язковій оцінці впливу на природне середовище, буде звуженим в порівнянні з положеннями Закону України «Про екологічну експертизу», що створить передумови до порушення конституційного права громадян на безпечне довкілля, закріпленого у ст. 50 Конституції України, оскільки будь-які проекти

будівництва можуть мати негативний вплив на навколишнє природне середовище, що повинно ретельно вивчатися на стадії проектування та в ході проведення експертизи.

Вважаємо, що наведені положення прямо суперечать положенням Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (ст.ст. 2, 4, 6), ратифікованої Україною у 1999 р., та Конвенції про доступ до інформації, участі громадськості в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (ст. т.6, 7), ратифікованої Україною у 1998 р., Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст.ст.9, 26), зокрема не врегульованим залишається питання оцінки впливу на навколишнє природне середовище та участі громадськості в процесі прийняття рішень.

Зважаючи на викладене, МБО «Екологія-Право-Людина» подано коментарі та пропозиції щодо законопроекту, в т.ч. запропоновано, щоб до проектної документації на будівництво об'єктів, які підлягають експертизі проекту будівництва, в тому числі тих, що становлять підвищену екологічну небезпеку, а також об'єктів, які підлягають оцінці впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному контексті, додавалася оцінка існуючого чи передбачуваного впливу на стан навколишнього природного середовища.

Крім того, з метою врахування громадської думки запропоновано, щоб експертні організації, які здійснюватимуть експертизу проектів будівництва, проводили громадські слухання, розглядали письмові зауваження, пропозиції і рекомендації громадськості на відповідний проект будівництва.

Важливість врахування цих питань обумовлена тим, що, навіть за умови поглинання державної екологічної експертизи поняттям державної експертизи інвестиційних програм і проектів будівництва, пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів, гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей як основних принципів охорони навколишнього середовища повинні не лише бути задекларованими, але і гарантованими державою, а експертиза, запропонована законопроектом, повинна в т.ч. бути спрямована на запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей.

Актуальне дослідження політико-правового аспекту екологічних конфліктів у США та в Європейському Союзі

Ігор Соловій,
доцент Інституту екологічної економіки, НЛТУ України,
Борис Дзядевич,
начальник міжнародного відділу, доцент, НЛТУ України

У статті автори знайомлять читача із новою книгою у сфері міжнародної екологічної політики, а саме книгою професора американського університету ім. Джорджа Мейсона, штат Вірджинія, Франка Мангейма “Конфлікт у сфері екологічного регулювання в Сполучених Штатах: витоки, наслідки та порівняння з ЄС й іншими частинами світу”, яка вийшла у світ у видавництві Springer. У книзі еволюція екологічного права та сутність екологічного конфлікту розглядається на конкретних прикладах, за допомогою глибокого та різнобічного вивчення минулого та сучасного політичного тла поляризації інтересів одвічних антагоністів – неурядових екологічних організацій та промислового сектора.

Екологічні конфлікти, що трапляються дедалі частіше, виникають унаслідок прогресуючого антропогенного тиску на довкілля, яке провокує руйнівні зміни у природних або соціальних системах. Конфлікт виникає у тому разі, коли певна група людей розглядається таке втручання як загрозу для її добробуту чи як чинник порушення комплексної взаємодії екологічних і соціальних процесів у довкіллі.

Екологічні конфлікти тісно пов'язані з усіма сферами життя і непередбачувані за характером зумовлених ними наслідків. Відбуваються вони на різних рівнях: міждержавному, державному, регіональному та локальному. Вдумливий аналіз сутності екологічних конфліктів та усіх обставин, які стояли за ними, дає можливість прогнозувати їх на майбутнє, а отже зробити керованими й тим самим уникнути небажаних соціальних потрясінь.

У новій книзі Франка Мангейма, професора університету Джорджа Мейсона, штат Вірджинія, “Конфлікт у сфері екологічного регулювання в Сполучених Штатах: витоки, наслідки та порівняння з ЄС й іншими частинами світу”¹, яка вийшла у світ у видавництві Springer, сутність екологічного конфлікту розглядається на конкретних прикладах, за допомогою глибокого та різнобічного вивчення минулого та сучасного політичного тла поляризації інтересів одвічних антагоністів – неурядових екологічних організацій та промислового сектора.

Впадає в око, що автор дуже ретельно підійшов до збору задокументованих фактів, подаючи їх чітко, об'єктивно і безпристрасно. Навіть такі критики як О'Коннор з National Science Foundation, який вважає, що автор не висунув «систематизованих наукових аргументів на підтвердження так пристрасно висловлених поглядів», все ж одразу зазначає «хоч

можливо він і правий» та вважає сильними сторонами книги її «чіткий виклад та багато інтригуючих припущень».

У цій книзі описується як у США поточні політичні умови еволюціонували до нинішньої їхньої поляризації. Поряд із своєрідною ейфорією, пов'язаною із розвитком країни і позитивними його наслідками, зростали і проблеми, які створювали напруженість у суспільстві після Другої світової війни.

З початку 1900-х років й до Другої світової війни Сполучені Штати Америки в цілому були неперевершеним лідером у сфері суспільної охорони здоров'я та розбудови соціальної інфраструктури. Прикладом цього лідерства слугують досконалі системи водопостачання побудовані у Бостоні і Нью-Йорку, розроблення стандартів якості питної води та стічних вод, планування, будівництво і управління розвитком великих міст.

Ще у 1900 році президент Теодор Рузвельт виклав принцип, близький до ідеї сталого розвитку, сказавши: «Я визнаю право й обов'язок нинішнього покоління з освоєння та використання природних ресурсів, але я не визнаю за ним права витрачати їх або грабувати покоління, які прийдуть після нас, шляхом їхнього марнотратного використання». Це поняття практично збігається з концепцією сталого розвитку, викладеною у 1987 р. у доповіді комісії Брундтланд в ООН.

Період після Другої світової війни США залишались найбільш економічно та технічно розвинутою країною у світі. Вона як і раніше користуватися плодами економічного буму й впродовж 1960-х рр. Проте після десятиліття інтенсивного зростання забруднення довкілля в 1960-х рр. і суспільного невдоволення цими явищами, екологічні рухи вступили у гострий конфлікт з промисловістю. Зокрема подразником цього конфлікту став розлив нафти на узбережжі Санта-Барбари, штат Каліфорнія у 1969 р.

Атмосфера кризи і втрати довіри до уряду, яка запанувала в суспільстві, зумовила поштовх до радикальних змін в законодавстві впродовж 1970-х років. Нові закони суттєво змінили функції Конгресу і судів. Цікаво, що в той час, як нова американська система управління екологічною ситуацією призвела до швидкого поліпшення стану навколишнього середовища в Сполучених Штатах, вона водночас призвела й до політизації екологічної проблематики й створила передумови для розколу в американському суспільстві. Вона також відкрила шляхи для впливу Конгресу на законодавство в тих сферах, які раніше не належали до його повноважень й де у нього не було можливостей для контролю.

Отже, екологічна криза 1969 р. в Санта-Барбарі, пов'язана з виливами нафти у море, дала поштовх до розроблення нових екологічних законів, які зробили США лідером у сфері охорони довкілля в світовому масштабі. З тих пір екологічне законодавство стало одним з ключових стратегічних пріоритетів, тобто першочергових питань національного розвитку, але водночас саме його прийняття, на думку автора, посприяло поглибленню конфронтації між екологічними та промисловими групами інтересів і поширилось на інші сфери політики і суспільства. Ситуація суспільного розколу з часом розширилась до нинішньої ситуації «політичної безвиході».

Природні антагоністи – екологічний рух і промисловість, як і раніше, залишаються в центрі конфліктів сьогоdnішнього дня у Сполучених Штатах. Парадокс полягає в тому, що ці конкурентні групи взаємно блокують досягнення інтересів супротивниками, не досягаючи часто при цьому однак своїх власних цілей.

Автор не лише розглядає протиріччя у сфері екологічної політики на національному рівні, а й аналізує її у історичній ретроспективі на прикладі розвитку таких галузей, як гірництво, енергетика (зокрема розвиток альтернативних напрямків у енергетичному секторі), менеджмент відходів та ін.

Ця книга доводить, що немає аргументів на користь того, щоб й надалі завдавати збитків країні розпалюванням внутрішніх еко-конфліктів, які й так уже призвели до ерозії та радикалізації суспільства, зменшення валового національного продукту та показників фондового ринку. Істотного скорочення парникових газів без створення нових економічних проблем також неможливо досягти без подолання теперішньої дезорганізуючої політики й досягнення суспільного консенсусу. Американська екологічна політика інтенсивно досліджується в університетах, а також у дослідних інститутах, центрах, екологічних та промислових асоціаціях, комітетах конгресу, незалежними дослідниками.

Запит на тему “екологічна політика” подає 30000 книг в книжковому розділі сайту мережі інтернет-продажів Amazon.com. Ці ключові слова в пошуковій системі Google Scholar дають більше як два млн. наукових статей і книг. І це, якщо не брати до уваги величезні маси матеріалів на веб-сайти, у блогах, засобах масової інформації, парламентських слухань і звітів. Але, незважаючи на такий потужний масив інформації, на думку автора, практично неможливо отримати добре уявлення про серйозні питання екологічної політики у Сполучених Штатах почасти через перевантаження інформаційного простору поверхневим або вузькопратійним її трактуванням в популярних засобах масової інформації і впро-

довж політичних кампаній. Значна частина наукової літератури має фрагментарний характер через спроби теоретичного аналізу гострих проблем (багатовимірні проблеми), недооцінка кількісно неоцінених, але важливих питань. Окрім того, й самі вчені визнають, що академічні підходи мали достатньо мізерний вплив на практичну політику.

На думку Франка Мангейма, систему американського екологічного регулювання можна краще зрозуміти, порівнюючи її із закордонним досвідом – особливо досвідом Європейського Союзу, де еволюція у цій сфері була надзвичайно гнучкою і після Другої світової війни розвинулась у систему політичного партнерства. Країни ЄС приступили до формування більш складних процедур спільної регуляторної політики у сфері охорони довкілля, що суттєво покращило його стан та дозволило їм зайняти провідну роль у глобальному скороченні викидів парникових газів. Сьогодні низка провідних країн-членів ЄС не тільки відіграє провідну роль у глобальних діях з попередження змін клімату, а й є світовими лідерами у галузі охорони довкілля та енергетичної політики. Водночас в ЄС залишається суттєвою підтримка промислового та економічного розвитку, тобто пускає паростки ідея екологічної економіки.

Вимоги до екологічної політики зростають й зумовлені вони в першу чергу глобальними змінами клімату. Країни ЄС формулюють нову політику, одностайно вважаючи, що успіху в досягненні різкого скорочення викидів CO² можна буде досягнути тільки шляхом агресивної технічної та інноваційної політики і широкого суспільного співробітництва.

Як зауважує у своєму відгуку Деніел Саревітз, директор Консорціуму в галузі науки та політики Університету штату Арізона, ця книга «спонукає американців вийти поза межі їхнього внутрішнього глухого кута і відновити певні перспективи за рахунок використання досвіду країн Європейського Союзу та шляхом творення почуття місії навколо взаємопов'язаних цілей стабілізації клімату, енергетичної незалежності та економічної життєздатності».

У першій частині книги подано матеріал, який відображає широку ідеологічну палітру поглядів на екологічні проблеми у США, яка зацікавить допитливого читача. У другій же частині аналізуються конкретні відомі конфліктні ситуації, які привернули широку суспільну увагу, нормативно-правова документація та політичні дискусії, що зацікавлять не лише фахівців з екологічної політики та екологічного права, але й широкий читацький загал.

У книзі можна знайти відповідь на низку цікавих питань стосовно значення державної політики у сфері розвитку науки і наукових знань для збалансованого

розвитку суспільства. Зокрема, яким чином зародилась нова наукова парадигма розвитку, яка витіснила так звану «інженерну» парадигму? Чому виник такий серйозний розрив між теорією і практикою у наукових публікаціях за останні десятиліття? Як змінювалось за повоєнний період й продовжує змінюватись ставлення суспільства до ідей про лідерство науки, промисловості чи урядових структур.

Як зауважує у передмові професор Мангейм його власний професійний досвід і наукова кар'єра, пов'язана із зацікавленням державною політикою приблизно дорівнюють проміжку часу, протягом якого почався екологічний конфлікт у США і розгорнувся до його нинішнього стану. Автор надбав чималий досвід щодо діяльності промисловості, навчаючись в університеті й водночас працюючи у міжнародній нафтовій компанії. Згодом він навчався в аспірантурі в Швеції, після завершення якого працював на федеральний уряд США, як вчений-океанолог і дослідник суші з особливим зосередженням наукових інтересів на вивчення океанічних відкладень, мінеральних ресурсів та екологічних проблем прибережних естуарій. Франк Мангейм брав участь водночас і в екологічних дослідженнях, і в політичному аналізі катастрофи, що виникла внаслідок урагану «Катріна».

Автор пише, що його попередній дещо «аматорський» інтерес до політики як науки значно активізувався тоді, коли він помітив негативні, на його думку, тенденції у науковій політиці, законодавчій сфері, а також суспільних відносинах ще на початку 1970-х років, працюючи в Міжнародному океанічному науковому центрі у Вудс-Хол, Массачусетс. І лише значно пізніше викладання дисциплін, пов'язаних з державною політикою в університеті Джорджа Мейсона, дало змогу автору цілковито зосередитись на інтенсивному вивченні соціальних дисциплін, тобто на оволодінні зовсім іншим сприйняттям, «другою мовою» як це він називає. Це дало змогу Франкові Мангейму проаналізувати з погляду різних аспектів те, як суспільний екологічний конфлікт завів США у глухий кут. З цього приводу деякі політологи навіть писали у пресі, що розробка раціональної екологічної політики у Сполучених Штатах просто стає неможливою.

Нові ж ідеї з'явилися в автора після оновлення ним матеріалів попередніх досліджень, зібраних під час навчання в аспірантурі в Швеції і порівняльного дослідження екологічної політики в Європі, Канаді, Австралії та Японії. Наукові відрядження до країн Скандинавії, Німеччини та інших європейських країн «відкрили очі» автору. Його вразило те, як системно Німеччина перейшла до «зеленої політики» в усіх галузях промисловості та стимулювання розвитку поновлюваних видів енергетики.

Чому ж країни ЄС зуміли не потрапити у глухий кут? Як їм вдалось досягти високих екологічних стандартів, і досягти консенсусу щодо заходів, пов'язаних зі зміною клімату? І як вони змогли водночас зберегти традиційні галузі промисловості, обігнавши США в багатьох випадках? Автор намагається дати відверті відповіді на ці непрості питання у книзі, шукаючи для них рішення, а не тільки винуватців, й не лише застерігаючи від потенційних майбутніх серйозних проблем, а й помічаючи позитивні зрушення.

Коли книга, про яку йдеться у цьому огляді, ще готувалась до друку, її автор відвідав Україну, зокрема прочитав захоплюючу лекцію з історії екологічної політики США для студентів та викладачів

Інституту екологічної економіки Національного лісотехнічного університету України. Тоді ж професор Мангейм висловив побажання обов'язково повернутись в Україну знову, щоб краще зрозуміти українські реалії, проблеми та перспективи нашої країни у контексті міжнародної екологічної політики, аналіз яких увійде до нової книги.

¹ Frank T. Manheim. *The Conflict over Environmental Regulation in the United States: Origins, Outcomes and Comparisons with the EU and Other Regions.* – Springer, 2009.- 317 p.

Екологічне право приватного громадського інтересу: історія, важка праця та сподівання

Джон Ю. Бонайн,
голова Наглядової ради ЕПЛ,
професор, юридичний факультет,
Орегонський університет (США)

Переклад: Хомечко Ганна,
керівник проектів та програм ЕПЛ
викладач Львівського національного
факультету ім. Івана Франка,
факультет міжнародних відносин

Продовження. Початок див. у №№ 6–7

Вступ

I. Коротка передісторія екологічного права громадського інтересу

1. Екологічне право, Східні гори та Ллойд Гаррісон
2. Від Нью-Йорка до Каліфорнії з проміжними зупинками

II. Типологія практики екологічного права

1. Ділове екологічне право
2. Альтернативи неприбутковості
3. Приватне право громадського інтересу

III. Формування кар'єри

1. Історія про наполегливість
2. Активіст знаходить свою омріяну роботу
3. Деякі думки з інших країн

Висновки

II. Типологія практики екологічного права

2. Альтернативи неприбутковості

Налічуючи на самому своєму початку в середині 1960-х¹ років лише декілька юристів, екологічний правовий рух громадського інтересу у Сполучених Штатах розширився і включає сотні практикуючих

юристів.² Юристи-екологи громадського інтересу працюють в організаціях шести типів: неприбуткові еколого-правові фірми, які ведуть справи на регіональному та національному рівні, такі ж фірми, які ведуть справи на рівні штату та місцевому рівні, юридичні фірми громадського інтересу загального спрямування, які не обов'язково обмежуються екологічними справами, екологічні юридичні клініки, працівники-юристи у деяких екологічних групах (деякі з яких ведуть судові справи), і “приватні юридичні фірми громадського інтересу”. Давайте

спочатку розглянемо ті фірми, що належать до неприбуткових.

Якщо хтось бачить тільки Earthjustice, Раду з питань охорони природних ресурсів, Фонд охорони довкілля чи Національну федерацію дикої природи, то ця особа не бачить значної частини цілої картини. Інший підхід полягає в тому, щоб знайти або навіть заснувати неприбуткові еколого-правові фірми громадського інтересу, які діють на місцевому чи регіональному рівні. Саме таким чином сьогодні на практиці діє більша частка права громадського інтересу. Право громадського інтересу процвітає у маленькому офісі неприбуткового права у південно-західному Колорадо та у студентській клініці біля водоймищ у південній Луїзіані. Важливі прецеденти з'являються в тій же мірі завдяки неприбутковим юристам, які добираються на роботу у човнах на Алясці, в якій й тим, що працюють в костюмах та краватках у Нью-Йорку чи Вашингтоні.

Неприбуткові еколого-правові фірми працюють по всій країні. Скільки людей знають про Правову фундацію збереження Нової Англії, Північно-Західний центр захисту довкілля, Інститут національної спадщини – усі з яких є активними юридичними фірмами громадського інтересу? А як щодо Greenlaw у Джорджії³ чи Центру біологічного різноманіття Каліфорнії?⁴ Чи ви чули про Центр екологічного права Нью-Мексико у Санта Фе,⁵ офіси західного центру екологічного права в містах Дуранго, Гелена, Таос і Юджин,⁶ Екологічну адвокатуру Середнього Заходу в Медісоні,⁷ організацію WildLaw в Алабамі, Флориді, Північній Кароліні,⁸ чи Альянс дикої природи Південної Юти в Юті?⁹ А як щодо Західної ресурсної адвокатури,¹⁰ Адвокатів Заходу¹¹ чи Південного центру екологічного права?¹² Це лише вершина айсберга. Проте всесвіт права громадського інтересу не вичерпується навіть неприбутковими юридичними фірмами на місцевому рівні та рівні штату, як показано у наступному розділі.

3. Приватне право громадського інтересу

Визначення способу інтегрування права громадського інтересу у приватну практику є ключовим поняттям для розширення загального обсягу діяльності для громадського інтересу. Щоб така діяльність становила важливу частину чиеїс юридичної практики, необхідно так організувати юридичну практику, щоб інтереси тих клієнтів, що платять, не суперечили інтересам клієнтів в екологічних справах. Це успішно роблять декілька сотень «приватних юристів громадського інтересу»¹³ – це майже третина тих, хто здійснює таку еколого-правову роботу громадського інтересу і понад половини тих, хто веде екологічні судові справи громадсько-

го інтересу. Це юристи, чия основна професійна ідентичність, принаймні для них самих, – це юристи громадського інтересу, але які займаються цим, працюючи у приватній юридичній фірмі, а не на неприбутковій юридичній фірмі. Щоб бути успішним у такій діяльності, потрібно звертати увагу на конфлікт інтересів, постійний потік прибутку від клієнтів, які платять, стратегічне використання відшкодувань адвокатської плати (що не цілковито залежить від мінливості таких винагород).

Яким чином поєднувати прибуткову юридичну практику з життям, присвяченим громадському інтересу? Існує тип приватної практики, при якій діяльність задля громадського інтересу є можливою. Я писав про це понад двадцять років тому у статті в орегонському Журналі екологічного права та судового процесу, яка називалася «Нова приватна адвокатура громадського інтересу».¹⁴ Тоді мій намір полягав у тому, щоб дати назву тому типу практики, яку показав Ллойд Гаррісон. З того часу кількість «приватних юристів-екологів громадського інтересу» постійно зростала і сягнула тієї межі, коли її масштаби напевно перевищують кількість юристів-екологів, які ведуть судові справи, і працюють у неприбуткових юридичних фірмах.

Хоча мій перелік приватних юристів-екологів громадського інтересу ще не є вичерпним, я знайшов 250 з них¹⁵, що перевищує кількість тих, хто працює на національному рівні та навіть у регіональних неприбуткових еколого-правових фірмах громадського інтересу.¹⁶ Відділи консультування з питань працевлаштування, які працюють на юридичних факультетах Гарвардського та Колумбійського університетів, відзначилися намаганнями прокласти шлях для цього нового руху приватного права громадського інтересу, хоча фірми, про які вони надають інформацію, становлять лише невелику частину тих, що фактично існують. Путівник, виданий спільно двома факультетами, намагається показати різницю між звичайною приватною орієнтованою на бізнес юридичною фірмою та приватною фірмою *громадського інтересу*:

Один юрист [приватної] фірми громадського інтересу описує цю різницю таким чином: «Предмети справ є ключовими для визначення фірми як такої, що належить до приватної юридичної фірми громадського інтересу. Юристи на моїй фірмі сповідують «релігію»; вони справді вболівають за те, що вони роблять. Вони віддані своїм переконанням.» Як стверджує інший юрист, друга важлива відмінність полягає в тому, яких клієнтів представляє фірма громадського інтересу: «Я представляю людей, яких позбавили прав і які є безсилі.»¹⁷

Останнє речення є, напевно, ключовим для розуміння того, чим відрізняються приватні адвокати громадського інтересу від приватних адво-

катів. Приватні адвокати зазвичай представляють клієнтів, які мають владу і гроші. У свою чергу ці клієнти надають перевагу юристам, які виявляють лояльність до їхніх поглядів. Якщо юрист юридичної фірми, яка орієнтується на бізнес, починає працювати з такими клієнтами як екологічні групи, то бізнес-клієнти цієї фірми незабаром починають піднімати питання, наскільки «лояльним» до їхніх інтересів може бути цей адвокат (або ж ціла юридична фірма). Це деколи представляють як «конфлікт інтересів», називаючи його «позиційним конфліктом інтересів». Основна ідея полягає в тому, що юрист, який виступає водночас на боці бізнесу і проти нього нашоується на конфлікт інтересів. Хоча такий конфлікт деколи може існувати. Значно частіше конфлікт стосується маркетингових планів та іміджу юридичної фірми у стосунку до бізнес-клієнтів. Проте, чи це правові конфлікти, чи конфлікти, пов'язані з ринком, їх є достатньо, щоб не дозволити молодому юристові мати постійний потік справ і громадського інтересу, і оплачуваних, що негативно відображається на базі клієнтури фірми. Крім того, ймовірно, що юрист, який сам намагається представляти «обидва боки барикад», буде незабаром почуватися розірваним на два боки. Ті, хто йдуть дорогою громадського інтересу, часто сильно ідентифікують себе зі своїми клієнтами та їхніми проблемами. Якщо таке має місце, ймовірно, їм буде дуже некомфортно в юридичній практиці, яка орієнтується на бізнес.

Для того, щоб здійснювати свої мрії, потрібне ретельне планування. На прохання автора статті юрист-еколог громадського інтересу Дейв Бар, який багато років здійснював свою власну практику громадського інтересу перед тим, як приєднатися до Західного центру екологічного права в Юджині, Орегон, склав перелік питань, які має взяти до уваги молодий юрист, який щойно починає працювати сам. Ось поради Дейва: започаткуйте таку практику, де ви буде почуватися комфортно і стосовно справ, і клієнтів, яких ви будете представляти.

У своєму коментарі Дейв заявляє, що він ніколи не брався за справу клієнта, в чію правоту він не вірив. Навіть у кримінальному захисті, при якому, особливо, якщо захист призначив суд, нема можливості вибирати клієнтів, він зосереджувався на конституційних принципах, які він захищав. Він повідомляє, що його спеціальна освіта і робота на захист цивільних прав дали йому найбільш безпосереднє і довготривале особисте задоволення у його юридичній кар'єрі тому, що він мав можливість творити значимі та реальні зміни у житті конкретних осіб, що є тим зворотнім зв'язком, який ще рідше зустрічається в екологічній діяльності.

Потрібно усвідомлювати, що, ймовірно, ви не зможете відразу, якщо взагалі коли-небудь зможете,

на 100% займатися тільки роботою у сфері екологічного права. Якщо ви не маєте значного спадку чи трастового фонду, і ви не працюєте штатним адвокатом в НУО, вам майже напевно потрібно буде займатися справами, які лежать за межами вузької ділянки «екологічного права». Втім багато сфер практичної роботи вимагають навичок, які схожі до тих, які потрібні для ведення судових екологічних справ. Використання земель, спеціальна освіта, державні документи та права громадян – це приклади того, чим займався Дейв. Все, за винятком прав громадян, стосується адміністративного права і всі містять положення стосовно компенсування оплати адвоката.¹⁸ Хоча позивачі у справах на захист прав громадян майже ніколи не мають грошей, щоб заплатити за правову допомогу, клієнти у справах щодо використання земель та спеціальної освіти майже завжди можуть оплатити за їхніми погодинними (деколи дещо зниженими) тарифами, тоді як клієнти у справах щодо свободи інформації (особливо комерційні клієнти) деколи мають змогу платити за повними ринковими тарифами.

Виберіть ділянку права, яка вас цікавить, і розвивайте свої знання у цій сфері. Знайдіть те, що вас цікавить, і станьте спеціалістом у цьому. Що краще ви зрозумієте певну ділянку права, то легшою і менш стресовою вона стане для вас. Це тому, що ви «знаєте» суть, і тому, що ви знаєте, чого ви не знаєте. Для юриста джерелом найбільшого стресу є незнання того, чого він ще не знає: «Навіть хоча я думаю, що знаю відповідь, чи потрібно мені продовжувати досліджувати це питання, бо існує якась загальновідома доктрина, про яку я не знаю?» Або ж «Я не знаю відповіді, але я не впевнений/на чи це тому, що це питання ще не досліджене, чи тому, що я пропустив/ла щось загальновідоме.» Через певний час стане легко і навіть приємно тримати руку на пульсі у якійсь певній ділянці права, і ви станете значно ефективніше використовувати свій час. Окрім того, як тільки ви станете «експертом» у певній сфері, ви отримаєте більше звернень щодо справ, матимете більший перелік добрих справ, з якими можна працювати, більше справ, з якими звертатися до інших адвокатів (що буде цементувати вашу репутацію як експерта у певній сфері) і можливість оцінювати ваш час на вищому рівні.

Прочитайте місцеву газету і присвятіть свій час певній справі. Дейв мав багато гарних справ, бо він орієнтувався у місцевих питаннях та акторах і міг вразити потенційних клієнтів своєю здатністю з'являтися саме вчасно і спричиняти відповідні події. Проведіть час з групами типу «Друзі...» з вашого району. Відвідайте зустрічі, займайтеся волонтерською роботою (навіть неправовою) і станьте «знайомим обличчям». Коли прийде час для юридичної роботи, то майже напевно ви буде першими, кого ця група попросить про допомогу. Крім того,

не оминайте можливості зробити презентацію на відповідних правових конференціях і писати статті для юридичних вісників та адвокатських журналів.

Знайдіть собі наставника. Поговоріть з юристами у своєму місті чи регіоні і знайдіть тих, хто готовий допомогти вам зрозуміти базові поняття. Більшості юристів лестить те, що їх питають про їхню думку, і за ціну горнятка кави чи чаю ви отримаєте пораду. Посидіть на судових слуханнях у місцевому суді і для того, щоб чогось навчитись від інших адвокатів, і для того, щоб заявити про себе навіть тим адвокатам, які не працюють у вашій ділянці права. До Дейва часто зверталися адвокати, які пам'ятали, що він працював у дещо унікальних ділянках юридичної практики, які мали клієнтів з такими правовими потребами, які вони не могли задовольнити.

Знайдіть собі місце далеко від інших приватних адвокатів громадського інтересу. Дейв пояснює, що саме тому місто Юджин в Орегоні є одним з найгірших місць для того, щоб заснувати приватну практику екологічного права громадського інтересу. Тут дуже сильна конкуренція на ту саму роботу, в основному завдяки випускникам Орегонського університету. І навпаки, каже він, юристи-екологи Мет Кенна і Джеофф Гікекс були надзвичайно успішними, заснувавши практику у місті Дуранго, штат Колорадо, далеко від будь-якої конкуренції з боку адвокатів-екологів.

Не платіть іншим за те, що можете зробити самі. Програмне забезпечення для сучасної бухгалтерії та сплати рахунків (і до певної міри і для сплати податків) настільки просте в користуванні, що важко виправдати те, коли за виконання цих дій платять як за «послугу». Закотіть рукави і зробіть це самі.

Завжди будьте цілковито об'єктивні в оцінці справ і не бійтеся сказати «ні», особливо тоді, коли клієнт не може заплатити вашої ринкової ціни. Існує майже непереборна спокуса – особливо, коли ви лише починаєте і ще не маєте потоку звернень – взятися за клієнтів, які притримуються принципу «на це має бути якийсь закон». Це люди, які приносять саме такі справи (які часто містять те, що вони називають “забійні” факти і які майже завжди потребують вас, щоб подати тимчасову судову заборону – на вчора), над підготовкою якої ви понад три роки працювали на юридичному факультеті). На жаль, це місцеві групи, які борються за існування, і які заледве можуть заплатити за подання позову до суду. І вам доведеться чекати з отриманням компенсації за ваші юридичні вміння аж до здобуття неминучої перемоги, коли ви зможете отримати компенсацію «за ринковими тарифами» за наказом суду. Ці майже неймовірно високі погодинні тарифи змушують вас поринати в очікування з відтінком відчуття провини (оскільки ви не передбачали

такий спосіб працевлаштування у пошуках нечесних прибутків). На жаль, незважаючи на потужні об'єктивні аргументи, які ви отримали на підтримку своєї позиції, необхідність подати позов, прохання про тимчасову судову заборону, і потім апеляцію до окружного суду була настільки терміновою, що тепер вісімнадцять місяців після цього, коли ви готуетесь до апеляції, в момент гнітючої відвертості ви визнаєте, що на початку справи ви пом'якшили застосування певних базових правових принципів і тепер малоймовірно, що вам вдасться переконати суд звільнити ваших клієнтів від їхньої дії. Якби ж Конгрес чіткіше висловив те, що малося на увазі у цьому клятвому законі. “На це повинен бути якийсь закон.”

Мінімально використовуйте студентські кредити або «вдало одружіться», – каже Дейв. Він працював на півставки під час навчання на юридичному факультеті і весь час під час навчання на бакалавраті. Відповідно, у нього не було великої заборгованості по студентському кредиту, який би обмежував його можливості. Як радить Дейв, якщо ви не можете зменшити ваш борг, дуже добре мати «інші джерела» з регулярною виплатою. 19 Дейв веселий чоловік.

III. Формування кар'єри

1. Історія про наполегливість

Напевно найважливіша порада, яку можна дати студентам-юристам, які в душі є природолюбамі, така: не шукайте роботи, створіть її. Це досить важкий шлях і не кожному підходить. Але, коли вибір стоїть між відмовою від мрії та безробіттям, саме це роблять все більше випускників з екологічного права. Можливо, історія одного з таких юристів, який розпочинав сам приблизно три десятиліття тому, проілюструє такі можливості. Найл Каган є героєм, але його героїзм не є недосяжним. Це героїзм, який може здійснити будь-який юрист громадського інтересу, молодий чи старий. Це постійна робота юриста громадського інтересу, який притримується порад активіста-еколога (який сам юрист) Брока Еванса. «Безконечний тиск, який безконечно застосовується.»²⁰ Гарний приклад такої наполегливості можна знайти у власній статті Найла, опублікованій у цьому виданні.²¹ А що стосується самого Найла, то він скромний. Нещодавно він написав мені:

«Я не вважаю себе героєм. На мою думку, героями є ті люди по усьому світу, які добровільно ризикують, щоб захистити довкілля, а не власний стиль життя. Також, не думаю, що я би чогось досягнув без віри Бетті в мене чи без її фінансової підтримки.»²²

Найл зустрів свою майбутню дружину Бетті Рід у черзі на реєстрацію 1L на юридичному факультеті. (Це було ще до того, як реєстрація стала комп'ютеризованою). Він виявив бажання стати волонтером нової клініки юридичного права в Орегоні ще влітку перед його першим роком навчання. Його відданість захисту довкілля була надзвичайно глибока. Коли вони одружилися і коли наближався день випуску, Найл і Бетті мали розмову про те, як поєднати два професійні шляхи. Вони вирішили, що переїдуть туди, де один з них отримає оплачувану роботу, а інший вже вирішить що робити. Бетті отримала роботу у місті Роузберг, в самому «деревообробному» серці Орегону. Найл відкрив власну одноособову юридичну практику і на початках виживав за рахунок того, що робив погодинні дослідження для інших юристів у місті. Він взяв банківський кредит, щоб купити меблі для офісу і оплачувати оренду і займався заповітами, розлученнями і контрактами.

Одного дня наприкінці квітня 1983 року автор статті мав розмову з директором з питань збереження екологічної громадської групи штату, рада природних ресурсів Орегону (ONRC, тепер Oregon Wild), яка допомагала Найлу почати кар'єру юриста-еколога, який веде судові справи. Активісти у південному Орегоні відчайдушно намагалися не дати Лісовій службі США збудувати дорогу для перевезення зрубаної деревини у Північній частині Калміопської цілини, це *de facto* первозданна територія, що прилягає до Калміопської цілини. Декілька протестуючих взяли участь у мирних акціях непокори, щоб заблокувати бульдозер, який підкопував частину гори Болд. Це була кампанія, яка в цілому включала сім блокувань і арешт сорока чотирьох протестуючих протягом декількох тижнів.²³ Екологам потрібен був юрист, щоб зупинити будівництво, але у них не було коштів, щоб за це заплатити. В результаті нашої розмови організація Oregon Wild подзвонила Найлу і запитала, чи він би взявся за цю справу. Він закінчив юридичний факультет менше, ніж два роки до того, але він не вагався. Він отримав тимчасову судову заборону, а потім і судову заборону на продовження будівництва дороги на основі невідповідності обґрунтування екологічного впливу проекту на навколишнє середовище, яке відкривала цю первозданну територію для вирубування лісів.²⁴

Подібна розмова мала місце у 1984 році, коли директор з питань збереження Ради природних ресурсів Орегону роздумував над тим, чи прецедент, встановлений у 1983 році у Північному Калміопсісі, може поширюватися на усі плани щодо продажу деревини в Орегоні, які стосувалися первозданих територій. Найл знову пішов в суд, і лише те, що він подав судовий позов, змусило лісову службу добровільно припинити вирубування дерев на перво-

зданих територіях в усіх національних лісах штату. В результаті цього, старший сенатор Сполучених Штатів від штату Орегону Марк Гетфілд був змушений припинити блокування законодавства про первозданну територію для Орегону і натомість внести законопроект про первозданні території площею мільйон акрів, щоб протистояти судовому позову. Єдина оплата, яку отримав Найл, була маленька пляшка води з потічка Болдер, яка назавжди залишиться незайманою згідно нового закону, який поширюється на первозданну територію потічка Болдер.²⁵ Проте, щоб майбутні приватні юристи громадського інтересу не подумали, що їм потрібно бути монахами в економічному сенсі, слід зазначити, що за роботу у справі щодо Північного Калміопсіса Найлу вдалося отримати компенсацію оплати юриста від Лісової служби згідно Акту про рівний доступ до правосуддя.

Найл продовжував свою роботу задля громадського інтересу на громадських засадах, поєднуючи приватну роботу з роботою, за яку отримував компенсацію оплати юриста громадського інтересу. Його найбільша справа, що розпочалася, коли він був у Роузбурзі, майже понад два десятиліття приймала різні обороти і нарешті завершилася усуненням частково збудованої дамби, яка блокувала основний міграційний шлях лосося. Проте судова практика розпочалася з поразки. 8 жовтня 1985 року Найл подав судовий позов, щоб припинити подальші будівельні роботи на дамбі, яка вже понад двадцять років була на стадії розробки після того, як у 1962 році її санкціонував Конгрес. Екологічне обґрунтування проекту, додатки, і відповідні документи були підготовлені у 1971, 1975, 1980 та 1983 роках і у 1985 році Конгрес виділив кошти для дамби. Проти Найла у суді виступала вся влада Сполучених Штатів, включаючи інженерний корпус армії США, прокуратуру США в Орегоні, відділ земельних та природних ресурсів департаменту юстиції США.²⁶ Найл закінчив юридичний факультет лише чотири роки перед тим. Окружний суд США постановив, що «не були обґрунтовані жодні порушення Акту про національну екологічну політику, звинувачення щодо яких були висунені Радою природних ресурсів Орегону.»²⁷

Трохи більше ніж через рік Апеляційний суд США Дев'ятого округу відмінив рішення окружного суду, прийнявши рішення про невідповідність екологічного обґрунтування. До того часу Найл і Бетті вже переїхали у північну частину штату. Коли його дружина отримала роботу помічника прокурора міста Грешем, Орегон, Найл спочатку почав працювати у неприбутковій групі «1000 друзів Орегону». Працюючи у цій організації, він влаштував так, щоб продовжувати працювати над справою дамби на потічку Елк. Проте, у 1989 році – незважаючи на те,

що він мав підтримку генеральних прокурорів двадцяти дев'яти штатів – Найл втратив свою перемогу у Дев'ятому окрузі у справі дамби на потічку Елк. Верховний суд США одноголосно скасував рішення Дев'ятого округу, заявляючи, що інженерний корпус армії США належним чином розглянув екологічну інформацію, включаючи ту з останніх оцінок екологічного впливу. Це могло б пригасити запал менш наполегливого юриста. Адже ж що можна зробити після того, як Верховний суд розбив вашу справу? Ви можете продовжувати бути наполегливими.

Коли рада директорів зайняла таку позицію щодо деревообробної промисловості, яку він не міг підтримати, Найл звільнився і уклав незвичну угоду зі своїм колишнім клієнтом – Радою природних ресурсів Орегону. За те, що він надавав внутрішню правову допомогу, яку так потребувала організація, яка розвивалася, (звіти про неприбутковість, податкові звіти, угоди про оренду офісів і таке інше), Найл отримав місце в офісі, на якому він зміг відновити свою практику приватного юриста громадського інтересу. Він також отримав право представляти Раду природних ресурсів Орегону у будь-яких екологічних судових справах, які вона може ініціювати – знову фінансуючи цю частину роботи за рахунок призначеної судом компенсації адвокатської оплати. Кілька років пізніше Найл перейшов на теперішню посаду директора клініки екологічного права на юридичному факультеті Мічиганського університету, як працівник Національної федерації дикої природи.

Протягом своєї кар'єри Найл Каган виявляв гнучкість у досягненні найкращих домовленостей, щоб здійснювати свої мрії. У Мічигані, окрім ведення нових справ, Найл слідкував за тим, що відбувалося з дамбою на потічку Елк. Нарешті інженерний корпус порекомендував “демонтувати” структуру, яка блокувала природний плин потоку Елк і продовжував робити саме це наприкінці літа 2008 року після того, як місцевий конгресмен відмовився від свого заперечення стосовно фінансування “демонтажу”. Тепер дамба вже розібрана і природний напрямок потоку відновлений, що дає можливість лососю плисти вверх за течією, щоб відкладати ікру в місцях їхнього одвічного проживання.

2. Активістка знаходить свою омріяну роботу

Молоді люди можуть робити те саме. І за кордоном, і у США, напевно найкраща порада висловлена у словах (вважається, що це слова Джона Вольфганга Гетте), які часто цитував молоді покійний американський еколог Девід Броуер. (Він довгий час був виконавчим директором Клубу Сієрра, захисник першого Закону про збереження дикої природи,

противник дамб у Великому каньйоні і засновник організації «Друзі землі» та Інституту Ерс Айленд):

«Почни робити те, що ти можеш робити або мрієш бути у змозі робити. Відвага має у собі геніальність, силу та магію.»²⁸

Але як це почати? Одна з наших нещодавніх випускниць проклала собі шлях до маленької неприбуткової юридичної фірми у Джорджії завдяки силі своєї мрії та рішучості. Ела Оренштайн походить з глибокого півдня США. Вона приїхала на захід в Орегон, щоб здобути юридичну освіту, але вирішили повернутися до своїх коренів після випуску. Її успіх у цьому не був випадковим і не залежав від відділу розподілу юридичного факультету. В електронному повідомленні вона описала як вона розпочала свою юридичну кар'єру:

«Я подала заяву до Юридичного центру громадського інтересу Джорджії (Центр) як інтерн на літній період після мого другого року навчання на юридичному факультеті. Виконавчий директор, Джастін Томсон, сказала мені, що вони вже взяли одного інтерна і були не впевнені, чи у них було місце для ще одного. Мені така відповідь не підходила. Отже, фактично я благала! Я сказала їй, що, якщо справа у робочому місці, то це не проблема. Я мала ноутбук і могла працювати будь-де – чи у найближчій кав'ярні, місцевій бібліотеці, університетській юридичній бібліотеці, з дому ... – чи у комірчині! Я думаю той факт, що я була готова працювати у будь-яких умовах, засвідчив мою глибоку та справжню зацікавленість в тому, щоб створити собі місце у спільноті громадського інтересу. Я думаю, що її вразила моя настирливість!

Пропрацювавши у Центрі протягом літа, я вирішила спробувати отримати фінансування від Іквел Джастіс Векс, щоб стати стажером Центру. Отже, я дійшла до останнього етапу інтерв'ю, але в кінцевому рахунку не отримала фінансування для стажування. Проте, проробивши усю цю роботу, щоб створити програму і самій створити собі місце ... Я знову вразила Джастін і довела свою відданість кар'єрі у секторі громадського інтересу!

Отже, коли звільнився один з адвокатів Центру (незадовго після того, як я дізналася, що не отримала фінансування для стажування), Джастін попросила мене надіслати резюме на цю посаду. Незважаючи на те, що вони шукали досвідченого юриста, вони запропонували мені роботу!!! Пізніше Джастін сказала мені, що саме моя пристрась і відданість цій роботі підкупила її. Оскільки я не мала багато досвіду, я виявляла

стимул і настирливість, щоб компенсувати це. Отже, коротко кажучи, це можливо зробити!

Я би хотіла зазначити, що Джастін (моя керівничка) не мала поняття про мої оцінки на юридичному факультеті. Вона ніколи не бачила мого диплома з оцінками. Ми говорили про курси, які я вивчала, але ніколи не говорили про оцінки, які я отримала. Вона бачила мою роботу (під час інтернатури влітку) і мою енергію, і очевидно їй цього було достатньо, щоб вирішити, що я могла виконувати цю роботу.

Якщо ви справді дуже хочете цього і ви хочете показати іншим, як сильно ви цього хочете, люди підуть вам назустріч, щоб допомогти вам знайти те, що ви шукаєте. Також я думаю, що дуже важливо мати такого наставника як ви!... Дякую за те, що ви завжди мотивували нас не складати зброю і досягати того, чого прагнули... Дякуємо також за те, що постійно говорили нам, що ми можемо займатися тим, чим хочемо, навіть якщо нам самим потрібно це знайти..., а і ніколи не завадить трохи везіння!! Мені, без сумніву, пощастило.»²⁹

3. Деякі думки з інших країн

Якщо ви хочете більше подумати про те, чи таке життя можливе і як його вести, ви можете проконсультуватися з юристами громадського інтересу з тих країн, де виклики можуть бути значно більшими, ніж ті, що ми маємо у Сполучених Штатах Америки. Після однієї з наших конференцій екологічного права громадського інтересу я зібрав декількох юристів громадського інтересу, які є членами Всесвітнього альянсу екологічного права (E-LAW) і попросив їх поговорити.³⁰ Деякі з членів E-LAW працюють у неприбуткових організаціях, тоді як інші здійснюють приватну практику громадського інтересу. У будь-якому випадку їхні думки є уроком для усіх нас.

Енні Каджір з Папуа Нової Гвінеї запитала: «Якщо ви цього не робитиме, тоді хто буде займатися цими викликами? Потрібно мати відвагу цим займатися. І якщо вас хвилює те, якого впливу зазнає життя цих людей і довкілля, в якому вони живуть, то хіба можна бажати чогось більшого, що можна робити у своєму житті?»³¹

Іпат Луна з Філіппін згадувала рішення, які вона приймала на юридичному факультеті. «Для мене не існувало іншого вибору. Я не хотіла бути бійцевою собакою корпорацій. Коли ми розпочали цю роботу, ми отримували одну третю від того, що отримували наші колеги-ровесники. А ми були кращі за них! Це був виклик, особливо стосовно батьків. Оскільки ми отримували одну третю зарплати своїх

колег-ровесників, нам потрібно було відстоювати перед батьками свій напрямок кар'єри.»

Проте вона не шкодує про ті рішення, які вона прийняла. «Я ненавиджу хизуватися тим, що я юрист-еколог, але після розмов зі своїми однокурсниками, які заробляють у чотири чи п'ять разів більше, я дуже добре сплю вночі. Я не завжди виграю. Деколи я програю. Але я знаю, що роблю правильно, і мені ніколи б навіть не спало на думку займатися чимось іншим.»

«Екологічне право – одна з найкращих професій», – підсумовує вона. «Ви можете глибоко пізнати природу, пізнати природу через людей, через спільноти, які її захищають. Це дуже, дуже приємно.»³²

Даніель Андраде з Ямайки також говорила про вибір, який роблять люди. Вона сказала: «Ми не ті, хто жертвує чимось. Ті, хто жертвує чимось, – це ті, що працюють на корпорації, складають угоди і допомагають повільно руйнувати наші природні ресурси. Саме вони жертвують. Вони жертвують своєю моральною етикою; вони жертвують своїми дітьми; жертвують своїм довкіллям, довкіллям своїх дітей, довкіллям наших дітей. І це напевно найбільша жертва, яку вони приносять.»³³

ВИСНОВОК

Нелегко будувати кар'єру у сфері громадського інтересу у праві. Від самого свого зародження цей напрямок передбачав важку працю з мінімальною фінансовою компенсацією. Але для тих, хто вирішує цим зайнятися, життя було б бідне без такої роботи. Ця можливість є відкрита для будь-якого розумного випускника юридичного факультету у Пейсі, Орегоні чи іншого престижного юридичного факультету, де сьогодні викладається екологічне право. Те, що може охарактеризувати і тих, хто прийшли сюди раніше, і тих, хто лише розпочинає своє професійне життя, – це спільне відчуття надії. Як Девід Броуер радив молодим людям: «Почни робити те, що ти можеш робити або мрієш бути у змозі робити. Відвага має у собі геніальність, силу та магію.»³⁴

¹ Див. Edward Berlin, Anthony Z. Roisman & Gladys Kessler, *Public Interest Law*, 38 Geo. Wash. L. Rev. 675 (1970) (партнери-засновники однієї з перших приватних юридичних фірм громадського інтересу описують потребу в юристах громадського інтересу і появу наприкінці 1960-х років руху громадського інтересу). У 1965 році невелика коаліція неприбуткових груп розширила можливості звернення до суду в екологічних справах. Див. *Scenic Hudson Pres. Conf. v. FPC*, 354 F.2d 608 (2d Cir. 1965), cert. denied, 384 U.S. 941 (1966). Фонд захисту довкілля був заснований у 1967 р. Див. *Environmental Defense Fund*, <http://www.edf.org/page.cfm?tagID=382> (останнє відвідування березень 8, 2009). NRDC був заснований у 1970 р. Див. NRDC, примітка вище 8. Фонд правового захисту Клуб Сієра (*menep Earthjustice*) був утворений у 1971 р. Див. *Earthjustice*, примітка вище 27.

54. В інших країнах та в усьому світі є менша, але суттєва кількість юристів-екологів громадського інтересу. Див. John E. Bonine, *Public Interest Environmental Lawyers – Global Examples and Personal Reflections*, 10 *Widener L. Rev.* 451 (2004); see also Bern Johnson & Jen Gleason, *Environmental Law Across Borders*, 10 *J. Envtl. L. & Litig.* 67 (1995).
- ³ Кошикий Центр права громадського інтересу в Джорджії, <http://green-law.org> (останнє відвідування 7 липня 2009 року).
- ⁴ Центр біологічного різноманіття, <http://www.biologicaldiversity.org> (останнє відвідування 8 березня 2009).
- ⁵ Центр екологічного права Нью-Мексіко, <http://www.nmenvirolaw.org> (останнє відвідування 8 березня 2009).
- ⁶ Західний центр екологічного права, <http://www.westernlaw.org> (останнє відвідування 7 липня 2009).
- ⁷ Екологічна адвокатура Середнього Заходу, <http://www.midwestadvocates.org> (останнє відвідування 8 березня 2009).
- ⁸ WildLaw, <http://www.wildlaw.org> (останнє відвідування 7 липня 2009).
- ⁹ Альянс дикої природи Південної Юти, <http://www.suwa.org> (останнє відвідування 8 березня 2009).
- ¹⁰ Західна ресурсна адвокатура, <http://www.westernresourceadvocates.org> (останнє відвідування 23 березня 2009).
- ¹¹ Адвокати Заходу, <http://www.advocateswest.org/> (останнє відвідування 23 березня 2009).
- ¹² Південний центр екологічного права, <http://www.southernenvironment.org> (останнє відвідування 23 березня 2009).
- ¹³ Див. зноска 42 вище.
- ¹⁴ John E. Bonine, *The New Private 'Public Interest' Bar*, 1 *J. Envtl. L. & Litig.* 1 (1986). Якщо термін "приватне право громадського інтересу" існував і до цього, то автор принаймні не знав про це. Протягом наступних двох десятиліть цей рух розквітнув і сотні приватних юристів-екологів громадського інтересу зробили кар'єру у цій альтернативній ділянці спільноти громадського інтересу. Багато з них щороку збираються на конференціях з екологічного права громадського інтересу в Юджині, Орегон. Див. Конференція з екологічного права громадського інтересу, <http://www.pielc.org>.
- ¹⁵ Перелік приватних юристів-екологів громадського інтересу (зберігається у автора). Першим прикладом в екологічній сфері була юридична фірма Берлін, Ройзман і Кесслер у м. Вашингтон у 1969 р. Див., напр., Tom Turner, *Wild by Law: The Sierra Club Legal Defense Fund and the Places it Has Saved* (1990); див. також Edward Berlin, Anthony Z. Roisman & Gladys Kessler, *Public Interest Law*, 38 *Geo. Wash. L. Rev.* 675 (1970). Ще один з перших приватних юристів-екологів громадського інтересу – Брюс Терріс, який заснував свою фірму під назвою Law Offices of Bruce Terris у 1970 р. і продовжує свою практику сьогодні на фірмі під назвою Terris, Pravlik, and Millian, LLP. Див. Terris, Pravlik, and Millian, LLP, http://www.tpmlaw.com/attorney_profiles.asp?e=terris (last visited Apr. 19, 2009). Кількість приватних юристів громадського інтересу дійсно прогресувала протягом наступних сорока років.
- ¹⁶ Перелік неприбуткових юристів (зберігається у автора).
- ¹⁷ Center for Public Interest Law at Columbia Law School (CPIL) & Bernard Koteen Office of Public Interest Advising at Harvard Law School (OPIA), *Private Public Interest and Plaintiff's Firm Guide* (Harvard, 2008), available at http://www.law.harvard.edu/current/careers/opia/planning/career-resources/docs/2008private_pi_guide.pdf (останнє відвідування 7 липня 2009).
- ¹⁸ Понад 200 федеральних законів та 2000 законів штатів передбачають той чи інший вид «перенесення оплати». John F. Vargo, *The American Rule on Attorney Fee Allocation: The Injured Person's Access to Justice*, 42 *Am. U. L. Rev.* 1567, 1588 (1993). Згідно таких законів сторона, яка переважає у судовому процесі, може отримати компенсацію за час роботи її адвоката. Для юриста громадського інтересу найціннішими є закони, які прямо чи через судовий прецедент дозволяють особі у судовому процесі проти уряду отримати компенсацію за оплату послуг адвоката, але водночас не надають ті самі права уряду у випадку його перемоги. Якщо конкретний закон не передбачає компенсацію витрат у федеральних справах, то все одно це робить Акт про рівний доступ до правосуддя. Див. Gregory C. Sisk, *The Essentials of the Equal Access to Justice Act: Court Awards of Attorney's Fees for Unreasonable Government Conduct (Part One)*, 55 *La. L. Rev.* 217 (1994).
- ¹⁹ Матеріали у попередніх параграфах адаптовані та перефразовані з Bahr, примітка вище 37.
- ²⁰ Див. David Foreman, *Endless Pressure, Endlessly Applied*, *High Country News* (May 16, 1994) (quoting Brock Evans).
- ²¹ Neil Kagan, *The Elk Creek Dam Story*, 26 *Pace Envtl. L. Rev.* 493 (2009).
- ²² E-mail from Neil Kagan, Attorney, National Wildlife Federation, to John Bonine (Feb. 9, 2009, 12:54 EST) (зберігається у автора).
- ²³ Dave Foreman, *The Plowboy Interview*, *Mother Earth News* (Jan. 1, 1985), available at <http://www.motherearthnews.com/print-article.aspx?id=77104>. Активним у таборі захисників Болд Маунтен був колишній професор політології Лу Голд, який став співзасновником Регіонального освітнього проекту Сіккію. Lou Gold, *Bald Mountain Vigil*, available at <http://www.lightmind.com/Impermanence/Library/texts/files/LouGold-01.txt>; Lou Gold, *Bald Mountain Vigil in The Soul Unearthed: Celebrating Wildness and Spiritual Renewal Through Nature* 163 (Cass Adams ed., 2002) (1996).
- ²⁴ *Earth First v. Block*, 569 *F. Supp.* 415 (D. Or. 1983).
- ²⁵ Див. *Oregon Wilderness Act of 1984*, *Pub. L. No.* 98-328, 98 *Stat.* 272 (1984); Bonine, примітка 66 вище.
- ²⁶ *Oregon Natural Res. Council v. Marsh*, 628 *F. Supp.* 1557 (D. Or. 1986).
- ²⁷ Там само.
- ²⁸ Броуер, який довгий час займався альпінізмом, помістив цю цитату на першій сторінці книги, яку він редагував, Thomas F. Hornbein, *Everest: The West Ridge* (David Brower, ed., 1965). Він визнав, що він взяв цю цитату від Шотландського альпініста В. Г. Маррея, який використав її у своїй книзі *The Scottish Himalayan Expedition* (1951). Звичайно Гетте, «німецький Шекспір», писав німецькою, а не англійською. Маррей взяв ці слова з дуже вільного перекладу «Фауста» Гетте, який зробив британський юрист більш, ніж століття до того. Johann Wolfgang von Goethe, *Faustus: A Dramatic Mystery; The Bride of Corinth; The First Walpurgis Night* 15 (John Anster, trans., 1835). Цитата у перекладі Анстера гласить: «Тільки візьмись за це, і твоя душа загориться цим. Почни це – і робота буде завершена».
- ²⁹ Електронне повідомлення від Ели Орешитайн Джону Бонайну (15 березня 2007 р.) (зберігається у автора).
- ³⁰ Ці цитати взяті з інтерв'ю автора і зберігаються у автора.
- ³¹ Там само.
- ³² Там само.
- ³³ Там само.
- ³⁴ Девід Броуер, який цитував Маррея, цитував переклад Гетте, зроблений Анстером у 1835, говорив правду стосовно таких юристів-екологів як Ллойд Гаррісон у минулому та Найл Каган, Дейв Бар, Ела Орешитайн, Енні Каджар, Іпат Луна та Даніел Андраде сьогодні. Примітка 80 вище.

Енергозбереження і збалансований розвиток енергетики із розумним використанням малих річок

Олександр Майданченко,
голова Корсунь-Шевченківської районної громадської екологічної організації Всеукраїнської екологічної ліги

Григорій Педченко,
заступник голови Корсунь-Шевченківської районної громадської екологічної організації Всеукраїнської екологічної ліги,

Найважливішу роль у водопостачанні відіграють малі річки. Вони становлять 60% водних ресурсів країни. Як судини кров'ю наповнюють живий організм, так вони з джерел і струмочків дають життя великим річкам. Без струмків і малих річок не було б у нас Дніпра, Десни, які напувають мільйони жителів країни питною водою та мають велике соціально-економічне значення для життя людей. Автори статті детально зупиняться на описі актуальної проблематики малих річок, окреслять шляхи їхнього подолання.

Найважливішу роль у водопостачанні відіграють малі річки. Вони становлять 60% водних ресурсів країни. Як судини кров'ю наповнюють живий організм, так вони з джерел і струмочків дають життя великим річкам. Без струмків і малих річок не було б у нас Дніпра, Десни, які напувають мільйони жителів країни питною водою та мають велике соціально-економічне значення для життя людей. Автори статті детально зупиняться на описі актуальної проблематики малих річок, окреслять шляхи їхнього подолання.

Саме малі річки в Україні чи не найбільше відчували за останні десятиліття тиск людської діяльності, саме вони найбільше змінились, а подекуди навіть повністю зникли. Від 1979 року за наявними відомостями зникло понад 1000 малих річок. Безпосереднім фактором впливу на малі річки є значне розорювання берегів, наявність стоків (умовно очищених і неочищених): комунальних, промислових, сільськогосподарських. Їхня дія особливо небезпечна, тому що в окремих випадках об'єм цих стоків може бути таким самим або й більшим, ніж об'єм стоку малої річки. Об'єм води, що скидається в річкову мережу малих басейнів, дорівнює 2,84 км³, з них забруднених вод – 0,61 км³, або 21%. Це чверть об'єму забруднених стічних вод, що скидають у водні об'єкти України.

Після регулювання малих річок гідроелектростанціями та греблями збільшується, а в останні роки в основному зменшується швидкість потоку і як правило зменшуються глибини річищ, прискореними темпами проходить їхнє замулення. Всі перелічені проблеми в повній мірі відносяться й до річки Рось. Доцільно зупинитися на останній проблемі – це тій, як гідроелектростанції впливають на стан малої річки, про що чомусь науковці й дослідники не наважуються розповідати. Більше всього напевне через те, що близько не стикнулися з цією проблемою. Але, перш ніж перейти до неї, слід більш предметно знати про нашу «малу» енергетику.

На початку 50-х років кількість збудованих малих гідроелектростанцій в Україні становила 956 із загальною потужністю 30 тис. кВт. Однак у зв'язку з будівництвом атомних електростанцій, з розвитком централізованого електропостачання та стійку тенденцію доконцентрації виробництва електроенергії на потужних тепло- та гідроелектростанціях будівництво малих ГЕС було зупинено. Почалась їхня консервація, демонтаж, сотні малих ГЕС припинили свою роботу. Зрозуміло, малопотужні станції не могли конкурувати з об'єднаною енергосистемою країни. Та й чи доцільна їхня діяльність, коли Україна повністю забезпечена електроенергією, ще й реалізовує велику її кількість іншим країнам. Станом на 1.05.2005 р. в Україні працювало 65 малих гідроелек-

трянцій, здатних виробити від 378 до 395 млн. кВт/год. електроенергії («Україна молода», Віктор Мельник). Порівняно потужні станції – це Теремле-Рикська, Гайворонська, Корсунь-Шевченківська, Стеблівська, Ладижинська. Технічний стан діючих малих ГЕС характеризується значно або цілком зношеним основним гідросиловим, гідротехнічним і електротехнічним устаткуванням.

Мала енергетика України через її незначну питому вагу (0,2%) в загальному енергобалансі не може суттєво впливати на умови енергозабезпечення країни. Експлуатація малих ГЕС дає можливість виробляти лише близько 250 млн. кВт/год електроенергії на рік. Останнім часом у країні, зокрема після прийняття закону про стимулювання виробництва електроенергії з альтернативних джерел, склалася ситуація, коли будівництво та модернізація малих ГЕС стали інвестиційно-привабливою справою. З одного боку – швидка окупність (за 4-5 років) та державна підтримка, з іншого боку – мала кількість операторів ринку. А чому б і ні, коли прийняття закону про «зелений» тариф, дозволяє значною мірою зменшити строки окупності проектів будівництва та відновлення малих ГЕС. Виділення землі під будівництво об'єктів гідроенергетики не потребує проведення земельних аукціонів. Не підлягає ліцензуванню діяльність суб'єктів підприємницької діяльності з виробництва електроенергії і т.д. [Сайт. www.ukrreferat.com Регіональні комунальні системи].

Крім згаданих, значні пільги енергетикам надані в частині платежів до держбюджету, хіба що сплачують за обсяги використаної води, облік якої вони здійснюють в основному самостійно. З метою отримання максимальної ефективності від використання малих ГЕС, почало поширюватися впровадження асинхронних генераторів та створення більш гнучкої автоматизованої системи управління малими гідроелектростанціями й економішному використанню води річок. На цій справі та за високі фінансові показники, до речі, чимало керівників підприємств – членів асоціації захищають наукові дисертації, отримують нагороди.

Активізувалася пропаганда в ЗМІ та інтернеті, в першу чергу енергоділерів, ролі малих ГЕС, зсилаючись на інші країни. Читаємо: «Якщо Україна повертається до відродження своїх малих ГЕС, то європейські держави вже давно і впевнено крокують по цьому шляху. Для прикладу, в Німеччині малих ГЕС налічується більше 30 тисяч, у Китаї – 8, у Франції – понад 4 тисячі...». (ІнформЕнерго, № 30, «Великі перспективи малої енергетики»). Але не говориться про те, що згадані країни давно пішли по дещо іншому шляху енергозабезпечення, що в них, мабуть, не стільки АЕС, як у нас, та чи є лишки енергоресурсів. Та й в інших країнах власники ГЕС

суворо дотримуються водоохоронного законодавства: не лише використовують води річок, а й вкладають значні кошти в їх оздоровлення.

Прикладом раціонального ставлення до малих річок та продуманої політики щодо їхнього використання і збереження на загальнонаціональному рівні може служити Данія. В цій країні на протязі довгого часу річкові системи зазнавали значного антропогенного впливу. Проте вже з середини 80-х років минулого століття ставлення до малих річок змінилося: було прийнято новий закон щодо їхньої охорони закон про водний потік, який покликаний створити такий стан екосистеми, щоб він задовольняв вимоги водночас і природних популяцій флори та фауни, і запити людей.

У нас же в написаних наукових працях в основному говориться про те, як створити «методичне, інформаційне і технічне забезпечення експлуатації малих ГЕС із застосуванням автоматизованих систем управління». А про те, як спільними зусиллями зберегти річки, щось мова не ведеться. А навпаки, висловлюється сумнів щодо норм і правил експлуатації водойм. Неузгодженість норм і правил експлуатації водних ресурсів у поєднанні з людським фактором накладає штучні, часто необґрунтовані обмеження в завданнях забезпечення ефективності роботи гідроелектростанцій цього класу» (Научні труды, ВНТУ. 2008. № 3). Ось воно як!

Відновлення чи будівництво деяких малих ГЕС на окремих річках, можливо, й доцільне з врахуванням енергозабезпечуючої та економічної доцільності того чи іншого регіону. При цьому мати досконалу схему дотримання екологічних норм, Водного кодексу, не погіршуючи стану річок та життя громадян. Але в нас дещо інша логіка. З чим нам доводиться постійно стикатися. то це прагнення будь-якою ціною отримати максимальних прибутків, а стан річки – це не справа бізнесу і держави.

Загальний гідроенергетичний потенціал України оцінюється в 44,7 млрд. кВт/год. З них економічно доцільний на даний час потенціал «малої» гідроенергетики складає 3,75 млрд. кВт/год. або 2,3% виробництва електричної енергії в Україні (Сайт «Регіональні комунальні системи»).

В останні роки в державі було вирішено в якійсь мірі поновити діяльність низки малих гідроелектростанцій. Ця робота активізувалася на початку 2000-х років, коли в країні поширилася приватна оренда. Таким чином, Корсунь-Шевченківська та Стеблівська ГЕС, які знаходилися в робочому стані, були орендовані однією із вінницьких фірм. Ця фірма провела деякий їхній ремонт і значно збільшила виробництво електроенергії.

До 2002 року обидві гідроелектростанції не перебували в оренді. Раніше їм не стояло гостро питання про збільшення виробництва ними електроенергії, бо вона могла для району отримуватися ззовні. Великі електростанції України виробляли і виробляють електроенергії достатньо. Про згадане свідчать такі дані. У 1991 році, для прикладу, Корсунська і Стеблівська ГЕС виробили 23,4 млн. кВт/год, по райелектромережі спожито 109,3 млн. кВт/год. То уже в 1999 році вироблено 7,7, у 2000 році – 6,9. Спожито відповідно 62,4 млн. кВт/год. і 37,5. У той час щити згаданих гідроелектростанцій були постійно піднятими, здійснювалася промивка русла річки, а екологічний її стан був набагато кращим.

Але часи змінюються. Таких уже весняних повеней, як раніше, не спостерігається. Гідроелектростанції передані в оренду. Щити Корсунської та Стеблівської ГЕС, як правило закриті, бо зрозуміло – в орендаря головне завдання побільше виробити електроенергії. Навіщо ж було гідроелектростанції орендувати? Тож воду економлять, пропускаючи її з верхніх шарів через турбіни. Укрдержводгосп почав регулювати пропуски води з водосховищ, встановивши їхні мінімальні скиди в обсязі 2,3–2,5 м³/сек. через основне русло. А це значить, що вода йде через турбіни без підняття щитів. Зрозуміло, це повністю влаштовує орендаря.

Це негативно вплинуло на стан Росі. Річка почала високими темпами замулюватися та забруднюватися, надзвичайно погіршився екологічний її стан. В 2007 році в Корсуні-Шевченківському на річці сталася друга екологічна катастрофа: розчинний кисень сягав 1 мг/л води (норматив не менше 4), загинуло багато риби, жителям міста 2 місяці питна вода завозилася цистернами.

Органи влади району і міста, громадська екологічна організація ВЕЛ почали вимагати від Укрдержводгоспу та керівництва орендаря ЗЕА «Новосвіт» припинити вакханалію і постійно

здійснювати пропуски води з-під щитів гребель в необхідних для нормального стану річки обсягах – 5 м³/сек. Таким чином проводити промивку водосховищ, тобто щоб річка була річкою – текла. Не дивлячись на все це, орендар усувається від виконання згаданих вимог, на Корсунській греблі встановлює міні-турбіни, через які здійснює мінімальні пропуски поверхневої води, замість підняття щитів. І вважає, що він виконує вимоги.

Все ж громада та місцева влада Корсунщини довели свою правоту. Тож 1 квітня 2009 року, 1 квітня 2010 року та 6 жовтня 2010 року з великими потугами здійснено часткову промивку Корсунського і Стеблівського водосховищ: одночасно через піднятий щит залпово було скинуто від 1,5 до 3 млн. м³ води. Ці заходи, як визнав Укрдержводгосп та переконалися жителі м. Корсуня-Шевченківського, дали певні позитивні наслідки: люди почали купатися в річці, два роки не спостерігається значного погіршення стану водосховищ та перебоїв у постачанні жителям міста питної води з Росі. Хоча ці мінімальні і одноразові заходи є лише невеличкою віддушиною для річки.

Із досліджень і фактів випливає таке: 1. У період весняних паводків і в період літньо-осінніх меженої слід обов'язково здійснювати скиди води з-під щитів в значних обсягах, як раніше це робила сама природа. 2. Щоб орендарі ГЕС постійно здійснювали санітарний скид води з водосховищ з-під щитів у встановлених обсягах (як доводять науковці – 1/5 від загального обсягу водостоків річки). 3. Щоб орендарі вкладали кошти на покращення стану річок, з яких використовують воду, про що повинно бути записано в договорах оренди в погодженні з місцевими органами влади. 4. Верховною Радою України прийняти закон, в якому передбачити заборону надання в оренду чи продаж електростанцій на малих і середніх річках, з яких міста постачаються питною водою.

Практичні аспекти доступу до протоколів відомчого лабораторного контролю якості атмосферного повітря, та висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи що формуються санітарно-епідеміологічними станціями

Володимир Адам,
юрисконсульт 1 категорії ЕПЛ

У даній статті автор розповість про те, яким чином можна отримати інформацію про стан довкілля, екологічну інформацію у випадку, якщо в наданні такої було відмовлено. Метою статті є роз'яснення того, яким чином можна захистити своє право на доступ до інформації, що не може бути засекреченою.

Відкрите акціонерне товариство «Металургійний комбінат «Азовсталь», розташоване в місті Маріуполі Донецької області. 12 серпня 1933 року було отримано перший чавун. У 1935 році на «Азовсталі» почало працювати сталеплавильне виробництво. У період з 1948 до 1953 роки на «Азовсталі» було створено комплекс прокатних цехів, орієнтованих на виробництво рейок і великих фасонних профілів прокату. «Азовсталь» стало підприємством з повним циклом металургійного виробництва.

Виробничі потужності комбінату дають змогу виробляти на рік більш як 5,5 млн. тонн чавуну, понад 6,4 млн. тонн сталі, в тому числі конвертерної 4,4 млн. тонн, більш як 4,4 млн. тонн прокату. Проектні потужності з виробництва рейкових скріплень становлять 285 тис. тонн на рік, помольних куль 170 тис. тонн на рік.

Внаслідок особливостей технологічного процесу діяльності підприємства здійснюються викиди

та скиди в навколишнє середовище ряду хімічних елементів та їхніх сполук, які є канцерогенними, небезпечними для здоров'я людини. Серед таких елементів, які викидаються, є сірки діоксид, азоту діоксид, азоту оксид, вуглецю оксид, метали та їхні сполуки, залізо та їхні сполуки.

Підприємство відноситься до першого класу небезпеки з нормативною санітарно-захисною зоною 1000 метрів. Згідно даних СЕС м. Маріуполя розміри санітарно-захисної зони не витримані. Переписи населення проводилися в 1998 та 2001 роках, згідно яких на період 2008 року в санітарно-захисній зоні мешкає 986 осіб. В 2006 році здійснено відселення 7 осіб, також в цьому році генеральним директором ВАТ «МК Азовсталь» затверджені та узгоджені з міським головою та головним державним санітарним лікарем м. Маріуполя заходи з благоустрою санітарно-захисної зони підприємства. Відповідними заходами передбачалось в 2007 році встановити остаточні межі санітарно-захисної зони, встановити кількість мешканців, кількість земель,

що потребують відселення, рекультивациі, провести рекультивацию. З 2008 року планувалось розпочати відселення мешканців з санітарно-захисної зони. Однак жодне з запланованих на 2007 рік заходів не виконано.

Згідно з даними за 2010 рік свою виробничу діяльність підприємство здійснює за відсутності проекту організації санітарно-захисної зони. В межах санітарно-захисної зони мешкає близько 1000 жителів.

Державною екологічною інспекцією Азовського моря виявлено грубі порушення природоохоронного законодавства, а саме встановлені факти невикористання або використання не повною мірою встановленого пило-газоочисного обладнання агломераційного виробництва, доменного, киснево-конертерного та коксохімічного виробництва, тимчасову роботу технологічного обладнання при аварійно відключених газоочисниках. Також виявлялися порушення й по скидах стічних вод підприємства, в яких після попередньої очистки в шламонакопичувачі, розташованого в акваторії Азовського моря, було виявлено перевищення по завислих речовинах азоту амонійному, залізу, нафтопродуктам, міді, нітратам.

Для більш повного аналізу впливів та навантажень підприємства на довкілля, організація звернулася з відповідним запитом до Маріупольської міської санітарно-епідеміологічної станції з питаннями щодо впливу діяльності підприємства на здоров'я населення міста Маріуполя, як тих, що проживають в санітарно захисній зоні, так і тих, що проживають за її межами.

Проте відповідь на окремі питання була надана не в повному обсязі, а саме: не надано відповідей щодо відповідності об'єктів експертизи вимогам санітарних норм, копій таких висновків, звітів лабораторних досліджень викидів та скидів підприємства. Причина ненадання копій звітів лабораторних досліджень була сформульована як порушення ст.37 Закону України «Про інформацію», а саме віднесення даної інформації до конфіденційної, та в частині ненадання копій висновків СЕС посилялась на наказ МОЗ України №120 від 14.03.2006 року, відповідно до якого надання копій затверджених висновків здійснюється на підставі письмового звернення власника висновку.

ЕПЛ звернулася з відповідною скаргою в прокуратуру міста Маріупіль, звідки скаргу було перенаправлено в Маріупольську міжрайонну природоохоронну прокуратуру. В отриманій відповіді прокуратури зобов'язання надати інформацію СЕС на запит не містилось. Натомість прокуратура підтвердила законність ненадання такої інформації, та зазначила,

що в частині даних лабораторних досліджень «необхідно було звернутися до самого підприємства або до Державної екологічної інспекції Азовського моря», а в частині висновків санітарно-епідеміологічної експертизи «питання сформульоване дуже абстрактно та відповідаючи на нього надати усі копії документів є майже не можливим».

Так, СЕС мотивує причину ненадання звітів лабораторних досліджень викидів та скидів підприємства ВАТ «Металургійний комбінат «Азовсталь» не фактичною відсутністю таких, а тим, що «згідно ст. 37 Закону України «Про інформацію» Маріупільська міська СЕС не може надати протоколи відомчого лабораторного контролю якості атмосферного повітря та стічних вод ВАТ «МК «Азовсталь»».

Таке твердження Маріупольської міської СЕС суперечить чинному законодавству України, а саме у відповідності до положень ч.2 ст.50 Конституції України, кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена. Запитувана інформація є екологічною відповідно до ч. 1 ст. 25 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», відповідно до якого інформацією про стан навколишнього природного середовища (екологічною інформацією) є будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі 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; екологічні прогнози, плани і програми, заходи, в тому числі адміністративні, державну екологічну політику; 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.

Згідно положень п.3 ст.1 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікованою Україною Законом від 06.07.1999 року (далі Оргуська конвенція), 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; б) фак-

тори, 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; 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).

Положення ч.1 ст.4 Організаційної конвенції закріплює за державними органами Сторін Конвенції обов'язок надавати екологічну інформацію громадськості, включаючи копії фактичних документів, що містять або охоплюють таку інформацію.

Таким чином, запитувана інформація, в тому числі копії запитуваних документів, є відкритими, обмеження права на одержання яких забороняється законом.

Посилання СЕС на ст.37 Закону України «Про інформацію» є неприпустимим. Оскільки згідно положень статті не надається інформація, яка містить державну таємницю, тобто яка є конфіденційною, інформація про оперативну та слідчу роботу, стосується особистого життя громадян, становить внутрішню кореспонденцію, інформація фінансових установ та така, що не підлягає розголошенню згідно законодавчими чи нормативними актами. Не відноситься запитувана інформація і до усіх інших категорій, на які встановлене законодавче обмеження щодо ненадання.

На підставі наведеного з відповідним позовом Міжнародна благодійна організація «Екологія – Право – Людина» звернулася в Львівський окружний адміністративний суд, який 30 травня 2011 року своїм рішенням постановив надати Маріупольською міською СЕС копії запитуваних документів.¹

¹ Рішення не набрало законної сили, станом на 3 червня 2011 року.

Практичні аспекти дотримання природоохоронного законодавства при виданні дозвільних документів підприємствам на викиди забруднюючих речовин

Володимир Адам,
юрисконсульт 1 категорії ЕПЛ

У цій статті автор розповість про те, яким чином може бути наданий дозвіл на понаднормативні викиди забруднюючих речовин, та яким чином привести вплив такого підприємства на довкілля та людей до допустимих меж.

Відкрите акціонерне товариство «Миколаївцемент» розташоване в Миколаївському районі Львівської області. Головна промислова площадка розміщена на відстані в 1 км в південно-західному напрямку від міста Миколаєва Львівської області. З південної та південно-західної сторони від промислової площадки проходить залізнична колія та траса Київ-Чоп. З північної сторони на відстані 0,3 км, розпочинається житлова забудова с. Дроговиж, а на південь та південний схід

від підприємства на відстані 0,3 км – село Розвадів. На заході, на відстані 1,4 км. від території підприємства – село Устя. Площа підприємства складає близько 88 га.

Виробничою діяльністю підприємства є виготовлення цементу, який здійснюється мокрим способом. Сировина на підприємство поступає з Демне-Добрянського кар'єру вапняків та Кагуївського родовища глин та суглинків, які знаходяться на від-

стані приблизно в 10 км від підприємства. Доставка цієї сировини на підприємство здійснюється продуктопроводом. В якості добавок слугує гранульований шлак, гіпс та опока.

Будівництво підприємства проводилося з 1948 року в декілька етапів і завершилося в 1986 році. Проектна потужність підприємства становила 2 млн. 440 тис. тонн цементу в рік. Проте в 90-ті роки підприємство опинилося на межі банкрутства, а до кінця 1999 року власником 99,9% акцій підприємства стала закордонна компанія. Виробництво почало відновлюватися та було досягнуто продуктивності в 400 тис. тонн в рік, а з 2004 року проектна потужність підприємства склала 1,4 млн. тон цементу в рік.

Зі збільшенням продуктивності підприємства збільшилося й навантаження на навколишнє середовище, і хоча зазначена компанія і вживає всі можливі заходи із зменшення впливу виробництва на довкілля, такий вплив залишається значним, хоча і є набагато меншим в порівнянні з тим навантаженням яке здійснювалося при досягнутій оптимальній потужності у 1986 році. Залишаються актуальними проблеми з дотримання екологічного законодавства підприємством, яке перейшло даній компанії у спадок.

Зокрема, на підприємстві не існує проекту санітарно-захисної зони, згідно застосування якої зменшується вплив діяльності підприємства на довкілля. Проте законодавчо встановлена нормативна санітарно-захисна зона для такого роду діяльності становить 1000 м.

Метою створення санітарно-захисної зони є відокремлення джерел виділення шкідливих речовин, запахів, підвищених рівнів шуму, вібрації, ультразвукових і електромагнітних хвиль, електронних полів, іонізуючих випромінювань від території житлової забудови.

У межах санітарно-захисних зон забороняється будівництво житлових об'єктів, об'єктів соціальної інфраструктури та інших об'єктів, пов'язаних з постійним перебуванням людей.¹

Зокрема не можна допускати розміщення:

- житлових будинків з прибудинковими територіями, гуртожитків, готелів, будинків для приїжджих, аварійних селищ;
- дитячих дошкільних закладів, загальноосвітніх шкіл, лікувально-профілактичних та оздоровчих установ загального та спеціального призначення зі стаціонарами, наркологічних диспансерів;
- спортивних споруд, садів, парків, садівничих товариств;
- охоронних зон джерел водопостачання, водозабірних споруд та споруд водопровідної розподільної мережі.

Не допускається використання для вирощування сільськогосподарських культур, пасовищ для худоби земель санітарно-захисної зони підприємств, що забруднюють навколишнє середовище високотоксичними речовинами та речовинами, що мають віддалену дію (солі важких металів, канцерогенні речовини, діоксини, радіоактивні речовини та ін.).²

Проте, не зважаючи на встановлені обмеження, в межах санітарно-захисної зони знаходиться частина селища Дроговиж, населення якого складає 2103 особи³, частина селища Розвадів, населення якого складає 5310 осіб⁴.

Протягом виробничої діяльності підприємства встановлені факти перевищення гранично – допустимих концентрацій викидів цементного пилу, в наслідок технологічно необхідного відключення газоочисного обладнання. Під час такої діяльності у 2009 році фіксувалось перевищення гранично допустимої концентрації забруднюючих речовин в понад три рази на відстані найближчої забудови (350 м.), та в понад два рази на межі нормативної санітарно-захисної зони (1000 м.)⁵

У 2008 році було проведено модернізацію, яка дала змогу перевести підприємство з природного газу на вугілля, як основне технологічне паливо та альтернативні палива. Альтернативним паливом у даному випадку стали відпрацьовані автомобільні шини та палива альтернативні тверді промислові та побутові (ПАТп та ПАТз). На відміну від газу в такому паливі зосереджений високий вміст важких металів, які здійснюють суттєве навантаження на довкілля вже при незначних кількостях. Проте з'ясувати, які саме забруднюючі речовини викидає підприємство в атмосферне повітря внаслідок використання нових видів палива виявилось достатньо складно. Оскільки державні установи здійснювали моніторинг викидів тих забруднюючих елементів, викиди яких контролювалися й до зміни видів палива. Організація отримала листа від Львівської обласної санітарно-епідеміологічної станції з даними розширеного хімічного аналізу забруднення повітря в межах населеного пункту, частина якого входить в санітарно-захисну зону підприємства. В цих даних містилися відомості й про важкі метали, які могли б бути викинутими підприємством внаслідок використання альтернативних палив. Для з'ясування питань викидів важких металів, організація звернулася в Державне управління охорони навколишнього природного середовища у Львівській області, яке видало дозвіл на викиди забруднюючих речовин підприємства.

Отримавши та проаналізувавши дозвіл, було зроблено висновок, що дозвіл видано з порушеннями природоохоронного законодавства, а саме в дозволі:

- На нашу думку, дозволено викидати певні забруднюючі речовини в обсягах, що перевищують дозволені гранично допустимі викиди для таких забруднювачів, встановлених законодавством, в 15 разів, що є порушенням Наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 27.06.2006 р. за № 309 «Про затвердження нормативів граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел».

На практиці це відбувається таким чином, що чим більше підприємство викидає забруднюючих речовин в межах певного об'єму повітря, то на стільки ж збільшиться їхня концентрація в відповідному повітряному басейні, що по напрямку розповсюдження залежить від швидкості та напрямку вітру. Таким чином, таке перевищення гранично допустимих викидів приводить до перевищень гранично допустимих концентрацій на межі санітарно захисної зони підприємства. Зауважимо, що за перевищення гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин підприємство штрафується, проте за перевищення гранично допустимих викидів забруднюючих речовин згідно законодавства підприємство притягується лише в тому випадку, коли порушить такі встановлені в дозволі на викиди.

Втім в силу використання підприємствами застарілих методів виробництва вкрай складно дотримуватись встановлених екологічних нормативів. Погодження таких дозволів особливо на великих підприємствах здійснюється з врахуванням економічних факторів діяльності таких, оскільки вирішити дане питання зупинкою діяльності, може спонукати появу окремих економічних проблем в певних регіонах. На врахування так званого економічного фактору законодавець в принципі дозволяє порушення певних нормативів за крайньої необхідності, якщо таке не завдасть шкоди довкіллю та буде найближчим часом доведене до меж встановлених законодавством.

- На нашу думку не передбачено заходів щодо зменшення викидів, та приведення таких у відповідність до законодавства, крім того, з дати видачі дозволу (2008 р.) і до 1.01.2014 року дозвіл надає підприємству право викидати понаднормативну кількість забруднюючих речовин, без покладення обов'язку на підприємство щодо зменшення обсягу викидів до нормативних, відповідно до законодавства, протягом дії дозволу (5 років).

Як бачимо, підприємство не може в силу певних обставин досягнути встановлених законодавством нормативів. Державний орган враховуючи економічні особливості діяльності підприємства дозволив понаднормативні викиди. Враховуючи такі обста-

вини підприємству має бути надано план заходів, які необхідно здійснити для досягнення встановлених законодавством нормативів граничнодопустимих викидів. В таких планах встановлюються конкретні заходи із зменшення впливу на довкілля, та терміни їх виконання.⁶

Однак даним підприємством отримано дозвіл на викиди з єдиним заходом із скорочення викидів забруднюючих речовин – ліквідацією підприємства, яка повинна бути здійсненою в наступний день після закінчення терміну дії дозволу. Як наслідок, підприємство може викидати в 15 разів більше викидів ніж максимально дозволено законодавством на протязі всього терміну дії дозволу(5 років).

Відзначимо, що на врахування так званого економічного фактору законодавець в принципі дозволяє порушення певних нормативів за крайньої необхідності, якщо таке не завдасть шкоди довкіллю та буде найближчим часом доведене до меж встановлених законодавством. Проте в даному випадку шкода довкіллю завдається значна, а шляхів зменшення впливу на довкілля протягом діяльності підприємства не встановлено.

Найгіршим в даній ситуації є те, що основна мета самого дозволу на викиди забруднюючих речовин, а саме забезпечення безпеки навколишнього середовища та людей, що проживають в ньому, є не виконаною. Як зазначає Закон України «Про охорону атмосферного повітря», рівні впливу фізичних та біологічних факторів на стан атмосферного повітря, вимоги щодо їхнього скорочення встановлюються відповідним дозволом на основі встановлених нормативів.

- На нашу думку не включено викиди всіх забруднюючих речовин, які викидає підприємство. Мова йде про викиди важких металів внаслідок використання альтернативних палив, які при чіткому дотриманні технологічного процесу виробництва цементу з використанням альтернативних палив та працюючому газоочисному обладнанні мали б бути незначними.⁷ Та відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 29.11.2001р. №1598 «Про затвердження переліку найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, викиди яких в атмосферне повітря підлягають регулюванню», мали б бути зазначені ці незначні кількості викидів важких металів.

Оскільки на даному підприємстві не контролюються викиди низки забруднюючих речовин, то не відомо чи в природних умовах присутній ефект сумачії таких речовин. Такий може мати місце, оскільки для важких металів та інших хімічних речовин викиди яких не передбачені дозволом – лабораторні дослідження не проводились.

З відповідним позовом про визнання нечинним дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря звернулась Міжнародна благодійна організація «Екологія – Право – Людина» в Львівській окружний адміністративний суд ще в серпні 2010 року.

Справа слухається колегією суддів, після низки судових засідань провадження у справі було зупинено до одержання результатів судової екологічної експертизи щодо вмісту важких металів в викидах підприємства в наслідок використання альтернативних палив.¹

Проблеми щодо дотримання підприємствами забруднювачами законодавства з охорони навколишнього природного середовища є актуальними для багатьох підприємств, що здійснюють свою діяльність із завданням шкоди довкіллю. Державним органам, що здійснюють надання висновків, погоджень та інших дозвільних документів, потрібно виходити з комплексного аналізу діяльності таких, враховуючи питання перевищення гранично допустимих концентрацій, недотримання меж санітарно-захисної зони та інших порушень природоохоронного законодавства, які можуть бути притаманними тільки окремому підприємству, що внаслідок своєї діяльності здійснює певне навантаження на навколишнє природне середовище.

¹ ст. 114 Земельного кодексу України

² п. 5.10 Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 р. за № 173

³ <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D1%80%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B6>

⁴ <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B0%D0%B4%D1%96%D0%B2>

⁵ http://www.ses.lviv.ua/fileadmin/user_upload/Oksana/infomation/ZWIT_09_RIK.pdf

⁶ Відповідна екологічна інспекція в межах своєї компетенції може притягати таких до відповідальності та обмежувати чи зупиняти (тимчасово) в установленому порядку діяльність підприємства і подавати до Міністерства та Держекоінспекції пропозиції щодо припинення їх діяльності за не виконання встановлених заходів із скорочення викидів забруднюючих речовин.

⁷ Оцінка впливу на навколишнє середовище, Вплив підприємства при збільшенні потужності виробництва цементу та перевід обертових печей на ВАР «Миколаївцемент» з природного газу на вугілля та альтернативне паливо.

⁸ Станом на 06 червня 2011 року.

МБО «Екологія-Право-Людина» проти Міністерства юстиції України – порушення прав громадськості під час участі у прийнятті рішень в процесі коментування проектів нормативно-правових актів

Мар'яна Булгакова,
провідний юрисконсульт ЕПЛ

Міжнародна благодійна організація «Екологія-Право-Людина» (ЕПЛ) бере активну участь у коментуванні проектів нормативно-правових актів в екологічній сфері, реалізуючи своє право на участь у прийнятті рішень з питань довкілля, гарантоване Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Організаційна конвенція), Конституцією України, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» та іншими законними та підзаконними нормативно-правовими актами. У статті автор зупиниться на описі судової справи, метою якої було поновити наше порушене право на участь у прийнятті державою екологічно-важливих рішень.

Протягом шістнадцятилітньої діяльності, коментуючи, надаючи пропозиції до десятків проектів нормативно-правових актів з питань довкілля з практичного досвіду, доводиться констатувати не завжди належну роботу органів державної влади із роботою з коментарями та пропозиціями, не завжди професійну оцінку наданих практичних зауважень, чи відсутність такої оцінки взагалі. Органи державної влади, які зобов'язані організувати громадське обговорення проектів нормативно-правових актів, часто проводять його «для галочки», порушуючи процедуру громадського обговорення. Так, не завжди проводяться консультації із громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, не завжди коментарі та пропозиції громадськості оприлюднюються для загалу, майже ніколи орган державної влади, який організовує консультації з громадськістю, не повідомляє про врахування та причини відхилення тих чи інших коментарів та пропозицій, хоч повинен це робити, згідно чинного законодавства.

У зв'язку із вищевказаними та й іншими проблемними аспектами в даній сфері, ЕПЛ зверталася із запитом до Міністерства юстиції України як до органу, який є головним (провідним) в системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної правової політики відповідно до абз. 2 п. 1 Положення про Міністерство юстиції України. Звісно, правотворча діяльність є невід'ємною частиною правової політики держави, тому звернення було адресовано власне Мін'юсту

для роз'яснення деяких проблемних та неврегульованих, на нашу думку, аспектів у сфері участі громадськості у прийнятті рішень та вжиття відповідних заходів, для налагодження даної діяльності та усунення недоліків у її функціонуванні.

Міністерством юстиції України була підготовлена відповідь на запит ЕПЛ, але відповіді на такі питання ми не отримали:

- У випадку не оприлюднення проекту нормативно-правового акту для обговорення його з громадськістю, яку відповідальність несе за це відповідальна особа/орган?
- Яка доля прийнятого нормативно-правового акту із порушенням положень про участь громадськості у прийнятті рішень? Чи може вважатися він чинним?
- Чи є спеціальні рекомендації щодо визначення питання того, чи підзаконний нормативно-правовий акт стосується прав, свобод і законних інтересів громадян, та відповідно стосовно яких в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю? Чи оприлюднюється, обґрунтовується таке рішення? Чи може бути таке рішення оскаржено?

Крім того, Міністерством юстиції України не вжито таких заходів, про які ми просили, та не повідомлено нас про причини відхилення запропонованих нами пропозицій: щодо а) налагодження процедури обговорення проектів нормативно-правових

актів, б) оприлюднення коментарів громадськості та в) повідомлення громадськості про врахування чи відхилення тих чи інших коментарів.

Відповідно, ЕПЛ просила визнати протиправною бездіяльність МЮУ (відповідача) щодо неповного надання інформації на інформаційний запит ЕПЛ, зобов'язати МЮУ надати таку інформацію та зобов'язати до вжиття заходів, про які просила ЕПЛ.

Міністерство юстиції України в повному обсязі заперечувало проти позовних вимог позивача. При цьому **відповідачем не було подано доказів надання інформації позивачу, про яку ми просили в МЮУ** у нашому листі зверненні. **Відповідач не стверджує, що така інформація, яку ми запитували, є конфіденційною, тому доступ до отримання такої відкритої інформації не може бути обмеженим.**

В ході судового розгляду відповідач представив позицію про те, що на позивача не поширюється дія ЗУ «Про звернення громадян», оскільки ЕПЛ є юридичною особою – об'єднанням громадян. Але слід зазначити, що суд не взяв до уваги таку позицію Мін'юсту, вказавши на те, що ст.40 Конституції України не передбачає жодного обмеження щодо використання права на звернення кожного, і таким чином зазначене жодним чином не впливає на виконання обов'язку відповідача розглянути звернення кожного (і фізичної, і юридичної особи).

Відповідач розглядав звернення ЕПЛ до МЮУ як *доручення об'єднання громадян*, яке не підлягає виконанню Мін'юстом, що також не відповідає дійсності та свідчить про не усвідомлення та не розуміння відповідачем права зацікавленої громадськості на участь в управлінні державними справами, у прийнятті рішень з питань довілля, в тому числі права на участь у коментуванні проектів нормативно-правових актів, а також про не усвідомлення ролі громадського сектору в суспільстві, у розвитку демократії та становленні правової держави в Україні. Тобто ЕПЛ не давала ніяких доручень МЮУ, а зверталася до центрального органу державної виконавчої влади і з **пропозицією** вирішити існуючу проблему, удосконалити процедуру участі громадськості у прийнятті рішень, що відповідало б міжнародним стандартам та національним нормативам. І навіть у випадку невжиття відповідачем заходів, про які ми просили, чи непогодження із нашою позицією, ЕПЛ мала б отримати про це чітку обґрунтовану відповідь (відмову у задоволенні наших клопотань, пропозицій) від МЮУ. Суд також погодився із такою позицією та вказав на те, що серед переліку видів звернень в ЗУ «Про звернення громадян», не передбачено такого виду звернення як доручення, тому МЮУ неправомірно протлумачено звернення ЕПЛ до МЮУ.

Таким чином, Львівський окружний адміністративний суд постановою від 17.05.2010 задовольнив част-

ково позовні вимоги ЕПЛ до Міністерства юстиції України (МЮУ) у справі щодо участі громадськості в процесі коментування проектів нормативно-правових актів.

Суд погодився з тим, що відповіді на запити повинні бути повними та обґрунтованими і визнав протиправною бездіяльність МЮУ щодо надання повної інформації на запит ЕПЛ, зобов'язав МЮУ надати обґрунтовану повну відповідь на запит, який ми слали. Зокрема, суд визнав, що відповіді на такі запитання нам не надано: 1) Яка доля прийнятого нормативно-правового акту із порушенням положення про участь громадськості у прийнятті рішень? Чи може він вважатися чинним? 2) Чи є спеціальні рекомендації щодо визначення питання того, чи підзаконний нормативно-правовий акт стосується прав, свобод і законних інтересів громадян, та відповідно, стосовно яких в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю? Чи оприлюднюється, обґрунтовується таке рішення? Чи може бути таке рішення оскаржено?

Щодо інших питань, то суд погодився із відповідачем, що в тій чи іншій мірі інформаційний інтерес позивача задоволено: суд вказав, що, наприклад, на питання «Яку відповідальність несуть відповідальні особи за неоприлюднення проекту нормативно-правового акту для обговорення», Мін'юстом надано відповідь, що «за порушення ЗУ «Про звернення громадян» винні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством». Тому право на інформацію в цьому випадку, на думку суду, не порушено, оскільки інформацію надано. Слід зазначити, що ЕПЛ відомо про дане формулювання законодавця, і ми хотіли отримати інформацію про те, які санкції існують, хто їх застосовує, де вони передбачені. Втім так виглядає, що з цими питаннями нам доведеться звернутися в Мін'юст повторно.

В якості стратегічної позовної вимоги ЕПЛ попросили суд зобов'язати МЮУ вжити заходів щодо налагодження процедури обговорення проектів нормативно-правових актів, оприлюднення коментарів громадськості та повідомлення громадськості про врахування чи відхилення тих чи інших коментарів (розробити відповідні рекомендації, правила чи нормативи або внести пропозиції до відповідного органу про необхідність розроблення таких). Дану позовну вимогу суд не задовольнив, посилаючись на те, що ця процедура вже врегульована чинним законодавством. При цьому по даній вимозі, яка була також сформульована у запиті до МЮУ, суд погодився з тим, що МЮУ повинно було роз'яснити, чому вони відмовляються від вжиття відповідних заходів, та обґрунтувати свою таку позицію, хоч суд і не вважає, що може зобов'язувати Мін'юст вжити певних заходів, про які просила ЕПЛ.

ЕПЛ проти КМУ: налагодження процедури участі громадськості у прийнятті рішень під час коментування проектів нормативно-правових актів. Результат розгляду справи в суді першої інстанції

Мар'яна Булгакова,
провідний юрисконсульт ЕПЛ

У серпні 2009 року Міжнародна благодійна організація «Екологія-Право-Людина» звернулася з позовом проти Кабінету Міністрів України у зв'язку із недоліками, які мають місце в процесі участі громадськості у прийнятті рішень під час коментування проектів нормативно-правових актів. У статті автор зупиниться на описі судової справи, метою якої було поновити наше порушене право на участь у прийнятті державною екологічно-важливих рішень.

У зв'язку із неналежною роботою органів державної влади із коментарями громадськості до проектів нормативно-правових актів, які часто готує ЕПЛ, ми попередньо зверталися із запитом до Кабінету Міністрів України, в якому ми просили налагодити процедуру роботи органів державної виконавчої влади із коментарями громадськості, які подаються до проектів нормативно-правових актів, та узгодити таку діяльність із вимогами чинного законодавства України. ЕПЛ у своєму зверненні вказувала на недоліки у роботі із коментарями громадськості, на порушення чинного законодавства при розробці нормативно-правових актів на стадії обговорення його із громадськістю, на порушення нормативів щодо оприлюднення результатів громадського обговорення. При цьому відповідачем (КМУ) жодних заходів задля вирішення вказаних питань вжито не було. Відповідь, яку ми отримували від КМУ, не містить інформації, яку ми запитували, та свідчать про невжиття відповідачем заходів, про які ми просили. Обґрунтувань такої бездіяльності нам також не надано. Натомість Кабміном дано доручення Міністерству охорони навколишнього природного середовища України, Національному агентству екологічних інвестицій України та Міністерству закордонних справ України розібратися із складеною ситуацією та вжити відповідних заходів, але жодних дій вказаними органами вжито також не було. ЕПЛ не надано відповіді про вжиті заходи чи взагалі будь-яку інформацію по суті порушених запитань. Кабміном у свою чергу

не проконтрольовано виконання даного доручення підконтрольними йому органами. Тому запит ЕПЛ було проігноровано та жодних кроків задля вирішення описаної проблеми вжито не було.

У позовній заяві ЕПЛ просила суд:

1. визнати протиправною бездіяльність КМУ із надання інформації на звернення позивача.
2. зобов'язати КМУ надати інформацію на звернення позивача.
3. зобов'язати КМУ видати розпорядження, яким зобов'язати органи державної виконавчої влади оприлюднювати коментарі та пропозиції громадськості до проектів нормативно-правових актів під час громадського обговорення проекту нормативно-правових актів із громадськістю та повідомляти громадськість про врахування чи відхилення тих чи інших коментарів із обґрунтуванням прийнятого рішення.

ЕПЛ обґрунтовувала свою позицію тим, що зацікавлена громадськість має право на участь у прийнятті рішень з питань довілля відповідно до національного та міжнародного законодавства України (Конвенція про доступ до інформації, участь у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довілля (Оргуська конвенція), Конституція України, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довілля, постанова КМУ

«Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики»).

При цьому реалії є такими, що процедура роботи органів державної виконавчої влади із коментарями громадськості до проектів нормативно-правових актів не налагоджена, не є прозорою, громадськість не отримує відповіді на подані коментарі із роз'ясненням, які з них прийнято до уваги, а які відхилено, результати громадського обговорення не оприлюднюються органами виконавчої влади, які його організують і т.д. Ситуація, що склалася, є незадовільною та свідчить про відсутність умов для належної участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань довілля.

У той же час КМУ є органом, який спрямовує, контролює та координує діяльність міністерства та інших центральних органів виконавчої влади, вживає заходів для усунення недоліків в роботі цих органів, тому і вправі вжити заходів для налагодження процедури обговорення проектів нормативно-правових актів громадськістю та усунення недоліків у роботі із коментарями громадськості органами центральної державної виконавчої влади.

Під час судового розгляду справи на підставі постанови КМУ від 26 листопада 2009 року № 1302 втратила чинність Постанова КМУ від 15 жовтня 2004 року № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Даним документом ЕПЛ обґрунтували свої позовні вимоги. Натомість, Кабінетом Міністрів України Постановою від 6 січня 2010 року № 10 затверджено Порядок залучення громадян до формування та реалізації державної політики.

У даному Порядку також існують положення, якими позивач обґрунтував свої позовні вимоги, та які порушувалися та продовжують порушуватися. А саме:

- відповідно до п. 2, консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами. Проведення консультацій з громадськістю повинне сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Позов ЕПЛ подано власне для налагодження такого «діалогу», оскільки на практиці відбувається одностороннє спілкування громадськості із органами державної влади, коли громадське обговорення проводиться органом державної

влади лише для дотримання формальної процедури, а не для прийняття ефективного рішення. Така практика є безумовно негативною та повинна бути викоренена із звичної діяльності органів державної влади, щоб важливі та обґрунтовані коментарі, зауваження та пропозиції до проектів нормативно-правових актів опрацьовувалися та враховувалися під час прийняття рішень.

- відповідно до п. 3, в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав і обов'язків громадян.
- відповідно до п. 15, урахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення та оприлюднення у засобах масової інформації, на веб-сайтах органів виконавчої влади, на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» результатів обговорення, прийнятого остаточного рішення та його обґрунтування, а також відомостей про стан врахування поданих пропозицій є одними із етапів публічного громадського обговорення. Як ми бачимо із практики, оприлюднення результатів обговорення та обґрунтування прийнятого остаточного рішення і відомостей про стан врахування поданих пропозицій не відбувається, чим порушується дане нормативне положення і що свідчить про відсутність «діалогу» як такого між органами державної влади та громадськістю під час громадського обговорення проектів нормативно-правових актів.

У ході судового розгляду суд дійшов до висновку про задоволення позовних вимог ЕПЛ частково, зокрема: суд погодився з тим, що відповіді на запит ЕПЛ Кабміном не надано та визнав таку бездіяльність КМУ протиправною та зобов'язав відповідача надати повну та достовірну інформацію на запит ЕПЛ.

Що стосуються зобов'язання відповідача до вжиття заходів із налагодження процедури участі громадськості у прийнятті рішень та усунення існуючих недоліків у роботі центральних органів виконавчої влади в даній сфері, то суд відмовив у задоволенні цієї позовної вимоги, оскільки процедура участі громадськості у прийнятті рішень, на думку суду, є достатньо врегульованою чинним законодавством України, зокрема у січні 2010 року Постановою КМУ затверджено Порядок залучення громадян до формування та реалізації державної політики, який врегульовує дані питання. Крім того, розроблено і діє урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада» для проведення громадського обговорення шляхом електронних консультацій.

Правовий захист екологічних прав громадян

Право людини на безпечне для життя та здоров'я довкілля, окрім Конституції України, закріплено у низці нормативних актів. На жаль, в Україні ситуація із забезпеченням цього права дуже невтішна. Громадяни страждають від негативного впливу підприємств, полігонів твердих побутових відходів, складів отрутохімікатів, вирубування лісів, промислового та побутового забруднення водою та повітрям. На жаль, цей перелік проблем може бути дуже довгим, і у деяких регіонах України, які оголошені зонами екологічного лиха, ситуація справді критична і навіть загрожує життю громадян. Саме у таких ситуаціях намагається допомагати Міжнародна благодійна організація «Екологія-Право-Людина», яка надає юридичні консультації громадянам, намагається розв'язувати проблеми на досудовому рівні і в разі потреби представляє інтереси громадян у судах.

А базовою передумовою реагування громадян на певні загрози для довкілля, а, отже, і для їхнього життя та здоров'я, є доступ до екологічної інформації. В Україні доступ до екологічної інформації гарантується Статтею 50 Конституції України, законом України «Про публічну інформацію». Україна є стороною Європейської конвенції з прав людини, Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція) та ще 40 інших міжнародних конвенцій та протоколів до них, які стосуються охорони довкілля. На жаль, хоча українське законодавство про екологічну інформацію є досить прогресивним, стан його дотримання не можна назвати задовільним. Зокрема, Оргуська конвенція, яка вважається «найамбіційнішим явищем екологічної демократії», не стала ефективним засобом екологічної політики в Україні. З одного боку, багато держслужбовців ще не достатньо обізнані з положеннями Оргуської конвенції і відповідно не усвідомлюють

свого обов'язку надавати екологічну інформацію, а з іншого боку деякі з держслужбовців, які добре знають положення Оргуської конвенції, навчилися маніпулювати її нормами.

З метою захисту права на доступ до екологічної інформації та прав громадян на безпечне для здоров'я та життя довкілля ЕПЛ реалізує проект «Правовий захист екологічних прав громадян». Відтак основні заходи за проектом спрямовані на захист екологічних прав громадян Львівської та Донецької областей, а саме права громадян на безпечне для здоров'я та життя довкілля, а також права на доступ до екологічної інформації як передумови недопущення екологічних небезпек та участі громадськості у прийнятті рішень.

Заходи за проектом включатимуть безкоштовні правові консультації для громадян, чий екологічні права були порушені, ініціювання судових справ з метою захисту прав громадян на здорове довкілля та доступ до екологічної інформації, моніторинг стану

інформування обласними державними управліннями охорони навколишнього природного середовища через їхні веб-сторінки, публікацію статей за результатами проекту.

Одним з важливих та ефективних способів зробити екологічну інформацію доступною є використання засобів Інтернету. Згідно законодавства Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та його регіональні відділення зобов'язанні регулярно вивішувати на своїх веб-сторінках відповідну екологічну інформацію, що на практиці не робиться взагалі або робиться недостатньо. З метою розроблення рекомендацій для держслужбовців у цій сфері ЕПЛ також планує провести моніторинг стану інформування громадян відповідними державними органами через їхні веб-сторінки.

Цільова аудиторія консультування включатиме в основному мешканців західних областей України, проте лише умовно, оскільки окрім особистих консультацій консультації також надаватимуться у телефонному режимі і засобами електронного зв'язку,

що дозволить громадянам з будь-якого куточка України отримати правову допомогу.

Цільова аудиторія судових справ з доступу до екологічної інформації є значно ширшою і охоплює усе населення України, яке зацікавлене у доступі до екологічної інформації.

Окрім того, результати моніторингу стану інформування громадян державними управліннями охорони навколишнього природного середовища через їхні веб-сторінки та рекомендації щодо виправлення недоліків будуть надані саме цим управлінням, тому працівники усіх регіональних управлінь також становлять цільову аудиторію проекту.

Олена Кравченко,
*головний редактор,
виконавчий директор ЕПЛ*

Проект здійснюється за фінансової підтримки

Проекту ПРООН
«Розвиток громадянського суспільства»

Нормативно – правові акти у сфері охорони довкілля, що прийняті у березні 2011 р. – травні 2011 р.

Президент України

Указ:

13.04.2011 № 452/2011	Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України
16.04.2011 № 484/2011	Про Державне агентство рибного господарства України
13.04.2011 № 462/2011	Про Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України
13.04.2011 № 459/2011	Про Державну інспекцію сільського господарства України
13.04.2011 № 458/2011	Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів України
13.04.2011 № 455/2011	Про Положення про Державне агентство екологічних інвестицій України
13.04.2011 № 454/2011	Про Положення про Державну екологічну інспекцію України
13.04.2011 № 453/2011	Про Положення про Державне агентство водних ресурсів України
13.04.2011 № 452/2011	Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України
08.04.2011 № 445/2011	Про Державне агентство земельних ресурсів України
06.04.2011 № 393/2011	Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження
06.04.2011 № 391/2011	Про Положення про Державну службу геології та надр України
06.04.2011 № 408/2011	Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України
06.04.2011 № 403/2011	Про Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України
06.04.2011 № 400/2011	Про Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України

Верховна Рада України

Постанова від:

21.04.2011 № 3282-VI	Про внесення зміни до Закону України “Про тваринний світ” щодо наукових досліджень у галузі охорони тваринного світу
----------------------	--

20.04.2011 № 3255-VI Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України, Урядом Російської Федерації та Урядом Словацької Республіки про перевезення ядерних матеріалів між Російською Федерацією і Словацькою Республікою через територію України

Кабінет Міністрів України

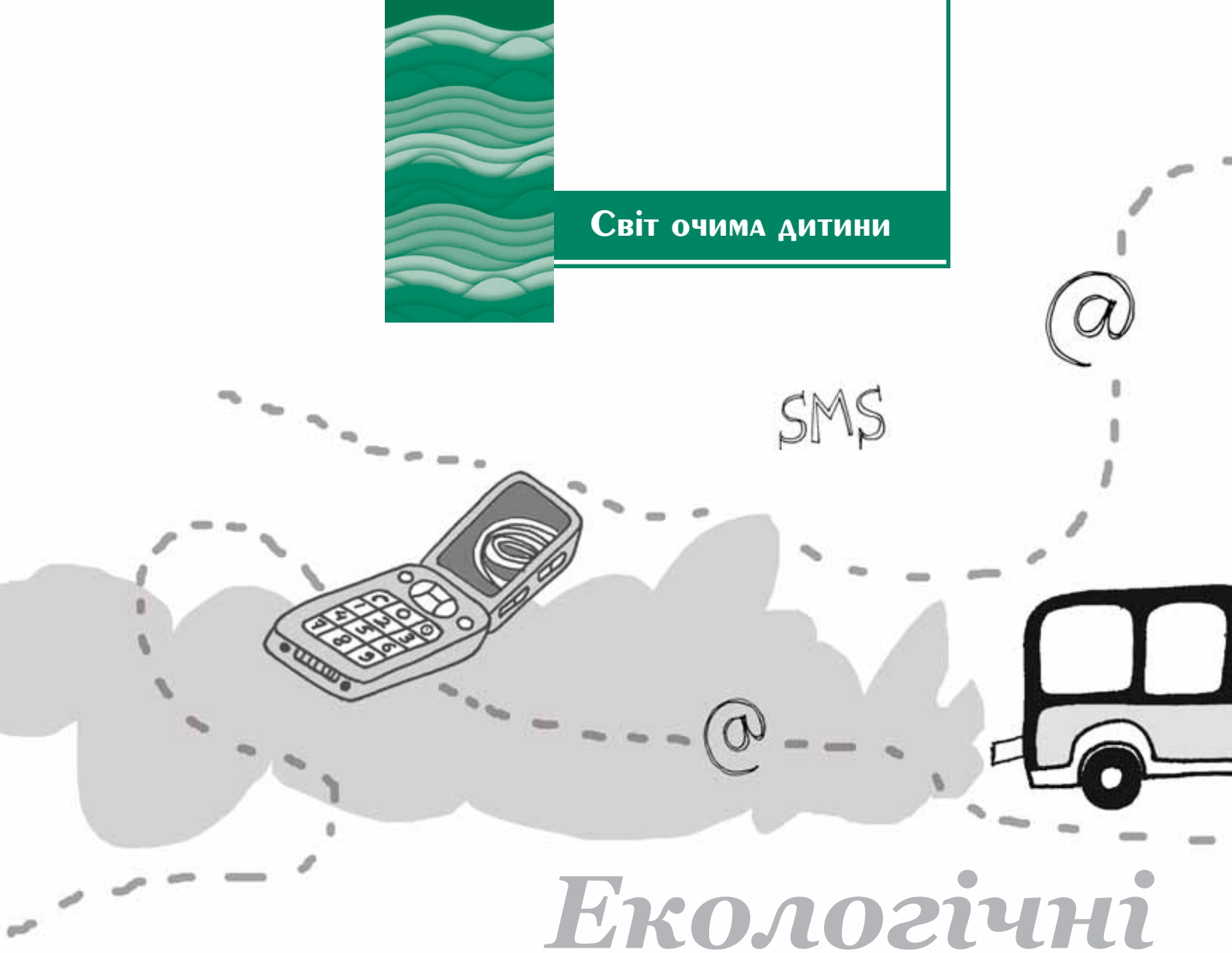
Постанова:

25.05.2011 № 555	Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні
18.05.2011 № 513	Про затвердження переліку енергоблоків атомних, гідроакumuлюючих та інших електростанцій, теплоелектроцентралей, ліній електропередачі і підстанцій, будівництво або реконструкція яких здійснюватиметься у 2011 році за рахунок коштів загального фонду державного бюджету
11.05.2011 № 479	Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з виконання Державної цільової екологічної програми приведення в безпечний стан уранових об'єктів виробничого об'єднання "Придніпровський хімічний завод"

Розпорядження:

18.05.2011 № 433-р	Про підписання Протоколу про стале управління лісами до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат
18.05.2011 № 432-р	Про затвердження фінансового плану Державного підприємства з питань поводження з відходами як вторинною сировиною на 2011 рік
18.05.2011 № 428-р	Про виділення коштів для здійснення у 2011 році невідкладного природоохоронного заходу з будівництва каналізаційних очисних споруд у м. Борисполи Київської області
18.05.2011 № 426-р	Про затвердження титулу будови "Підстанція 330/110/10 кВ "Северна". Розширення та реконструкція."
11.05.2011 № 384-р	Про виділення коштів для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню надзвичайної ситуації на території Волинської області
11.05.2011 № 389-р	Про внесення змін до плану дій (стратегії) щодо виконання пунктів 11-12 рішення IV/2 Сторін Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті

Підготував Володимир Адам,
юрисконсульт першої категорії ЕПЛ



Екологічні

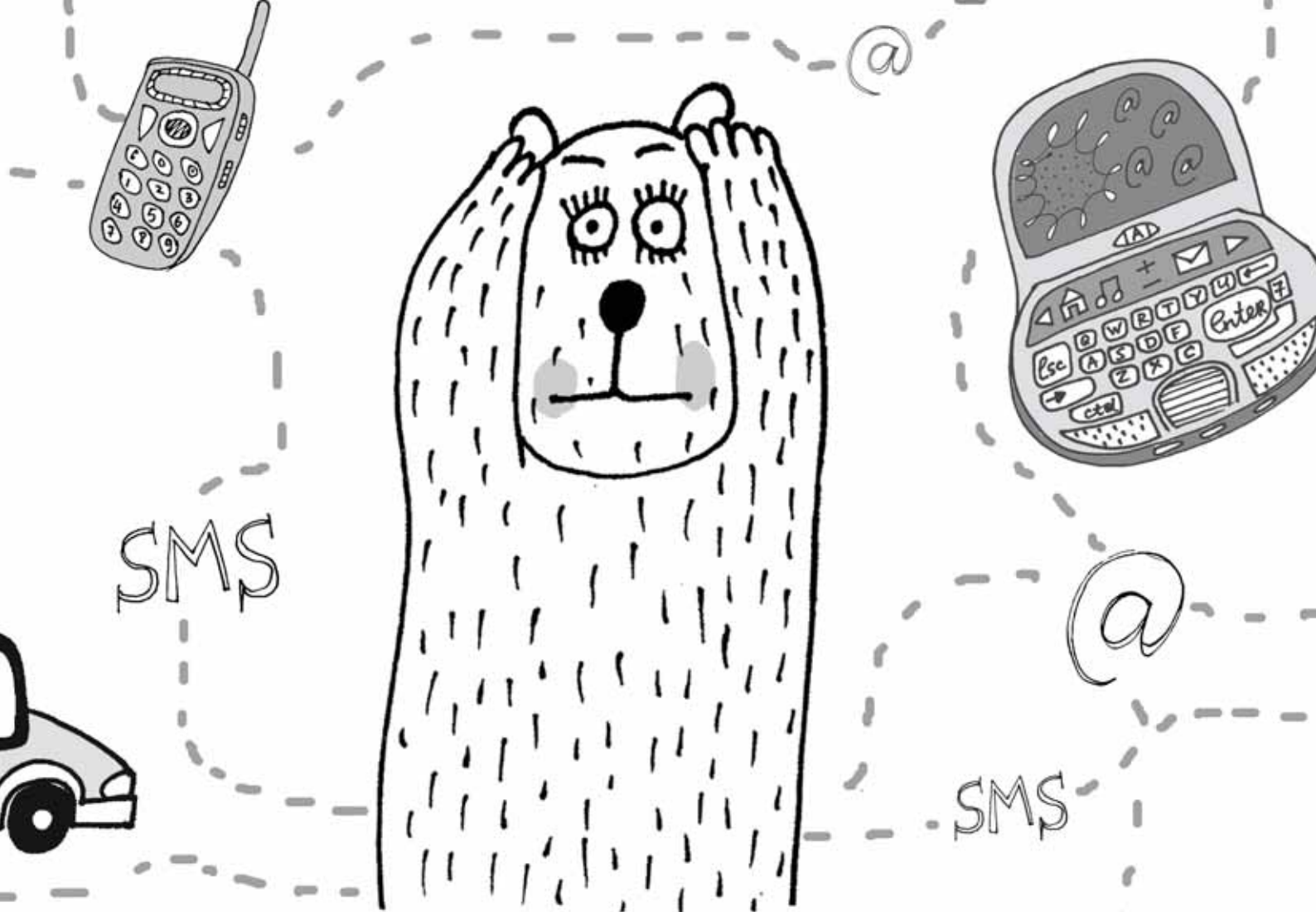
Ше в середині ХХ століття людство вступило в епоху наукового-технічного прогресу, що посилює антропогенний вплив на природу. Цей вплив має суперечливий характер: з одного боку, вдосконалення технологій і зростання виробництва сприяють задоволенню найрізноманітніших потреб людей, раціональному використанню природних ресурсів, збільшенню виробництва продуктів харчування тощо; з іншого — забруднюється природне середовище, знищуються ліси, посилюється ерозія ґрунтів,

випадають кислотні дощі, зменшується озоновий шар, погіршується стан здоров'я людей.

На жаль, Україна є однією з найбільш неблагополучних в екологічному плані країн Європи, адже її економіка сформувалася без урахування об'єктивних потреб та інтересів народу, а фінансування природоохоронних заходів завжди здійснювалося за залишковим принципом. Унаслідок цього економіка України перенасичена хімічними, металургійними та гірничорудними виробництвами із застарілими технологіями, що й справляє значний руйнівний

вплив на навколишнє середовище.

Загалом для українців характерне дбайливе ставлення до своєї землі, природи, навколишнього середовища в цілому, що відображено у таких народних прислів'ях: "Земля — наша мати, всіх годує," "Усе добро — від землі," "Шануй землю, як мати рідну" та інших. Шануючи рідну землю, український народ споконвіку стверджував свій нерозривний зв'язок з природою, залежність від неї. Однак будь-яке суспільство, піднімаючись на вищі щаблі науково-технічного прогресу, вдоско-



проблеми України

*Анастасія Хміляр, учениця 9 класу гімназії міжнародних відносин,
член Міжнародної малої академії літератури та журналістики*

налюючись, як правило, завдає природі непоправної шкоди. Тому людина опиняється у замкненому колі: залежить від природи, але, прагнучи поліпшити своє життя, цю природу знищує.

Сьогодні перед Україною дуже гостро постала проблема екологічного захисту її громадян, зріс інтерес уряду до екологічних питань. Українці намагаються перебудувати свої взаємини з природою: застосовують програми щодо економного використання природних ресурсів, контролюють рівень забруднення біосфери відходами

виробництва, проводять оздоровчо-гігієнічні заходи, поглиблюють наукову й виховну роботу з екології. Однак зрозуміло, що цього буде замало, якщо кожен із нас не налаштується на дбайливе ставлення до неьки-природи, нашої годувальниці, на усвідомлення себе частиною великої сім'ї, яка, потрапивши у біду, намагається вижити і продовжитися в майбутніх поколіннях. Тому так важливо плекати в серці любов до своєї Батьківщини, ділитися цим почуттям з іншими, передавати нащадкам.

Нині природа України як ніколи потребує нашого захисту. Науковці стверджують, що за своїм екологічним потенціалом наша держава випереджає такі розвинені країни, як США, Канада, Велика Британія, Німеччина. А це означає, що, економно використовуючи природні ресурси, вона може забезпечити свої потреби за рахунок власних можливостей і навіть вийти завдяки їхній реалізації на міжнародний рівень. Саме тому кожен із нас мусить усвідомити, наскільки важливо піклуватися про природу рідної землі, не шкодити їй.

Собаки все розуміють

Собаки — найрозумніші з усіх пішоходів на світі. Вони вже давно примирилися з машинами, не маючи на них ні образи, ні злості.

Може, років 50 тому собаки й гавкали на машини за те, що вони витіснили коней. Але тепер через це не гавкне жоден собака. Собаки звикли й до швидкості, і до оглушливих гудків, і до сліпучого світла фар. Вони навіть уміють розпізнавати на слух марки автомашин та безпомилково визначати відстань до них. Коли пес хоче перебігти вулицю, він чекає, доки проїде машина. А коли трапиться, що машина наздоганяє його посеред вулиці, то він зупиняється перед самісінькими колесами. О лишенько! Дивіться, он якийсь дурний пес розгубився, не розрахував швидкості і так рвонув уперед, що машина ось-ось наїде на нього. Але ви даремно хвилюєтесь. Собака стрілою майнув на протилежний бік вулиці, а машина пронеслася повз нього.

Дуже давно, коли люди їздили в каретах, а карети рухались тільки трохи швидше за пішоходів, собаки могли собі неквапом зійти з дороги. Єдиними машинами, з якими доводилося раніше зустрічатися собакам, були велосипеди — чудернацькі дивовижі на двох величезних колесах, над якими зверху сиділа людина. Такий вершник згинав спину, тримався руками за руль і химерно перебирав ногами. Траплялося, що котрийсь із невдач, захопившись швидкою їздою, налітав з розгону на собак. Такий любитель

відчайдушної їзди діставав сповна по заслугі — миттю опинявся з роз'юшеним носом на бруківці.



З автомобілями собаки обережні. Подивіться, приміром, як насторожено, як розумно зиркає то ліворуч, то праворуч пес із кудлатим хвостом, помітивши по той бік вулиці свого найкращого друга. Адже машина може вискочити несподівано, то краще вже гарненько все роздивитися. Собака впевнився, що нічого йому не загрожує, спокійно перебіг вулицю.

Коли свого часу машини тільки появились, вони покалічили багато тварин. Собаки були запеклими ворогами швидкостей. Вони завжди хотіли будь-що вхопити зубами колесо автомашини і, вишкіривши ікла, щодуху гнатися за автомобілем, не відстаючи ні на крок.

Так вони набігали добрий десяток кілометрів, доки не вибивалися із сил. А тоді падали і спали, мов убиті, виставивши мор-

дочки догори та всміхаючись уві сні своїм райдужним видінням. Такої миті вони, певно, святкували перемогу над машиною, над її швидкістю.

Собаки вже звикли до цивілізації і засвоїли правила дорожнього руху. А коли ще були шарманки, то собаки жалібно завивали під сумні звуки цього музичного інструменту. Здавалося, звідки б у них міг бути музичний слух? А річ ось у чім: собаки терпіти не могли одноманітної мелодії шарманки. А зараз любо дивитися, коли наші собаки з великим задоволенням слухають музичні радіопередачі. Хіба вони коли-небудь виють, коли виконують твори Бетховена, Вагнера, Гріга? Та ніколи!

Дуже давно жив на світі такий народ — римляни. У них тоді не було ні телефону, ні телеграфу, але всі накази й вісті не пізніше третього дня доходили у найвіддаленіші куточки країни від моря до моря. А яким чином — невідомо! Цього не пояснять вам навіть завзяті базіки львівської стометрівки, що знають усе на світі.

Собаки так само вміють передавати одне одному різні новини. Із Львова до Тернополя, Івано-Франківська до Чопа, куди завгодно. Ночами лунає дзвінке „ гав, гав ” — і остання новина передається з вулиці на вулицю, з села до села, і доки люди сплять собі, звістка облітає весь світ. Коли якась машина зіб'є собаку у Львові, то годин через десять про це знатимуть всі собаки Європи...