

*15–16 (55–56)  
2012*

# Екологія Право Людина





# У номері:

## Слідами незручної правди

Потенціал розвитку відновлюваної енергетики в Дунайському регіоні  
Сергій Артеменко .....15

Нищення природи «зеленими ідеями»  
Олексій Василюк .....20

Аналіз українського законодавства у сфері зміни клімату  
Наталія Городецька  
Аліна Самура .....24

Зміна клімату та національна безпека  
Михайло Хворов .....31

## Україна — ЄС

Спів Аргентини і Уругваю з практики Міжнародного суду ООН та його роль у міжнародному праві  
Аліна Самура .....34

## Актуальні проблеми збереження лісу

Екологи зазирнули у майбутнє степових лісонасаджень Луганщини  
Олексій Василюк .....39

Лісова сертифікація  
Наталія Городецька .....41

До проблеми оптимізації лісистості в Україні  
Михайло Попков,  
Микола Савущик .....49

Чи оптимальна «оптимальна лісистість»?  
Михайло Попков,  
Микола Савущик .....53

## Репортаж

Засідання Робочої групи з питань оцінки ризику контрольованої деревини для України  
Наталія Городецька .....58

## Актуальні проблеми збереження біологічного різноманіття

Дельфіни в «бляшанці»  
Олег Андрос .....60

Правові аспекти проблем охорони видів Червоної книги України  
Наталія Городецька  
Олексій Василюк .....63

## Актуальні проблеми природно-заповідного фонду

Природа більше не потрібна державі?  
Олексій Василюк .....68

## Право знати

Закон України «Про доступ до публічної інформації»: вдосконалення законодавчих рамок забезпечення відкритості екологічної інформації  
Єлизавета Алексеєва .....75

Результати громадської експертизи виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації»  
Єлизавета Алексеєва .....81

Ненадання публічної інформації: помилки правозастосовної практики  
Марта Панькевич .....85

## Правовий аналіз нормативних актів

Доступ к правосудию по делам о защите окружающей среды в общественных интересах: финансовый аспект

Єлизавета Алексеєва ...90

Упразднение государственной экологической экспертизы проектов строительства и перспективы реализации права на участие общественности в процессе принятия решений в новых делах

Єлизавета Алексеєва .....92

Порядок неврахування думки громадськості  
Єлизавета Алексеєва .....96

Аналіз нормативних актів Мінприроди на відповідність їх Закону України «Про доступ до публічної інформації»  
Єлизавета Алексеєва  
Наталія Городецька .....102

Аналіз стану адаптації законодавства України до Директиви ЄС щодо свободи доступу до екологічної інформації та рекомендації щодо подальшої гармонізації у цій сфері  
Дмитро Скрильніков ....110

## Екофорум

Видовой террор как аморальный инструмент власти над природой  
Владимир Борейко .....116

Екологічні проблеми України в баченні екологічно-орієнтованих журналістів  
Олексій Василюк .....118

*Впровадження басейнового підходу до управління водними ресурсами у південних регіонах України*

**Олег Дьяков..... 121**

*Кринична вода і потенційні ризики для здоров'я*

**Інна Захаркевич..... 126**

*Впровадження механізмів плати за екосистемні послуги в Українському Придунав'ї: огляд на початку імплементації*

**Олег Рубель ..... 129**

## Судова практика ЕПЛ

*Плата за інформацію: цинізм чиновників*

**Єлизавета Алексєєва ....137**

*Адміністративний позов про визнання незаконними та скасування розміру фактичних витрат на копіювання та друк документів, що надаються за запитом на інформацію.....139*

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: [office@epi.org.ua](mailto:office@epi.org.ua)  
Інтернет–сторінка:  
[www.epi.org.ua](http://www.epi.org.ua)

# Environment People Law Journal № 15–16 (55–56)

## 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

The potential of renewable energy development in the Danube region

**Serhiy Artemenko** ..... 15

*The article is devoted to the analysis of substantial natural potential of the Ukrainian part of the Danube region as an important aspect of overcoming climate change and the analysis of possibilities for and perspectives of renewable energy development in the region.*

Damage to the nature caused by «green ideas»

**Oleksiy Vasyliuk** ..... 20

*The article is devoted to the analysis of pressing problems of Ukrainian «green energy that has been actively developing recently. Analyzing the «green» energy development using real examples, the author shows how so called «green» energy under conditions of lack of systematic approach to environmental policy ruins the nature no less than traditional energy generating facilities.*

Analysis of Ukrainian legislation on climate change

**Nataliya Horodetska**

**Alina Samura** ..... 24

*The article is devoted to the analysis of legislation on climate change in Ukraine at the beginning of the XXI century. What legal acts does it include and what spheres are still unregulated as of mid 2012? Answers to these questions can be found in the article.*

Climate change and national security

**Mykhailo Khvorov** ..... 31

*In the article the author considers the main aspects of climate change impact on security levels both in the global and national dimensions. It is shown that transformation of climate conditions causes increased number of natural emergency phenomena on all continents and in the territory of Ukraine as well. Climate change can become a multiplier of real and potential risks and threats, which poses a threat for vitally important national interests of Ukraine.*

#### Ukraine–EU

The Argentina–Uruguay dispute in the jurisprudence of the International Court of Justice and its role in the international law

**Alina Samura** ..... 34

*In the article the author analyzes the decision taken on 20 April 2010 by the International Court of Justice in the case on cellulose plants on the Uruguay river. The dispute belongs to transboundary environmental disputes and is related to issuance by Uruguay of permits for construction of two cellulose*

*plants on the river that marks the border between Argentina and Uruguay. The example of solution of the dispute made a serious positive contribution into development of international law. The author considers this contribution in detail.*

#### Pressing problems of forest preservation

Environmentalists look into the future of steppe forest planting in Luhansk region

**Oleksiy Vasyliuk** ..... 39

*Scholars from the National Academy of Science of Ukraine analyzed real state of forests in Luhansk region. It turned out that considerable part of forest fund lands is under steppes (~10%) and degraded forests (~14,3%), where currently natural steppe landscape is recovering. The study was done within the campaign of steppe protection that also involved staff members of the Shmalhauzen Institute of Zoology of the National Academy of Science of Ukraine. Results of the study are presented in the article.*

Forest certification

**Nataliya Horodetska** ..... 41

*Forest certification is an instrument of maintaining environmentally, socially and economically balanced and sustainable forest management. It is aimed at prevention of use of wood materials that were obtained illegally or with violation of social norms.*

*The author of the article speaks about the analysis of FSC certification system, provisions of the EU Regulation 995/2010, in particular about «proper voluntary certification» and processes in Ukraine that are related to the national risk evaluation of controlled wood according to FSC–STD–40–005 Standard.*

About optimization of woodiness in Ukraine

**Mykhailo Popkov**

**Mykola Savushchyk** ..... 49

*The article summarizes grounded considerations accumulated by authors over years of work. Until now the article has never been published because it contradicts the ideology of forest industry. The authors explain the essence and incorrectness of the notion «optimal woodiness» that currently forms the foundation of the vector of forestry development. Majority of funds allocated by the national program «Forests of Ukraine for 2010–2015» are used for creation of new forest plantations according to «optimal» woodiness. Administration of the forest industry stipulates forestation of steppes by the need to reach «optimal» woodiness, which causes the harm that had been described before in the issue #11–12 of Environment–People–Law Journal. The State Agency of Forest Resources could not clearly answer what «optimal woodiness» means and why reaching it is a priority for the state. Answers to these questions will be found in this and the following articles.*

Is optimal woodiness really «optimal»?

**Mykhailo Popkov**

**Mykola Savushchyk** ..... 53

The article is a continuation of the analysis of the notion of «optimal woodiness» presented to readers in the previous article «About optimization of woodiness in Ukraine». In the article authors dwell on the notion «optimal woodiness», methods of calculating it and correlation of norms with real conditions in Ukraine.

## Reporting

The sitting of the Working group on evaluation of risks for controlled wood in Ukraine

**Nataliya Horodetska ..... 58**

## Pressing problems of biodiversity preservation

Dolphins in «tins»

**Oleh Andros ..... 60**

Topicality of the article is caused by plans of Kyiv city council to construct an oceanarium in the territory of Kyiv zoo. The author shows that these intentions are lobbied by business-groups owning the network of commercial dolphinariums in Ukraine. The author makes an overview of major positions of environmental movement concerning captivity of dolphins for commercial purposes, formulation of the goal of the campaign against commercial dolphinariums in the form that is understandable for each citizen. The article also includes recommendations for further development of Kyiv zoo as a biological park and research institution serving for conservation of wild life. The position of western nature protecting organizations concerning Kyiv zoo is criticized in view of Ukrainian reality. The author offers compromising ideological decisions concerning attitude to keeping animals in captivity in general and in Kyiv zoo and in dolphinariums in particular. Some recommendations for amendments to current legislation of Ukraine on animals are proposed.

Legal aspects of protection of Red Data Book of Ukraine species

**Nataliya Horodetska**

**Oleksiy Vasyliuk ..... 63**

The Red Data Book of Ukraine does not fully work as effective mechanism of protection of rare and endangered species. The measures of protection of Red Data Book species envisaged by Art. 11 of the Law of Ukraine «On Red Data Book of Ukraine» cannot be fully realized for a number of reasons. Majority of practical problems of the Red Data Book of Ukraine can be solved through amendments to the Ukrainian legislation. This article presents an overview of a block of interrelated legislative problems concerning protection of Red Data Book species and drawbacks that pose hindrances for practical protection of endangered species.

## Current Problems of Protected Areas

The state does not need the nature any more?

**Oleksiy Vasyliuk ..... 68**

The author of the article refers to numerous news, statements, appeals and expressions on protected areas released over the last two years. All of these issues preserved their topicality. Even more — none of them got proper reaction from authorities. When writing this article, the author had to remember many events that are lost in our memory, lost in the whirl of everyday news and bright events. Only by accumulating them we can see the tendency that has been called «glacial period», which

has been lasting for over two years. Remembering one by one various facts we increasingly feel how systematically we have been losing acquisitions in the sphere of protected areas attained during last 90 years since the time when first nature protecting territories were created in Ukraine.

## The Right to Know

The law of Ukraine «On Access to Public Information»: improvement of legislative framework for ensuring openness of environmental information

**Yelyzaveta Alekseyeva ..... 75**

In the article the author draws attention to certain provisions of the Law of Ukraine «On Access to Public Information» that in a few sentences introduced truly revolutionary changes in relations between enterprises and the public in terms of openness of environmental information.

Results of public expertise of realization of the Law of Ukraine «On Access to Public Information»

**Yelyzaveta Alekseyeva ..... 81**

In the period from September till December 2011 Environment–People–Law held a public expertise of the state of implementation and realization of the Law of Ukraine «On Access to Public Information» by State Environmental Inspectorate in Lviv region and State Administration for Environmental Protection in Lviv region. EPL submitted description of results of the expertise to these bodies together with recommendations for improvement of their functioning and elimination of the revealed drawbacks. The article contains detailed information on expert proposals, results of their consideration and taking into consideration by the Inspectorate and Administration.

Failure to provide public information: errors of law application practice

**Marta Pankevych ..... 85**

The Law of Ukraine «On Access to Public Information» considerably simplified the procedure of obtaining information by stipulating the exhaustive list of reasons for refusals to provide information. However, from its own experience EPL knows that authorities arbitrarily interpret these reasons and therefore the range of reasons for refusal to provide information is much wider. In the article the author explains this unlawfulness considering the reasons for refusal in complex with other norms of information legislation, which can help requestors to protect their right to information.

## Legal analysis of normative acts

Access to justice in public interest environmental cases: financial aspect

**Yelyzaveta Alekseyeva ..... 90**

The author of the article analyzes newly adopted Law of Ukraine «On Court Fee» from the point of view of compliance with provisions of the Aarhus Convention on financial costs in cases related to protection of social environmental interests. We speak about specific drawbacks in ensuring possibility for environmental NGOs to file such suits directly against polluters. The author proposes to solve the problem through analogical approach applied to non-governmental organizations of consumers.

Cancellation of state environmental expertise of construction projects and perspectives of realization of the right of the public to participate in decision-making in new projects

**Yelyzaveta Alekseyeva ..... 92**

The article is an attempt to assess cancellation of state environmental expertise and introduction of a new expertise of project documentation for construction, which are results of adoption of the Law of Ukraine «On Regulation of Municipal Construction» from the point of view of possibility for citizens to realize their right to participate in decision-making concerning permission for potentially environmentally dangerous activity and compliance with international obligations of Ukraine according to Art. 6 of the Aarhus Convention.

The procedure of ignoring the public opinion

**Yelyzaveta Alekseyeva ..... 96**

The article analyzes a newly adopted document of the government in the sphere of public participation developed for implementation of the decision of the 3rd Meeting of the Parties to the Aarhus Convention about Ukraine's non-compliance with provisions of the Aarhus Convention. The author describes history of adoption of the document and its major drawbacks. The author also outlines possible ways of ensuring proper implementation in Ukraine of provisions of Art. 6 of the Aarhus Convention, in particular makes proposals for specific changes to legislation and for a new document.

Analysis of compliance of normative acts of the Ministry of Environment with the Law of Ukraine «On Access to Public Information»

**Nataliya Horodetska**

**Yelyzaveta Alekseyeva ..... 102**

The article speaks about analysis of internal acts of the Ministry of Environment adopted in the sphere of ensuring access to public information. The authors analyzed compliance of these acts with the Law of Ukraine «On Access to Public Information», detected some shortcomings and suggested ways of overcoming them.

Analysis of the state of adaptation of Ukrainian legislation to EU Directive on Freedom of Access to Information on the Environment and recommendations for further harmonization in this sphere

**Dmytro Skrylnikov ..... 110**

In the article the author analyzes the degree of compliance of Ukrainian legislation with the EU Directive on Freedom of Access to Information on the Environment, dwells on main aspects of necessity to harmonize Ukrainian legislation with EU legislation, provides recommendations for further harmonization of legislation in the sphere of access to environmental information.

## Ecoforum

Species terror as an immoral instrument of power over the nature

**Vladimir Boreyko..... 116**

Species terror is an immoral way of killing animals that are regarded by people as «harmful» or «undesirable». The article dwells on legal and ethical aspects of species terror.

Environmental problems of Ukraine viewed by environmentally oriented journalists

**Oleksiy Vasyliuk ..... 118**

The author analyzes media that focus on environmental topics, their role in preservation of the environment and in realizing educational mission. The article presents results of a survey among journalists about their attitude to environmental problems.

Introducing a river basin approach to water resource management in the South of Ukraine

**Oleh Dyakov ..... 121**

The article explains the need for introducing a river basin approach to the management of water resources in the South of Ukraine using the situation in the Ukrainian part of the Danube Region and ongoing activities in the field as a case study. The author analyses the problems affecting the region's water sector and suggests solutions to them.

Well water and potential risks for health

**Inna Zakharkevych ..... 126**

At present one of the most serious problems is access to clean fresh water in wells. Sanitary testing of drinking water sources in Zhytomyr region shows that the tested water does not meet current standards. Consumption of poor quality water leads to deterioration of human health and diseases.

Introducing mechanisms of charging fees for ecosystem services in the Ukrainian Danube-adjacent area: overview at the beginning of implementation

**Oleh Rubel' ..... 129**

Starting from 2009, WWF Danube-Carpathian Programme with the financial support of the GEF through UNEP and the European Commission has been realizing in the Lower Danube Area the project «Promoting payments for ecosystem services and financial mechanisms for the Danube region». The project is aimed to support enterprises, farms, land owners and all those who get benefits from the nature of the region. On 31 May–2 June 2011, Bucharest hosted the Meeting of the Project Steering Committee. The project is realized in four countries of the region: Bulgaria, Romania, Serbia and Ukraine. In 2011 Ukraine hosted the international seminar on introducing payments for ecosystem services. What is the position of Ukraine and Ukrainian Danube-adjacent area concerning implementation of this mechanism? The author of the article got answers to this question from leading Ukrainian experts working on issues of Ukrainian Danube adjacent area, representatives of local authorities and the public.

## Court practice of EPL

Payment for information: cynicism of officials

**Yelyzaveta Alekseyeva ..... 137**

The article is devoted to the issue of payment for information. The author analyzes legal frameworks that allow owners of public information to charge fee for copying and printing documents.

The author also dwells on practical aspects of realizing legal norms on payment for information and describes the litigation aimed at cancelling ungrounded high rates of payments for information that were approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Ministry of Environment of Ukraine.

**Administrative suit brought to declare unlawful and cancel the amount of actual expenses for copying and printing documents that are provided in reply to an information request..... 139**

© Environment People Law Journal,  
15–16 (55–56), 2012

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: office@epl.org.ua  
web: www.epl.org.ua



### **Єлизавета Алексеева**

Провідний юрисконсульт, керівник інформаційно-аналітичного відділу ЕПЛ, випускник магістерської програми екологічного права та права природних ресурсів Орегонського університету. В організації працює з 2005 року. Сфера зацікавлень: впровадження міжнародних договорів у сфері захисту довкілля в Україні, провадження у Європейському суді з прав людини, захист екологічних активістів; екологічна експертиза.



### **Олег Андрос**

Працює науковим співробітником відділу екологічної політики Науково-дослідного інституту екологічної політики та збалансованого розвитку Державної екологічної академії післядипломної освіти та управління. В громадському природоохоронному русі з 2005 р., член Спільки вільних журналістів «Природа над усе» (2008 р. – донині). Коло інтересів: екологічний рух, громадянське суспільство, екологічна етика, права тварин, права людини, збереження біорізноманіття, екологічна політика, сталий розвиток, громадські природоохоронні кампанії, захист зелених зон, пряма демократія, соціальна екологія, глибинна екологія, екологічна свідомість, інформаційне суспільство, футурологія, альтернативна глобалізація, низовий рух, нові соціальні рухи.



### **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, заслужений еколог України.



### **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 ландшафт-на ініціатива». Спів-автор проекту «www.environment.org.ua», екологічних відеонovin та української екологічної відеотеки 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.





### **Наталія Городецька**

Починала свою діяльність в ЕПЛ як волонтер. З 2009 року працює на посаді юрисконсульта ЕПЛ. Відповідальний секретар журналу «Екологія. Право. Людина». Сфера зацікавлень: питання збереження лісів в контексті проблеми зміни клімату, проблема заліснення степів, збереженням ландшафтного та біологічного різноманіття.



### **Олег Дьяков**

Кандидат географічних наук, старший науковий співробітник і менеджер проектів Центру регіональних досліджень (м. Одеса). До сфери наукових та професійних інтересів входять відновлення водно-болотних угідь та сталє управління ними, управління ризиками повеней, інтегроване управління водними ресурсами та прибережною зоною. Є автором та співавтором низки наукових та аналітичних праць з цих питань. З 1998 року займається науковою та практичною роботою в сфері управління водними ресурсами та відновлення ВБУ в дельті Дунаю. Співавтор «Бачення Дельти Дунаю, Україна», підготовленого WWF у 2003 році. З липня 2008 року є представником України в робочих групах з басейнового управління та захисту від повеней Міжнародної комісії з захисту ріки Дунай (ICPDR). Є учасником РГ з проблем Дунайського регіону (ГЕР)



### **Інна Захаркевич**

Аспірантка Національного університету біоресурсів і природокористування України зі спеціальності «Екологія та охорона навколишнього середовища». В минулому викладала у коледжі різні дисципліни з екології. Нині працює в Науково-методичному центрі аграрної освіти науковим співробітником, співавтор багатьох наукових статей та посібника. Сфера наукових зацікавлень — якість питної води.



### **Марта Панькевич**

Починала свою діяльність в ЕПЛ як студентка клінічної програми. З 2011 року працює в ЕПЛ на посаді помічника юрисконсульта. Сфера зацікавлень: збереження атмосферного повітря, доступу до екологічної інформації, участь громадськості в процесі прийняття екологічно важливих рішень.



### **Михайло Попков**

Керівник науково-інформаційного центру лісоуправління в системі Держлісагенції України. Закінчив Брянський технологічний інститут (РФ), захистив кандидатську дисертацію з проблем вирощування сосняків в УкрНДІ ЛГА (Харків) в 1985. Коло наукових інтересів: лісова екологія, економіка, методи вирощування дубових і соснових лісів, регіональні особливості ведення лісового господарства.



### **Олег Рубель**

К. е. н., старший науковий співробітник, заступник голови Чорноморського відділення Української Екологічної Академії наук, доцент Одеського державного екологічного університету. Старший науковий співробітник, докторант Інституту проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України. Більше 80 наукових публікацій. Сфера наукових інтересів: інституційна економіка, економіка природокористування, регіональна економіка, інтегроване управління морегосподарським комплексом, ділові ігри та інтерактивне навчання студентів. Оглядач Міжнародної комісії щодо захисту ріки Дунай, член Балканської екологічної асоціації, співзасновник Всеукраїнського екологічного товариства.



### **Аліна Самура**

Починала свою діяльність в ЕПЛ як волонтер. З квітня 2010 року працює на посаді спеціаліста з міжнародних питань, а з червня 2011 року також працює на посаді юрисконсульта. Займається проблемами зміни клімату, ядерної енергетики, гармонізації законодавства до директив ЄС, впровадженням Європейської стратегії розвитку Дунайського регіону.



### **Ганна Хомечко**

Працівник міжнародного відділу Львівського національного університету імені Івана Франка, керівник програм та проектів ЕПЛ, координатор напрямку діяльності ЕПЛ в реалізації ініціатив Східного партнерства. Сфера зацікавлень — літературний і науковий переклад, академічний та діловий дискурс, розбудова громадянського суспільства, посилення ролі НУО в євроінтеграційних процесах. Учасниця програм партнерства між Львівським, Орегонським та Канзаським університетами (США).

## До уваги авторів

Журнал «Екологія. Право. Людина» спрямований на відображення всіх аспектів громадського 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 А4 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..

Журнал  
«Екологія. Право. Людина»,  
№ 15–16 (55–56), 2012 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. Городецька

Редколегія:

Д. Бонайн, професор Орегонського університету,

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

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

Є. Алексєєва, Н. Городецька, Т. Жиравецький,  
О. Мельнь–Забрамна, А. Самура,  
М. Панькевич, Г. Хомечко

Переклад: Г. Хомечко

Дизайн: О. Жінчина

Світлини: І. Балашов, О. Василюк, О. Деркач

Друк: ТЗОВ «Компанія “Манускрипт”»

Підписано до друку 02.01.2013 р.  
Формат 60x84/8. Папір офсетний.  
Гарнітура Minion Pro. Офсетний друк.  
Умовн. друк. арк. 16,5. Обл.-вид. арк. 13, 49.  
Друк: ТЗОВ «Компанія “Манускрипт”»

© Журнал «Екологія. Право. Людина»  
№ 15–16 (55–56), Львів, 2012

## **Шановні читачі та дописувачі!**

*Ми раді новій зустрічі з вами на сторінках чергового номеру журналу. У цьому номері ми продовжуємо ділитися з вами екологічною та правовою інформацією, нашим досвідом та досвідом наших колег в боротьбі за захист довкілля, аналізом низки нових нормативних документів, які з'являються останнім часом, як гриби після дощу, аналізом їхньої ролі в охороні чи радше знищенні довкілля, започатковуємо нові рубрики, які нам підказують реалії сьогодення.*

*У нашій вже традиційній рубриці «Слідами незручної правди» Наталія Городецька та Аліна Самура зупиняться на аналізові законодавства у*



*сфері зміни клімату та дадуть відповіді на те, якими нормативно-правовими актами представлено законодавства у сфері зміни клімату та які сфери залишаються нерегульованими станом на кінець 2012 року. Василюк Олексій, аналізуючи розвиток «зеленої» енергетики, на реальних прикладах покаже, як так звана «зелена» енергетика за відсутності екосистемного підходу до екологічної політики вже знищує природу не менше, ніж традиційні енергогенеруючі потужності. Михайло Хворов розгляне основні аспекти впливу кліматичних змін на рівні безпеки водночас і в глобальному, і національному вимірах. Сергій Артеменко запропонує увазі читачів аналіз великого природного потенціалу української частини Дунайського регіону як важливого аспекту подолання проблеми зміни клімату та розвиткові відновлюваної енергетики.*

*У цьому номері журналу ми започатковуємо рубрику «Актуальні проблеми міжнародного права». Досягнення належного екологічного порядку надзвичайно важливе завдання*

*для суспільства, зважаючи на нинішню складну ситуацію з природокористуванням та охороною довкілля, яке не має чітко окреслених державних кордонів. А тому на подолання екологічної кризи в світі, забезпечення екологічних прав громадян та створення відповідних засад збалансованого розвитку держав спрямована, зокрема, і діяльність низки міжнародних судів, трибуналів, комітетів з дотримання, тощо. Слід зазначити, що на сьогодні немає завершеної спеціальної міжнародної системи екологічного судочинства. Є тільки її окремі елементи. Наприклад, ст. 287 Конвенції ООН з морського права подає перелік обов'язкових засобів урегулювання спорів. Це, зокрема, Міжнародний трибунал з морського права, арбітраж, створений відповідно до Додатку VII до Конвенції ООН з морського права, спеціальний арбітраж, створений відповідно до Додатку VIII до Конвенції ООН з морського права. В інших випадках міжнародні спори екологічного і природоресурсного характеру розглядаються загальними судовими чи арбітражними органами відповідно до визначених для них процедур (Постійний арбітражний суд, СОТ, тощо). Міжнародні спори екологічного і природоресурсного змісту може розглядати і Міжнародний суд ООН. У жовтні 1945 році Постійна палата міжнародного правосуддя, заснована Лігою націй у 1920 році, на своїй останній сесії ухвалила рішення про передачу своїх архівів та*

майна Міжнародному суду ООН. Міжнародний суд ООН розпочав свою роботу, провівши в квітні 1946 році у Палаці миру в Гаазі своє перше засідання під головуванням Хосу Густава Герроро.

Відтоді на Міжнародний суд ООН покладена подвійна функція: вирішення відповідно до міжнародного права юридичних суперечок, переданих йому на розгляд державами, і винесення консультативних висновків з юридичних питань. Згідно статті 96 Статуту ООН, Генеральна Асамблея ООН або Рада Безпеки ООН можуть запитувати у Міжнародного суду ООН консультативні висновки за кожним юридичним питанням. Крім того, інші органи ООН та спеціалізовані установи, яким Генеральна Асамблея може дати в будь-який час відповідний дозвіл, можуть також запитувати консультативні висновки Міжнародного суду ООН з юридичних питань, що виникають в межах їхнього кола діяльності. На даний час 4 головні органи ООН, 2 допоміжні органи Генеральної Асамблеї, 15 спеціалізованих установ ООН і МАГАТЕ (в цілому 22 органи) можуть запитувати консультативні висновки Міжнародного суду ООН (МС ООН).

Певний час МС ООН розглядав спори екологічного і природоресурсного характеру в контексті інших видів справ і за загальною процедурою. Як правило, до цього суду передаються спори між державами, які не вдалося врегулювати в порядку позасудової процедури. Значна кількість багатосторонніх природоохоронних угод передбачають можливість звернення до МС ООН для вирішення спорів, деякі з них закріплюють обов'язкову юрисдикцію МС ООН, деякі посилаються на необхідність досягнення згоди всіх зацікавлених сторін для передачі спору до МС ООН. У зв'язку зі збільшенням справ екологічного і природоресурсного характеру у складі цього суду в 1993 р. було утворено спеціальну палату з питань охорони навколишнього середовища. До її складу увійшли сім постійних суддів МС ООН. У 2006 МС ООН р. вирішив не проводити виборів до цієї палати через відсутність бажання держав передавати такі спори на розгляд останньої. Втім ця палата МС ООН ухвалила рішення по кількох дуже важливих спорах між державами, що стосуються охорони навколишнього середовища. Це, зокрема, проект «Габчиково – Надьмарош» (Угорщина проти Словаччини, 1997 р.). Сторонами у спорі виступали Словаччина та Угорщина, які звинувачували одна одну в порушенні Договору 1977 р. між ними про спільне будівництво гігантського гідровузла на прикордонній території Дунаю під назвою «Система шлюзів Габчиково–Надьмарош». Проект «Габчиково–Надьмарош» розроблявся спільно Угорщиною та Чехословаччиною ще з 60-х р. з метою раціонального використання потенційних гідротехнічних можливостей Дунаю на відрізок загальною протяжністю 200 км. Основними цілями проекту було виробництво гідроенергії, покращення судноплавності річки, що в свою чергу створило б хороші можливості для розміщення в цьому регіоні великих об'єктів промислового і сільськогосподарського виробництва. В кінці 80-х років Угорщина анулює Договір 1977 р. з екологічних міркувань, а Чехословаччина у відповідь приступає до реалізації власного «Варіанту С», не передбаченого умовами Договору 1977 р. Не дійшовши взаєморозуміння в рамках переговорів, сторони у 1993 р. підписали спеціальну угоду про передачу спору між ними до Міжнародного Суду ООН. У 1997 році МС ООН виніс рішення, визнавши обидві сторони винними у порушенні своїх обов'язків за відповідним проектом. А тому зобов'язав Угорщину відшкодувати шкоду Словаччині (як результат зупинення виконання проекту угорською стороною), а Словаччину – Угорщині (як результат зміни русла Дунаю словацькою стороною). Слід зазначити, що одним із предметів розгляду МС ООН у цьому спорі став принцип перестороги. Втім у своєму рішенні МС ООН не спромігся надати чітке роз'яснення стосовно статусу цього суперечливого принципу в міжнародному праві загалом та міжнародному праві навколишнього середовища зокрема, що є свідченням того, що існуючі традиційні засоби ад'юдикації часто

є непридатними для вирішення екологічних спорів. Втім дане рішення є важливим з точки зору становлення міжнародного права навколишнього середовища.

Іншим важливим рішенням МС ООН з точки зору розвитку міжнародного права навколишнього середовища, зокрема, у сфері визнання процесуальних інструментів, може вважатись рішення МС ООН у спорі щодо целюлозних заводів на річці Уругвай, прийняте у 2010 році. У 2004 році виник конфлікт між Аргентиною і Уругваєм через целюлозно-паперові заводи останнього, які забруднювали спільну річку Уругвай. У 2006 році Аргентина подала до Міжнародного суду ООН заяву про судовий розгляд спору. Даний спір відноситься до транскордонних екологічних спорів і стосується видачі Уругваєм дозволів на будівництво двох целюлозних заводів на річці, котра демаркує кордон між Аргентиною і Уругваєм. МС ООН визнав важливу роль ОВД та необхідність співпраці сторін у сфері інформування щодо планованої діяльності і спільного збереження транскордонних водотоків, втім не визнав достатніми докази Аргентини та не знайшов достатніх підстав для припинення діяльності. Незважаючи на це, дане рішення все ж зробило суттєвий позитивний внесок у розвиток міжнародного права. Про те, який саме цей внесок та в чому він полягає, розкаже Аліна Самура в рубриці «Актуальні проблеми міжнародного права». У контексті останніх подій, пов'язаних з підготовкою угод про розподіл продукції на видобування газу на Олеській та Юзівській площах з низкою іноземних компаній, аналіз рішень МС ООН щодо спорів екологічного і природоресурсного характеру є вкрай актуальними.

Послідовне пояснення змісту та некоректності поняття «оптимальної лісистості», яке на сьогодні покладене в основу вектору розвитку лісового господарства, читачі зможуть знайти у новій рубриці «Актуальні проблеми збереження лісу» в статтях Михайла Попкова та Миколи Савуцика. Ці статті є зведенням небезпідставних роздумів, накопичених за роки роботи авторів. А разом з Олексієм Василюком та науковцями НАН України читачі матимуть змогу зазирнути у майбутнє степових лісонасаджень Луганщини та проаналізувати потенційні небезпеки. Городецька Наталія запропонує вашій увазі аналіз системи сертифікації FSC вимогам Регламенту ЄС № 995/2010 в частині системи «належної добровільної сертифікації» та процесам в Україні, пов'язаних із проведенням національної оцінки ризику контрольованої деревини в рамках вимог Стандарту FSC–STD–40–005, а також у рубриці «Репортаж» ознайомить із результатами зустрічі засідання Робочої групи з питань оцінки ризику контрольованої деревини для України, що відбулася восени 2012 року.

У новій рубриці «Актуальні проблеми збереження біологічного різноманіття» Олег Андрос зробить огляд основних позицій природоохоронного руху стосовно утримання дельфінів у неволі з комерційною метою та дасть рекомендації щодо подальшого розвитку Київського зоопарку як біопарку та наукової установи, що слугує збереженню диких видів, запропонує компромісні ідеологічні рішення щодо ставлення до утримання тварин у неволі. Наталія Городецька та Олексій Василюк окреслять низку взаємопов'язаних законодавчих проблем з охорони видів Червоної книги України та недоліків, наявність яких не дозволяє перевести задачі охорони зникаючих видів у практичну площину.

У нашій традиційній рубриці «Актуальні проблеми природно-заповідного фонду» Олексій Василюк окреслить тенденції, які екологічні спільноти вже майже два роки однозначно називають «льодовиковим періодом» у сфері охорони природно-заповідного фонду. Автор, згадуючи факт за фактом, виводить тенденції останніх років, протягом яких ми втрачаємо надбання заповідної справи, накопичені почесним багажем за останні 90

років, з часу створення перших природоохоронних територій у межах сьогоденної України.

Продовжуючи працювати над вирішенням проблеми доступу до екологічної інформації, у рубриці «Право знати» Єлизавета Алексеєва зверне увагу читачів на окремі норми Закону України «Про доступ до публічної інформації», які буквально декількома реченнями запровадили дійсно революційні зміни у взаємовідносинах суб'єктів господарювання і громадськості в площині відкритості екологічної інформації, а також ознайомить з результатами громадської експертизи виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації». Марта Панькевич проаналізує правозастосовну практику ненадання публічної інформації.

У цьому році юристам–екологам громадського інтересу довелося аналізувати низку нових нормативних актів, більшість з яких є далекою від досконалості і які ускладнили використання правових інструментів як засобів захисту довкілля екологічними спільнотами. У рубриці «Правовий аналіз нормативних актів» Єлизавета Алексеєва запропонує аналіз новоприйнятого ЗУ Про судовий збір» через призму Оргуської конвенції про фінансові витрати, пов'язані із захистом громадських екологічних інтересів, та розповість про недолік даного закону в частині забезпечення можливості екоНУО подавати позови безпосередньо до підприємств-забруднювачів. У наступній статті Єлизавета Алексеєва проаналізує наслідки скасування державної екологічної експертизи та введення нової експертизи, проектної документації на будівництво з точки зору реалізації громадянами їхнього права брати участь у прийнятті рішень про доцільність дозволу екологічно-небезпечної діяльності та дотримання Україною в цій площині міжнародних зобов'язань, що передбачені статтею 6 Оргуської конвенції. У цій же рубриці Єлизавета Алексеєва запропонує вашій увазі аналіз недоліків Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля, та окреслить можливі шляхи забезпечення належного впровадження в Україні положень статті 6 Оргуської конвенції, зокрема, запропонує конкретні зміни до законодавства, в тому числі, і до нового документа. А Наталія Городецька представить увазі читачів аналіз нормативних актів Мінприроди на їхню відповідність Закону України «Про доступ до публічної інформації», надасть рекомендації, необхідні для приведення останніх у відповідність ЗУ «Про доступ до публічної інформації». Дмитро Скрильніков проаналізує ступінь відповідності законодавства України до Директиви ЄС щодо свободи доступу до екологічної інформації, розкриє основні аспекти необхідності гармонізації законодавства країни до законодавства ЄС, надасть рекомендації стосовно необхідної подальшої гармонізації у сфері доступу до екологічної інформації.

Наш постійний автор Володимир Борейко у рубриці «Екофорум» винесе на форум для обговорення проблему аморального способу знищення тварин, обговорить з читачами правові та етичні питання «видового терору». Олексій Василюк надасть результати опитування журналістів, орієнтованих на екологічну тематику, щодо ставлення їхньої аудиторії до проблем довкілля. Олег Дьяков винесе на форум проблему необхідності впровадження басейнового підходу до управління водними ресурсами у південних регіонах України на прикладі українського Придунав'я. Автор розглядає основні проблеми у водному секторі регіону та надає рекомендації щодо їхнього вирішення. Інна Захаркевич пропонує зупинитися на розгляді питання забруднення криничної води і потенційних ризиків для здоров'я людини, пов'язаних з вжиттям такої води. Олег Рубель розповідає про проект «Просування плати за екосистемні послуги та відповідні механізми фінансування для басейна Дунаю», який спрямований

на підтримку підприємств, фермерів, землевласників і всіх тих, хто отримує переваги від природи регіону.

ЕПЛ, ділячись своїм досвідом у судовій практиці, пропонує вашій увазі разом з автором Єлизаветою Алексеевою проаналізувати законодавчі рамки, які дозволяють розпорядникам публічної інформації стягувати із запитувачів відшкодування фактичних витрат на копіювання і друк документів, розкрити практичну сторону реалізації норм закону про плату за інформацію, зробити опис судового процесу, спрямованого на скасування необґрунтовано завищених ставок плати за інформацію, затверджених Кабінетом Міністрів України та Мінприроди України. Також у цій рубриці ви знайдете адміністративний позов про визнання незаконними та скасування розміру фактичних витрат на копіювання та друк документів, що надаються за запитом на інформацію, який ви можете використовувати у своїй судовій практиці.

Дописувачами 15–16 номеру журналу були ВГО «Національний екологічний центр України», Київський еколого-культурний центр, Інститут зоології НАН України, Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України, Львівський національний університет імені Івана Франка, Науково-дослідний інститут екологічної політики та збалансованого розвитку Державної екологічної академії післядипломної освіти та управління, Науково-інформаційний центр лісоуправління в системі Держлісагенції України, Національний університет біоресурсів і природокористування України, Одеський державний екологічний університет, Робоча група ГЕР з питань розвитку Дунайського регіону, Чорноморське відділення Української Екологічної Академії наук. Сподіваємося, що матеріали цього подвійного номеру журналу стануть вам корисними та допоможуть у вирішенні низки питань з охорони довкілля. Редакція буде рада отримати від вас коментарі та пропозиції стосовно нашого видання, стосовно тих проблем, висвітлення яких ви очікуєте побачити на сторінках наступного номеру журналу.

**З повагою,  
виконавчий директор ЕПЛ,  
головний редактор  
Олена Кравченко**



# Потенціал розвитку відновлюваної енергетики в Дунайському регіоні

Сергій Артеменко,  
експерт Робочої групи з питань розвитку  
Дунайського регіону

*Стаття присвячена аналізу великого природного потенціалу української частини Дунайського регіону як важливого аспекту подолання проблеми зміни клімату. Автор статті особливу увагу зосередить на аналізі можливостей та перспектив розвитку відновлюваної енергетики в цьому регіоні країни.*

Основним вектором стратегії розвитку української частини Дунайського регіону має стати енергетична безпека, що базується на застосуванні джерел енергії з малими викидами парникових газів, серед яких, відновлюванні джерела енергії є найбільш перспективними. Виходячи з того, що особливістю застосування відновлюваних джерел енергії є природні умови конкретного географічного регіону, то для найбільш ефективного застосування нових енерготехнологій у першу чергу необхідне детальне дослідження потенціалу застосування ВДЕ. Але можливо вже зараз казати, що українська частина Дунайського регіону має усі передумови для технічного використання усіх видів відновлюваної енергетики.

Технічний потенціал сонячного випромінювання на території Одеської області складає близько 1 250–1 350 кВт/м<sup>2</sup>. Цей показник є достатнім аргументом для підтвердження, що сонячна енергія є найбільш цікавою ланкою альтернативної енергетики для генерації водночас і теплоти, і електроенергії у Дунайському регіоні. Можна виділити декілька секторів застосування геліоенергетики: теплові сонячні колектори, фотоелектричні перетворювачі енергії (сонячні батареї) для генерації електрики та пасивну геліоенергетику (принцип парникового нагріву). Крім того існує багато при-

кладів більш екзотичного застосування сонячної енергії, наприклад, для опріснення води та інш.

**Сонячні колектори.** У найпростішому технічному виконанні теплоносій проходить по чорних пластмасових матах — абсорберах. Однак за допомогою таких установок не можуть бути досягнуті високі температури. З іншої сторони не потрібно високих витрат на їхнє придбання й вони часто використовуються для підігріву води у відкритих басейнах. Крім того, вони значно дешевше ніж традиційні опалювальні котли. Більш технічно удосконаленими є плоскі колектори. Щоб зменшити втрати теплоти колектора, що виникають через конвекцію й теплопровідність, металічний абсорбер цього виду колектора добре ізолюють. На тій стороні, де сонячні випромінювання падає на абсорбер, він покривається склом, на зворотну ж сторону наноситься товстий шар ізоляції. Втрати, що виникають через теплообмін випромінюванням усередині колектора можна зменшити завдяки нанесенню спеціального чорного лаку або ще більш ефективних шарів селективного покриття.

При однаковому сонячному випромінюванні вода, що проходить через плоский колектор або вакуумні трубки, може мати більш високу температуру, чим при використанні чорних матів. Навіть якщо на вулиці вже стало холодніше, вони

можуть і далі поставляти теплоту, через присутність непрямого випромінювання. Для досягнення необхідної теплопродуктивності комбінуються кілька модулів. Наприклад, система необхідна для частки будинку для однієї родини звичайно займає поверхню 6 кв. м. і може покривати 60 % річної потреби в гарячій воді. Причому влітку така установка повністю покриває потреби у воді, в іншу пору року необхідне додаткове джерело теплоти, наприклад газовий котел, що буде доводити до необхідної температури воду, попередньо підігріту колектором.

Втрати тепла, що виникають через теплопровідність і конвекцію, можна майже повністю уникнути за допомогою колекторів з вакуумною трубкою. Абсорбери перебувають у скляних трубках, у яких панує вакуум. Колектори такого типу мають найвищий коефіцієнт корисної дії серед всіх типів колекторів. Вони здатні навіть при низьких температурах узимку поставляти теплоту, у той час як коефіцієнт корисної дії плоских колекторів узимку істотно нижче, і тому вони особливо підходять для опалення будинків і виробництва теплоти.

Щоб збільшити ККД кожного з колекторів, необхідний температурний рівень використовуваної теплоти повинен бути як можна більш низьким. Якщо необхідно опалення приміщень, то дуже зручним рішенням є обігрів підлоги й поверхонь стін. Особливо ефективно використати колектори для опалення в перехідні пори року — восени та навесні. Для установки сонячних колекторів не обійтись без бака-накопичувача. Він накопичує вироблене колектором тепло, якщо на даний момент немає необхідності в теплоті, і віддає теплоту, коли вона необхідна. Для установок сонячних колекторів для частки будинку на одну родину потрібен бак обсягом 350 л. Якщо сонячний колектор використовується для обігріву приміщення, то необхідні більші ємності. Використання принципу парникового нагріву або «пасивного» застосування сонячної енергії застосовується в сільському господарстві для сушки сировини та продуктів, а також може вирішувати проблему обігріву приміщення. Найкращі досягнення цієї технології в країнах Європи дозволяють забезпечити за рахунок сонця 97 % потреб в теплоті для обігріву.

Назва проекту	Інвестор	Встановлена потужність (МВт)
<b>TULCEA</b>		
Activ Business Casimcea	Activ Business	45
EDP Dobrogea	Energias de Portugal	225
Enel Agichiol	Enel Green Power	210
Babadag	Martifer	48
Blue Investment Baia	Blue Investment	35
Blue Planet Baia	Blue Planet Investments	35
Enel Corugea	Enel Green Power	70
Eolica Baia	Eolica Dobrogea	126
Eolica Beidaud	Eolica Dobrogea	128
Eolica Casimcea	Eolica Dobrogea	244
Eolica Ceamurlia South	Eolica Dobrogea	28
Eolica Sarichioi	Eolica Dobrogea	102
Green Energy	Green Energy	200
Market Expert Tulcea	Market Expert	33
New Energy Tulcea	New Energy Group	20
Valea Nucarilor	Green Energy, Blue Line, Electrogroup	60
Văcăreni	Energie Investments Group	240
Verbund Casimcea	Verbund	150
Tomis Team Dobrogea	Tomis Team	600
<b>GALATI</b>		
Euopp Galați	Euopp Energocons	33
Eximprod Galați	Eximprod Buzău	70

В умовах України від застосування технології пасивного сонячного обігріву приміщень можна сподіватися на забезпечення до 50 % потреб у теплі. Але принципи пасивної сонячної технології полягають у доброму рівні теплоізоляції приміщень, утилізації теплоти вентиляційного повітря та правильній орієнтації будівель таким чином, щоб улітку забезпечити відсутність перегріву, а взимку, навпаки, максимально впустити сонце в приміщення.

**Фотоелектрична енергетика** найбільш зрілий і швидко зростаючий сектор сонячної енергетики. Фотоелектричні прилади генерують електричний струм безпосередньо з сонячного світла завдяки фотогальванічному процесу, який проходить у деяких класах матеріалів. Групи фотоелектричних елементів конфігуруються в модулі та батареї, які можна застосовувати для забезпечення енергетичного навантаження будь-якої потужності. ККД перетворення енергії сонячного випромінювання на електрику в серійних фотоелектричних перетворювачах із монокристалічного кремнію нині сягає 15–16 %. Уже декілька років темпи річного питомого приросту потужностей світової фотоенергетики перевищують темпи вітроенергетики і становлять понад 40 %. За показником абсолютного приросту потужностей (понад 1 тис. МВт/рік) світова фотоенергетика відстає від вітроенергетики десь на 10–12 років. Прогнозується, що до 2017 року фотоенергетика пережене вітроенергетику і стане конкурентоспроможною. За даними ЗМІ у придунайських районах іде підготовка до початку будівництва восьми сонячних електростанцій. Одна з станцій буде займати 40 га.

**Вітроенергетика.** Середня швидкість вітру у українській частині дунайського регіону становить від 4 до 5 м/с. Рентабельність вітроагрегатів досягається на майданчиках із середньорічною швидкістю вітру починаючи з 4 м/с, а в перспективі цей показник має знизитися до 3 м/с.

Найбільший потенціал і перспективний інтерес викликають ділянки для спорудження ефективних вітрогенераторів на мілководних акваторіях морів, континентального шельфу, заток, лиманів та внутрішніх водойм. Треба відмітити, що ріст вітроенергетики зазначається у Придунайській частині Румунії. Серед таких проектів можна відзначити:

Потенціал для застосування вітрогенераторів у дунайському регіоні мають водночас й автономні, й резервні системи електрозабезпечення. Стали вводити в експлуатацію об'єкти з комплексним використанням декількох малих вітроелектростанцій, що роблять уже промислові обсяги елек-

троенергії (з номінальною сукупною потужністю 100–300 кВт) для власних цілей з можливістю мережного підключення та продажу електроенергії в мережу або інших споживачів.

За даними дослідження, підготовленого Української вітроенергетичною асоціацією (УВЕА), за 1991–2009 р.р. у країні встановлене близько 1170 вітроагрегатів потужністю кожний до 10 кВт. Сумарна встановлена потужність працюючих в Україні вітроустановок малої потужності досягає 12 МВт, це 13 % від сумарної встановленої потужності всіх встановлених вітрогенераторів у країні. У 2009 році в Україні було інстальовано більш ніж 250 вітрових установок потужністю від 300 Вт до 20 кВт. Сумарна встановлена потужність склала 500–450 кВт. В 2010 році в Україні було інстальовано більше 270 вітрових установок потужністю від 300 Вт до 20 кВт. Сумарна встановлена потужність склала близько 600 кВт, у порівнянні з 2009 роком кількість реалізованих проектів в 2010 року виросли в середньому на 25–27 %, що в умовах економічної нестабільності, у якій перебуває країна з кінця 2008 року, досить непоганий результат.

Малі вітрогенератори українського виробництва склали в одиницях 39 % і по потужності 49 % частки українського ринку, а імпортовані (в основному, виробник — Китай) 57 % і 51 %. Відповідно, що характеризує прагнення українського ринку споживачів до встановлення вітрогенераторів вітчизняного виробництва більш високої потужності. Характерним є поява й наявність сервісних компаній з обслуговування ВЕУ, одержання перших сертифікатів на вітрогенератори українського виробництва.

**Біомаса.** Відповідно до Директиви Європейського Союзу 2001/77/ЄС, біомаса — це біодеградовані фракції продуктів, відходів та залишків сільськогосподарства (рослинних та тваринних), лісового господарства та близьких до них галузей промисловості. Тільки технічно можливий для реалізації потенціал енергетичного застосування біомаси оцінюється у еквіваленті 587 000 тонн нафти. Найбільшої уваги заслуговує перетворення біомаси та органічних відходів на біогаз, оскільки в цьому випадку, окрім палива, виробляються цінні органічні добрива, вкрай необхідні для збереження гумусу в українських чорноземах.

Але енергетичну цінність мають також відходи біологічного походження, продукти лісового господарства, спеціальні енергетичні рослини, сільськогосподарські відходи або спеціально вирощувані культури (солоне, відходи переробки соняшника, продукти життєдіяльності тваринництва), продукти аграрного лісництва та інші.

Енергетичні дерева та енергетичні трав'янисті рослини становлять собою ефективну альтернативу традиційним методам одержання енергії й тепла, оскільки вони дають незалежність від імпорту нафти й газу зі збереженням. Ці рослини можна успішно застосовувати в таких областях, як створення ландшафтного дизайну, сільське господарство і для одержання прибутку на ринках біологічного палива. Один раз посажені культури можуть використатися протягом 20–25 років. Крім того, із цими рослинами можливо раціональне використання ґрунтів граничної продуктивності.

За результатами наукових досліджень німецьких науковців було встановлено енергетичну цінність та ефективність застосування очерету як енергетичного палива. У результаті цієї роботи було встановлено, що через два–три роки після посадки, очерет міг дати перший врожай, придатний для використання як паливо. А потім болото цілком могло стати постійним постачальником палива для малих електростанцій. Як показав експеримент, навіть на залитих водою луках збирання очерету можна здійснювати за допомогою техніки, одержуючи з одного гектара від 10 до 20 тонн цих рослин. Лабораторні дослідження показали, що по своїх якостях очерет не поступається, зокрема, досить розповсюдженому паливу — брикетам з болотного торфу. Паливо з болотної рослинності екологічно більш чисте, ніж, приміром, брикетована солома: при його спаленні виділяється набагато менше сірки. Дослідження енергетичної цінності очерету на малій теплостанції у Фрідланде, Німеччина, призначеної для опалення багатоквартирних житлових будинків виконувалось як домішки до основного палива — деревини Були визначені пропорції, при яких віддача від нового виду палива була найбільш високою. Позитивний аспект є також те, що брикети з очерету мають низький рівень змісту сірки при спалюванні. Відповідно до оцінок, брикети з очерету економічно рентабельні при постачанні клієнтів у радіусі 30 км і потужності теплових станцій від 15 до 1000 кВт. Як споживачів нового виду палива експерти бачать селянські господарства, садові товариства, малі підприємства, а також житлові квартали на 30 будинків.

За попередніми оцінками, ціна за тонну очеретяних брикетів буде становити порядку 90 доларів США. У Швеції очерет вологістю 25 відсотків збирають із льоду в зимовий період. Очерет подрібнюють і пресують у брикети. Теплотворна здатність брикетів з очерету становить 5 кВт/кг сухої речовини (18 000 ккал/кг) ( нафта для цілей опалення має енергію зміст близько 12 кВт/кг.) Це дає співвідношення нафта / очерет від 2,4:1. Для практичних цілей, 1 м<sup>3</sup> нафти дорівнює 4 т сухо-

го очерета. Доведена можливість енергетичного застосування цих рослин відкриває нові можливості у енергетичному використанні рослин, що природно поширені у місцевості. Слід також зазначити, що культури мають потенціал у депонуванні вуглекислого газу, що має бути одним з показників економічної, соціальної й політичної ефективності. Одним з домінуючих видів у водних екосистемах української дельти Дунаю є *Fragmites australis*. Його здатність поглинання CO<sub>2</sub> становить — 3–20\*10–2 кг на кг сухої маси. Тільки для ділянки Стенцовсько-Жебрянські плавні, площею 10 000 га, при сухій масі *Fragmites australis* 3 кг/м<sup>2</sup> поглинання вуглецю складе в плинні вегетаційного періоду, — до 3 000 тонн. Продуктивність боліт перевищує продуктивність лісів помірних широт в 2,5 рази.

**Енергія малих річок.** Мала гідроенергетика є технологічно освоєним способом виробництва електроенергії, що має досить гарантований відновлюваний енергоресурс та найменшу собівартість виробництва електроенергії серед традиційних паливних і більшості нетрадиційних технологій її виробництва. Доцільно економічний гідроенергопотенціал регіону складає близько 11 млн. кВт/год для Одеської області, що не є великим ресурсом. Порівняно з іншими видами генеруючих об'єктів, малі гідроенергостанції, як і велика гідроенергетика, мають унікальні маневрові та мобільні властивості, надійність та експлуатаційний ресурс (розрахунковий вік обладнання 35 і більше років, гідроспоруд 100 років). Звичайно, з технічної точки зору, найбільш ефективним та безпечним може стати комбінування деяких з ВДЕ з традиційними джерелами енергії.

На сьогодні спостерігається відновлення інтересу та ріст бізнесактивності у секторі застосування відновлюваних джерел енергії. Це пов'язано із зміною рамок умов для цін на звичайні джерела енергії, зокрема природній газ та надією на користь впровадження «зелених тарифів».

01.04.2009 року Верховною Радою України прийнятий Закон № 1220 / VI «Про внесення змін у Закон України «Про електроенергетику» відносно стимулювання використання альтернативних джерел енергії», відповідно до якого застосовується модель диференційованих (пільгових) тарифів для суб'єктів господарської діяльності, які виробляють енергію з використанням відновлюваних джерел енергії по кожному виді поновлюваної енергії й для кожного об'єкта електроенергетики. Але на сьогоднішній день існують складності із практичним підключенням об'єктів в загальні енергетичні мережі, відсутні механізми одержання

«зелених тарифів» виробниками електроенергії від малої енергетики.

Податковий кодекс, що набув чинності з 01.01.2011 року, встановив нові особливості оподаткування альтернативної енергетики в Україні. Зокрема:

- звільняється від податку на прибуток до 2020 року прибуток підприємств із електроенергетики від продажу електроенергії, зробленої з використанням поновлюваних джерел енергії;
- на 5 років звільняється від оподаткування 80% прибутку підприємств, отриманої від продажу в Україні встаткування власного виробництва (відповідно до списку, затвердженому Кабінетом Міністрів України), що працює на поновлюваних джерелах енергії; устаткування й матеріалів, які будуть використатися для виробництва енергії з поновлюваних джерел енергії;
- звільняються від сплати ввізного мита й ПДВ операції ввозу на митну територію України устаткування, що працює на поновлюваних джерелах енергії;
- на 5 років звільняється від сплати податку на прибуток підприємства 50% прибутку, отриманих в результаті здійснення енергоефективних заходів і реалізації енергоефективних проектів на підприємствах, які включені до державного реєстру Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів;
- податок на землю для розміщення об'єктів поновлюваної енергетики оплачується в розмірі 25% від загальної ставки, а орендна плата не може перевищувати 3% нормативної грошової оцінки землі.

Застосування ВДЕ пов'язане із заходами з енергозбереження не тільки у контексті забезпечення

енергобезпеки, але й сумісно з факторами, що сприяють боротьбі з бідністю, розвитку зеленого туризму, рішенню екологічних завдань та забезпечують створення нових робочих місць.

Наприклад, інвестиційні кошти, щодо придбання простіших сонячних колекторів на сьогодні високі та викликані з одного боку недостатньою конкуренцією на локальних ринках, а з другого — браком національного виробництва. Для розповсюдження такої технології логічним є, наприклад, застосування лізингової моделі застосування колекторів імпортного або локального виробництва. Окрім того, технології виробництва колекторів не дуже складні, та таке виробництво може бути відтворене у будь-якому селищі. Готові колектори можуть бути передані громаді міста. Такий підхід не тільки має усі шанси перерости до бізнесу, але сприяє багатьом суміжним факторам сталого розвитку. Прикладом може також послужити централізоване застосування інсталяцій для перетворення біомаси в енергію (біогаз, солома, тощо) у селах. Це не тільки вирішує питання енергогенерації, а також сприяє організації процесу управління відходами та у деяких випадках сприяє зниженню забруднення ґрунту. Треба відмітити, що на прикладі кількості проектів із застосування відновлюваних джерел енергії у Дунайському регіоні слід приймати до уваги досвід Румунії та адаптувати його до українських умов.

Сучасні плани розвитку енергетики в Європі мають виражений тренд на декарбонізацію виробництва енергії та посилення зовнішнього виміру європейського енергетичного ринку. Ці ж тенденції з'являються і в сучасному розвитку енергетики України. Реалізація великого природного потенціалу української частини Дунайського регіону вочевидь має бути розглянуто як один з основних пріоритетів забезпечення збалансованого енергетичного розвитку регіону.

# Нищення природи «зеленими ідеями»

Олексій Василюк,  
заступник голови ВГО «Національний  
екологічний центр України»

*Стаття присвячена аналізу нагальних проблем української «зеленої» енергетики, яка активно починає розвиватися в останній час. Автор, аналізуючи розвиток «зеленої» енергетики на реальних прикладах, покаже, як так звана «зелена» енергетика за відсутності екосистемного підходу до екологічної політики вже знищує природу не менше, ніж традиційні енергогенеруючі потужності.*

**Ф**ранцузький дослідник Ф. Сен-Марк стверджував, що з усіх дефіцитів на сьогодні найбільшим є дефіцит дикої природи. Це й не дивно. Саме дика природа формує придатне для існування середовище: температурний режим, водний баланс, родючість ґрунтів, кругообіг речовин.

Яскраве соняшникове поле, на якому навіть не використовуються отрутохімікати, абсолютно не здатне замінити ліс, степ або болото з їхнім біологічним різноманіттям. Воно не в змозі формувати та підтримувати стабільність довкілля, так само не зможе його сформувати замуроване в асфальт промислове підприємство, нехай воно буде при цьому тричі екологічно чистим. Отже, екологічна безпека — це в першу чергу збереження та відновлення природних екосистем. Адже неможливо підтримувати здорове суспільство в нездоровому середовищі.

Природа — це велика кількість живих організмів, які підтримують існування одне одного. В Україні відомо щонайменше 70 000 видів живих організмів (не рахуючи бактерій!). Для того, щоб природа могла існувати, їй потрібен в першу чергу життєвий простір.

Тому земельне питання є ключовим екологічним питанням сьогодення. Це стосується і України, де населення зменшилось за останні 20 років більш ніж на 5 млн. людей. Але при цьому, за даними Державного агентства земельних ресурсів, тільки за останні 6 років площа забудови зросла на 57 тис. га, а площа орних земель тільки за 2011 рік зросла на 22 тис. га. Тому не дивно, що Червона книга стає все товстішою, оскільки біологічні види просто позбавляються місць існування.

Сучасний економічний лад розглядає землю як товар, або, в кращому випадку як ресурс. Суспільству нав'язується хибна думка про те, що екологічні

проблеми треба вирішувати за допомогою удосконалення технологій, а не через зменшення споживання. Проте такий підхід вже дає свої жахливі плоди. І яскравим прикладом цього є так звана «зелена» енергетика — новий дракон, який за відсутності екосистемного підходу до екологічної політики починає знищувати природу не менше, ніж традиційні енергогенеруючі потужності.

Чи це не парадоксально? Хіба можна казати так про зелену енергетику, прихід якої виплеканий десятиліттями зусиль екологів? Втім, як стане зрозуміло далі, будь-що можна зіпсувати і спотворити до непізнаваності. Так, власне, стається з ідеєю зеленої енергетики в Україні.

## Зелена енергетика по-українськи

**П**ерші спроби української «зеленої» енергетики встати на «власні ноги» показали, що це є щось зовсім інше, аніж колись фантастичні мрії екологів. Чому так стається? Причин цього непорозуміння кілька.

Під популярним терміном «зелена» енергетика» прийнято вважати альтернативні джерела або способи отримання енергії, які становлять малий ризик шкоди навколишньому середовищу там, де використовуються.

Йдеться про вітроенергетику, сонячну енергетику, малу гідроенергетику, використання геотермальної енергії, водневу та сірководневу, квантову енергетику та використання біопалива. Ідеалом «зеленої» енергетики є вітряк або сонячна панель на даху будинку. Втім, дякуючи нашим чиновникам, в Україні відбувається щось зовсім інше. Оскільки питання компетентності для прийняття

рішень в Україні рідко відіграє хоч якусь роль, отримуємо ситуацію, коли зелена енергетика по-українськи, це:

- електростанції замість локального енергозабезпечення;
- будівництво на територіях дикої природи;
- надприбутки для інвестора як головна мета.

## 1. «Зелена» енергетика — електростанції замість локального енергозабезпечення

Заміченого ідеологами альтернативної енергетики шляху, «зелена» енергетика України звернула на самому старті, адже почала розвиватись не шляхом «малої» альтернативної енергетики, коли кожен хутір, район або й будинок міг би виробляти собі потрібну кількість енергії. Розвиток скерували на шлях створення спеціалізованих підприємств, що займаються виробленням «зеленої» енергії.

Перше і головне, до чого призвела ця, здавалось би, незначна зміна первинної ідеї — кожне з підприємств стало потребувати території для розміщення енергогенеруючих агрегатів. І площа, потрібна для розміщення такої енергетики, зовсім не мала. На відміну від надшкідливої для довкілля класичної ТЕС, вітропарки або поля з сонячними панелями можуть займати колосальні території.

Так, вже зараз на Луганщині розпочинається створення Краснодонського вітропарку, що за-

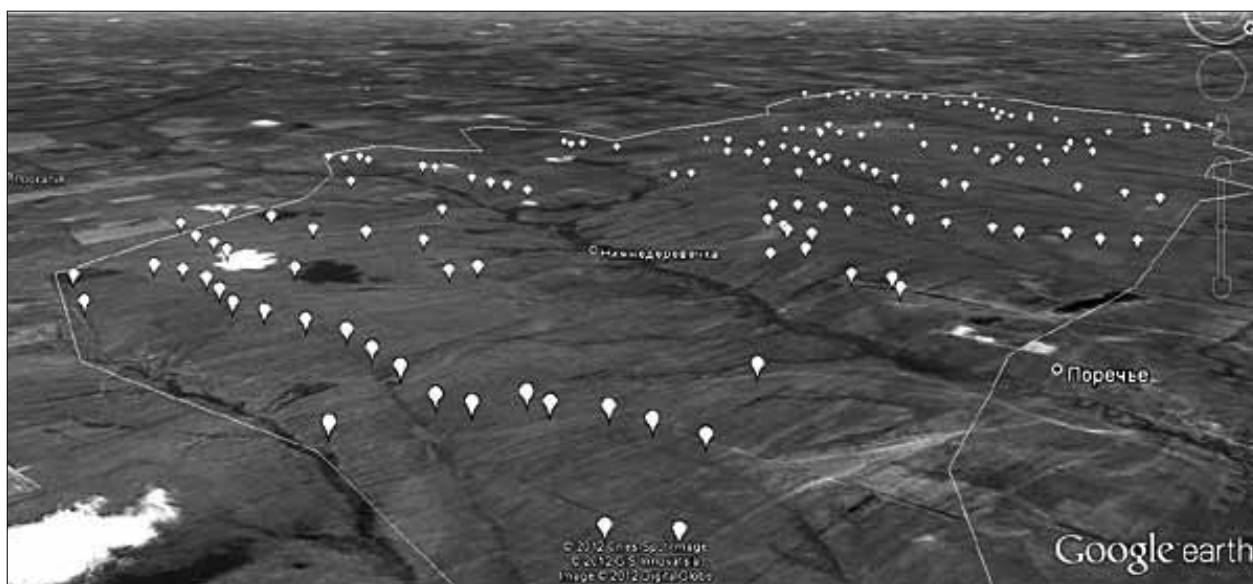
йме площу 17 тисяч гектарів. Для порівняння, це дорівнює половині м. Києва без міських лісів.

## 2. «Зелена» енергетика та будівництво на територіях дикої природи

Подивімося, з чого складається Україна на карті. Це, передусім, поля, ліси, водойми, населені пункти і дорожні полотна. Ще біля 3% займають залишки природних екосистем, яким людина не змогла знайти застосування. В степовій зоні ці 3% зайняті останніми клаптиками нерозораного степу, а в Поліссі — залишками не меліорованих боліт. Саме ці території є останніми еталонами того, як виглядала природа, поки людина не зробила з неї щось зовсім інше. Більше половини видів, занесених на Червоної книги, мешкають тут — на 3% України, яким людина не знайшла господарського використання.

Отже, де «зеленому підприємцеві» розгортати свої потужності? Ліси, населені пункти, дороги для цього не годяться. Можна б на полях, які далеко не всюди використовуються, а багато де й зовсім потерпають від ерозії. Їх багато. Рілля в Україні займає 56%, більше, ніж будь-де у Європі. Проте практично кожен клаптик поля сьогодні має свого власника.

Однак при всьому бажанні, розмістити на них електростанцію не вийде. З цього починається друга неув'язка класичної «зеленої» енергетики з



Краснодонський вітропарк



Вітряки на мисі Меганом

українськими реаліями. В Україні ніде розміщати «зелені» електростанції, крім як на останніх природних ландшафтах. Бо лише вони перебувають у державній власності і можуть бути передані підприємцям. Місцеві ради лише радіють, що знайшовся інвестор на освоєння невідданих і поспішно віддають останню природу під потреби інвесторів.

Якщо накласти плани спорудження сонячних і вітрових електростанцій на космічні знімки, які чітко показують, що знаходиться в кожному куточку нашої планети, то стане видно, що всі вони потрапляють на останні степові ділянки Криму, Миколаївщини, Запоріжжя, Херсонщини, Луганщини. Звісно, спорудження енергетичних

установок тягне за собою створення і ліній електропередач, доріг та іншої потрібної інфраструктури.

Аналогічно будівництво малих та міні ГЕС в Карпатах відбувається на природних територіях, а не там, де є сотні закинутих старих ГЕС. Загалом за кошти інвесторів в Карпатах планують спорудити понад 570 нових гідроелектростанцій. Далеко не всі з них насправді є «малими». Водосховища для деяких обіцяють бути відчутно більшими за гірські села.

Головна загроза, яка так мобілізувала українців проти малих ГЕС — це так звані дериваційні ГЕС, які становлять основну кількість всіх запланованих гірських електростанцій. Така конструкція ГЕС вимагає створення водосховища в одному місці і подачу від нього води на турбіну по трубі.

Довжина таких труб, що замінять карпатські річки — від 600 метрів до 10 км. Для деяких ГЕС вода подаватиметься з 2–8 річок одночасно. Отже, приблизно 1000 карпатських річок опиняться в трубах. Очевидно, що це є катастрофою для риб, які мешкають у кожній з річок, для туризму і для екологічного благополуччя населення. Встановити нове обладнання на колишніх малих ГЕС, які були в минулому грамотно створені на бічних руслах річок, ніхто не бажає, адже кожна стара споруда є в когось на балансі. Вигідніше мати все своє і ні з ким не ділитись.



Схема існуючої ГЕС в Карпатах



Отже, третя різниця української «зеленої» енергетики: відносно шляхетної екологічної ідеї в Україні «зелені» електростанції знищують природні екосистеми.

### 3. «Зелена» енергетика вигідна лише інвестору

Головним міфом про українську альтернативну енергетику, яким втішають населення на громадських слуханнях і сесіях сільських рад, — дешевизна «зеленої» енергії, начебто викликана розміщенням енергогенеруючих апаратів поряд із місцем споживання. Втім українці споживають електроенергію з центральної мережі.

Підприємці продають створену енергію державі, а ми вже купляємо її у держави, оплачуючи рахунки за спожиту електроенергію. Кожному з нас байдуже, яким чином вироблений кожен наступний кіловат енергії. Та і з'ясувати це важко.

Разом з тим, абсолютно не байдуже підприємцеві. Збудувавши електростанцію, яка за показниками потужності підпадає під поняття «зеленої», підприємець отримує неймовірну винагороду під назвою «зеленого тарифу».

«Зелений тариф» — це спеціальна вартість електроенергії, яка встановлюється для «зелених» електростанцій. Так, збудувавши ГЕС на Черемоші і спаплюживши трубами кілька його приток, підприємець отримує ексклюзивне право продавати державі електроенергію по ціні, втричі дорожчій від «класичної» енергії. Але на тих, хто споживає енергію це не впливає ніяк.

Тож четверта різниця українських «зелених» енергетиків від європейських — їхня головна і єдина мета — надприбуток.

### Україна хоче запалити власну зірку?

Україна не має дефіциту електроенергії. Наявні ГЕС, ТЕС і АЕС не працюють на повну потужність та й до тих планують добудувати нові реактори і генератори. За даними Міненергівугілля, у 2011 році Україна експортувала понад 6,3 млрд. кВт/год, тож жодного дефіциту електроенергії в країні немає. Але при цьому планує розвивати всі галузі енергетики надпотужними темпами. Для чого нам стільки енергії? Україна хоче запалити в небі власну зірку? Освітити планету? Навряд.

Як виглядає мала ГЕС



Таким чином «зелена» енергетика в Україні прямує шляхом створення на місці останніх природних ландшафтів електростанцій нового типу, задачею яких є збагачення інвесторів, що прагнуть швидко збагатитись на «зеленому тарифі». А заступитись за природу на такому високому рівні лобювання нікому. Природа не вигідна ласому до надприбутку інвестору. А справжню її ціну, яка ніколи не порівняється із вартістю електроенергії, не можна транслювати на банківський рахунок.

Прикро, що в таке неприглядне становище потрапила саме ідея зеленої енергетики, реалізація якої дійсно потрібна в Україні. Проте очевидно, що реалізувати таку ідею навряд чи зможуть ті чиновники, яких ми маємо зараз. Прекрасну раціональну ідею зменшення викидів у довкілля вони планують використати як і все інше — для того, щоб нажитись. Разом з тим, якщо людство бажає продовжувати існування на нашій планеті, курс має бути не на освоєння нових ресурсів, на яких ще ніхто не збагатився — на вітрі, на сонці, на річках. Ні! Шлях має прямувати до скорочення споживання ресурсів, скорочення використання енергії. Звісно, без «зеленої» енергетики це майбутнє уявити важко. Але як би нам про це не говорили, на шлях альтернативної енергетики у її прямому розумінні наша країна поки не ступила і продовжує стрімко котитись по вузькій порослій тереном стежці до прірви.

# Аналіз українського законодавства у сфері зміни клімату

Наталія Городецька,  
юрисконсульт 1-ої категорії ЕПЛ,  
Аліна Самура,  
спеціаліст з міжнародних питань,  
юрисконсульт ЕПЛ

*Стаття присвячена аналізу стану із законодавством у сфері зміни клімату в Україні на початку XXI століття. Якими нормативно-правовими актами воно представлено та які сфери залишаються неврегульованими станом на середину 2012 року? На ці питання читачі знайдуть відповідь у даній статті.*

Зміна клімату на планеті є однією з найбільш серйозних екологічних проблем сучасності, яка все частіше стає причиною негативних наслідків для довкілля, економіки та суспільства. Зміна клімату — це не лише зміна стану довкілля, але й питання, пов'язане з правами людини для мільйонів людей та спільнот в усьому світі. Визнанням світового значення проблеми антропогенних змін клімату є те, що 194 країни ратифікували Рамкову конвенцію ООН про зміну клімату та 187 країн — Кіотський протокол до неї.

Саме тому, кожна держава повинна «взяти в свої руки» вирішення проблеми зміни клімату і розпочати саме із забезпечення належної нормативно-правової бази, від якої залежить уся кліматоохоронна політика кожної країни та стан дотримання прав і свобод її громадян.

Викиди парникових газів стають частинкою атмосферного повітря, так як відповідно до Закону України «Про охорону атмосферного повітря»: атмосферне повітря — життєво важливий компонент навколишнього природного середовища, який є природною сумішшю газів, що знаходиться за межами жилих, виробничих та інших приміщень. Повітря необхідне для дихання живих істот і є одним із засобів забезпечення життя особи, право на яке гарантується статтею 27 Конституції України. Життя без повітря неможливо, саме тому у ст. 13 Конституції України закріплено, що атмосферне повітря є об'єктом права власності Українського народу; від імені та в інтересах народу ефективно управління атмосферним повітрям здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Зважаючи на те, що нормотворчою функцією у сфері зміни клімату наділені ряд органів влади України, то, у своїй діяльності із розробки та прийняття нормативно-правових актів, вони зобов'язані діяти в інтересах свого народу таким

чином, щоб забезпечити конституційні права кожної людини на життя, права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Законодавство у сфері зміни клімату включає в себе національне та міжнародне. Зважаючи на пріоритетність норм міжнародного права над національними, найважливіша роль серед нормативно-правових актів у сфері зміни клімату належить міжнародним договорам, ратифікованим Україною. Адже, як вказано в статті 9 Конституції України: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України». Окрім того, в статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України» зазначено: «Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору».

Ще в 1996 році Україна ратифікувала **Рамкову Конвенцію ООН про зміну клімату (надалі — Рамкова конвенція, РКООНЗК)**, а згодом, в 2004 році — **Кіотський протокол до Рамкової конвенції (надалі — Кіотський протокол)**, таким чином взявши на себе зобов'язання виконувати положення цих міжнародних договорів. Основною метою Рамкової конвенції є розроблення стратегії захисту та збереження кліматичної системи, досягнення стабілізації концентрацій парникових газів в атмосфері на такому рівні, який не допускав би небезпечного антропогенного впливу на клімат. На жаль, в даний час, в Україні положення Конвенції належним чином не виконуються, в основному через відсутність належного регулювання та повноти реалізації її вимог у національному законодавстві.

Як вже зазначалось, питання зміни клімату тісно пов'язане з правами людини і може мати прямий

і непрямий вплив на життя людини. Мільйони людей в світі потерпають від підвищення рівня моря, повеней та ураганів, опустелювання, пересихання річок та втрати ґрунтових вод, танення льодовиків та інших негативних впливів. Зміна клімату впливає на дотримання фундаментальних прав людини — права на життя, здоров'я, культуру, воду, їжу та притулок. Ці права людини визнані в основних договорах стосовно захисту прав людини та регіональних конвенціях з прав людини. Такими є Загальна декларація з прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Американська конвенція з прав людини, Європейська конвенція про захист прав та основних свобод людини, Африканська хартія про захист прав людини та народів. У всіх вищеперелічених документах зазначено те, що зміна клімату має безпосереднє відношення до прав людини.

У 2008 році Рада ООН з прав людини прийняла **Резолюцію 7/23** «Права людини і зміна клімату» (надалі — резолюція). У Резолюції визнається, що «зміна клімату створює безпосередню та далекосяжну загрозу для людей та спільнот в усьому світі і впливає на повне дотримання прав людини» та зазначено, що «зміна клімату є глобальною проблемою, котра вимагає глобального вирішення».

Неможливо не згадати й про Конвенцію ЮНЕСКО про охорону світової культурної та природної спадщини, адже зміна клімату значно впливає на біорізноманіття об'єктів світової спадщини. Підвищення температури спричинятиме опустелювання, частим пожежам, зміні ареалів поширення тварин і рослин. Відомо, що об'єктами природної спадщини є екосистеми, де живуть рідкісні види, що є важливими складовими світового біорізноманіття. Таке твердження було визнано й Комітетом з охорони світової спадщини, який зазначив: «Вплив зміни клімату зараз торкається, і ймовірно у наступні роки буде торкатися багатьох об'єктів природної і культурної світової спадщини», а також закликав усі країни-члени вживати необхідних заходів щодо попередження та уникнення такого впливу.

У зв'язку із останніми подіями у контексті вуглецевого ринку в Україні, ЕПЛ рекомендує Україні застосовувати та дотримуватись Схеми торгівлі викидами Європейського Союзу, котра базується на Директиві ЄС щодо торгівлі викидами 2003/87/ЄС (EU ETS), яка набрала чинності 25 жовтня 2003 року. Така система торгівлі викидами є найбільшою в світі системою торгівлі викидами, і є однією з основних складових кліматичної політики ЄС.

ЄС встановлює ліміти на надходження одиниць скорочень від механізмів чистого розвитку та

спільного провадження, щоб стимулювати впровадження проектів по скороченню викидів всередині країни. До складу EU ETS входять більше дванадцяти тисяч підприємств, які створюють більше половини європейських викидів CO<sub>2</sub> та 40 відсотків від усіх викидів парникових газів. Сюди входять такі сектори як енергетика, виробництво та обробка чорних металів, видобувна промисловість, целюлозно-паперова промисловість, ведення моніторингу та звітності викидів яких є надзвичайно актуальними та необхідними для України. Наразі такі заходи в Україні поки що не проводяться.

З часу ратифікації Рамкової конвенції та Кіотського протоколу в Україні досі не прийнято на рівні закону жодного нормативно-правового акту у сфері зміни клімату. Протягом кількох років держава робила перші кроки щодо юридичного врегулювання питання зміни клімату в Україні, а також антропогенних викидів парникових газів, розробивши проекти законів України: «Про регулювання та управління викидами та абсорбцією поглиначами парникових газів», «Про екологічний ринок України», «Про регулювання у сфері енергозбереження», «Про парникові гази». Усі ці проекти мали спільну мету — визначити правові та організаційні основи запобігання і пом'якшення наслідків зміни клімату, виконання зобов'язань України за Рамковою конвенцією та Кіотським протоколом та навіть дещо збігались за змістом. Втім, якщо більш детально проаналізувати зміст цих законопроектів, то висновок такий. Основний акцент робиться не на зменшення викидів парникових газів, а на міжнародній торгівлі квотами та проектах спільного впровадження. Відсутня самостійна ініціатива держави у зменшенні негативного впливу на клімат. Проте ці законопроекти досі не прийняті, а перші два із них — «доручено врахувати в іншому проекті».

Лише проект Закону України «Про регулювання у сфері енергозбереження» пройшов перше читання у Верховній Раді України, незважаючи на гостру критику громадськості та висновок Головного науково-експертного управління, яким висловлено низку зауважень до його змісту, звернуто увагу на низку прогалин та недоліків, які потребують значного доопрацювання. Це пов'язано в першу чергу з тим, що законопроект визначав правові, економічні та організаційні основи державної політики у сфері регулювання обсягу антропогенних викидів та поглинання парникових газів з метою підвищення енергоефективності шляхом впровадження енергозберігаючих технологій і спрямований на виконання зобов'язань України у цій сфері. Втім, напрямок енергозбереження є лише одним з багатьох результатів впровадження положень та механізмів Кіотського протоколу. Таким чином, назва зазначеного законопроекту не відповідає його

суті, змісту, меті та завданням, звужує можливості запровадження гнучких механізмів, передбачених Кіотським протоколом.

Втім і цей проект закону залишається під питанням, так як 22.06.2012 року на сайті Верховної Ради України зареєстровано проект Постанови ВРУ про зняття з розгляду проекту Закону України про регулювання у сфері енергозбереження, як такого, що втратив актуальність внаслідок прийняття Податкового кодексу України, Митного кодексу України та інших законодавчих актів.

Щодо проекту Закону України «Про регулювання та управління викидами та абсорбцією поглиначами парникових газів», то саме Національним планом заходів з реалізації Кіотського протоколу передбачено затвердження цього нормативного акту. Однак, зважаючи на його змістовну схожість із проектом закону «Про регулювання у сфері енергозбереження», проект закону доручено врахувати у проекті «Про регулювання у сфері енергозбереження».

Внаслідок проведеної наукової експертизи проекту Закону України «Про екологічний ринок України», надано експертний висновок про доцільність його відхилення за результатами розгляду у першому читанні, а за інформацією із сайту Верховної Ради України від 21.10.2010 року, законопроект доручено врахувати в іншому проекті.

Досить важливі завдання ставив перед собою проект Закону України «Про парникові гази» у сфері запобігання і пом'якшення наслідків зміни клімату, виконання зобов'язань України за Рамковою конвенцією та Кіотським протоколом. Втім він був знятий з розгляду ще 07.07.2010 року.

Незважаючи на відсутність спеціальних законів у сфері зміни клімату, чинне законодавство України заклало основи для охорони, збереження та відновлення стану атмосферного повітря, як одного із основних життєво важливих елементів навколишнього природного середовища, у деяких її законах ще до часу ратифікації Україною Рамкової конвенції та Кіотського протоколу.

Зокрема, загальні вимоги у сфері охорони атмосферного передбачено Законами України «Про охорону атмосферного повітря», «Про охорону навколишнього природного середовища». Закон України «Про охорону атмосферного повітря» визначає правові і організаційні основи та екологічні вимоги в галузі охорони атмосферного повітря, серед них передбачені такі нормативи: екологічної безпеки атмосферного повітря; гранично допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел; гранично допустимого впливу фізичних та

біологічних факторів стаціонарних джерел; вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та впливу фізичних факторів пересувних джерел; допустимого викиду забруднюючих речовин.

Відносини з приводу негативного впливу на клімат майже не врегульовані у вказаному законі. Лише ч. 2 ст. 16 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» під назвою «Регулювання діяльності, що впливає на погоду і клімат передбачає, що: «Підприємства, установи і організації відповідно до міжнародних угод зобов'язані скорочувати і в подальшому повністю припинити виробництво і використання хімічних речовин, що шкідливо впливають на озоновий шар, а також скорочувати викиди діоксиду вуглецю та інших речовин, накопичення яких у атмосферному повітрі може призвести до негативних змін клімату».

Разом з тим, механізм із реалізації цієї статті досі не закріплено ні в цьому законі, ні в інших нормативно-правових актах. Таким чином, підприємства, установи та організації не здійснюють жодних заходів із скорочення викидів речовин, накопичення яких у атмосферному повітрі може призвести до негативних змін клімату; відсутня інформація про те, яка кількість цих речовин, утворена внаслідок діяльності кожного підприємства, є допустимою, та такою, що негативно впливає на клімат; відсутні обмеження щодо кількості викидів. Зважаючи, що більшість парникових газів є водночас забруднюючими речовинами, то за поясненням Мінприроди на сьогодні інвентаризація антропогенних викидів парникових газів здійснюється відповідно до виданих дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря.

На думку авторів, необхідним є розроблення окремого розділу у Законі України «Про охорону атмосферного повітря», який буде регулювати загальні вимоги щодо зміни клімату, а також врегулювання правил, стандартів, нормативів, дозволів та лімітів на викиди парникових газів, їхній моніторинг, облік.

Стосовно Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», то він визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь. Також, згідно преамбули цього Закону, Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, збереження, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, запобігання

і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище. Відповідних змін у регулюванні відносин зміни клімату потребує і цей Закон.

Удосконалення системи відповідальності за порушення вимог у сфері антропогенного впливу на зміну клімату повинно бути здійснено шляхом встановлення окремих складів правопорушень у Кодексі України про адміністративні правопорушення та в Кримінальному кодексі України.

Важливе значення у регулюванні сфери зміни клімату в Україні належить підзаконним нормативно-правовим актам, яких, на відміну від наявних законів, є велика кількість та які глибше регулюють актуальні у цій сфері питання. Детальніше проаналізуємо деякі із них, не претендуючи на всебічний та повний аналіз нормативних актів, що не передбачено форматом публікації.

Постановою КМУ «Про кліматичну програму України» (Кліматична програма) від 28 червня 1997 р. № 650, клімат визнано одним із основних природних ресурсів, від якого залежать умови життя і діяльності людини, напрями і рівень розвитку економіки.

У Кліматичній програмі, яка є складовою частиною Всесвітньої кліматичної програми, також зазначено, що незначні зміни клімату на фоні складної екологічної ситуації в Україні можуть викликати значні соціально-економічні збитки, якщо не вживати комплексу заходів до запобігання їм. Кліматична програма визначає, що коливання клімату є наслідком не лише природних процесів, але й результатом господарської діяльності людини, в першу чергу через викиди в атмосферу парникових газів, головні з яких діоксид вуглецю та метан.

У Преамбулі йдеться про те, що підвищення середньої глобальної температури приземного шару атмосфери призведе до значних змін клімату в багатьох регіонах світу, у тому числі в Україні. Це суттєво вплине на всі сфери діяльності людини, а також на біологічну різноманітність, поверхневі та підземні води, земельні ресурси, тощо.

Оскільки, виконання Кліматичної програми, в якій передбачено низку важливих заходів і робіт, наукових досліджень, було розраховано лише на 1998–2002 роки, вважаємо, що на сьогодні необхідно прийняти нову Кліматичну програму на найближчі роки та План заходів до неї, в якому будуть визначені конкретні заходи, їхні виконавці та джерела фінансування.

Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1999 р. № 583 було створено Міжвідомчу

комісію із забезпечення виконання Рамкової конвенції, основною метою роботи якої є організація розроблення та координації впровадження національної стратегії та національного плану дій з виконання міжнародних зобов'язань України із зміни клімату. До складу Міжвідомчої комісії входять представники від органів державної влади, в тому числі від Мінприроди, Держекоінвестагентства, та, за згодою, представники громадських організацій, наукових установ, народні депутати. Основною формою їхньої роботи є засідання, які проводяться щокварталу відповідно до плану роботи Комісії, затвердженого головою Комісії, або у разі потреби.

В Україні розпорядженням уряду був затверджений Національний план заходів з реалізації положень Кіотського протоколу (надалі — Національний план) від 18 серпня 2005 року № 346-р. (із змінами від 05 березня 2009 року). Національний план містить низку заходів, спрямованих на виконання міжнародних зобов'язань зі зміни клімату, перелік виконавців цих заходів (відповідні органи державної влади) та строки, протягом яких вони повинні бути виконані. Станом на сьогодні більшість із цих заходів не виконано у зазначені в Національному плані строки, а тому не реалізованими, проте передбаченими залишаються такі заходи:

- розроблення порядку організації та проведення моніторингу за антропогенними викидами парникових газів (строк виконання минув у грудні 2009 року);
- удосконалення системи методологічного та інформаційного забезпечення, що використовується для визначення обсягу викидів парникових газів у секторах економіки, з урахуванням міжнародних вимог та відображення інформації про такий обсяг за результатами державних статистичних спостережень у звітно-статистичній документації (строк виконання минув у грудні 2009 року);
- розроблення методики визначення обсягу абсорбції парникових газів (строк виконання минув в 2009–2010 роках);
- підготовка і затвердження Національного плану розподілу дозволів на антропогенні викиди із джерел парникових газів (строк виконання минув у червні 2009 року);
- не затверджено регіональні та галузеві плани заходів з адаптації до зміни клімату.

Розроблений, втім досі не затверджений Національний план заходів з пом'якшення наслідків зміни клімату. До грудня 2010 року передбачалось розроблення Національного плану заходів щодо

адаптації до зміни клімату з визначенням джерел їхнього фінансування, а також рекомендації щодо розроблення відповідного плану заходів для місцевих органів виконавчої влади. Попри пропущені строки, 12.10.2011 року оприлюднено для обговорення з громадськістю проект Національного плану заходів з адаптації до зміни клімату.

29 травня 2012 р. Головою Держекоінвестагентства підписаний План першочергових заходів з адаптації до зміни клімату на 2012 рік. В рамках виконання цього Плану створена експертна група з питань адаптації до змін клімату при Міжвідомчій комісії із забезпечення виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, яка в основному забезпечує доопрацювання проекту Національного плану заходів щодо адаптації до зміни клімату.

Також в межах Плану першочергових заходів протягом липня–серпня 2012 року проводяться семінари на місцевому рівні щодо розроблення регіональних планів дій з адаптації до змін клімату. Відповідні пропозиції та висновки напрацьовані в рамках цих заходів будуть включені у регіональні плани дій з адаптації до зміни клімату та Національний план адаптації до зміни клімату.

Указом Президента України про введення в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року «Про стан і проблеми імплементації Україною Рамкової конвенції ООН про зміну клімату» доручено Мінприроди у тримісячний строк разом із Державним комітетом статистики України:

- вдосконалити методологічне забезпечення визначення обсягів викидів парникових газів згідно з Керівними принципами проведення національної інвентаризації антропогенних викидів парникових газів, розробленими Міжурядовою групою експертів з питань зміни клімату;
- переглянути порядок взяття на державний облік об'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і стан атмосферного повітря, видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, з метою створення максимально повного переліку підприємств, які мають джерела викидів парникових газів;
- забезпечити належну підготовку, попереднє обговорення громадськістю та своєчасне подання до секретаріату Конвенції щорічних національних кадастрів антропогенних викидів із джерел та абсорбції поглиначами парникових газів в Україні відповідно до вимог документів, прийнятих Конференціями Сторін Конвенції.

Указом Президента України від 12 вересня 2005 року, Мінприроди визначено координатором заходів щодо виконання зобов'язань України за Рамковою конвенцією та Кіотським протоколом. Постановою КМУ від 10 квітня 2006 р. № 468 «Про порядок координації заходів щодо виконання зобов'язань України за Рамковою конвенцією Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотським протоколом до зазначеної Конвенції» визначено сам порядок координації заходів, згідно якого відповідні органи подають Держекоінвестагентству щороку до 15 грудня інформацію про обсяги споживання всіх видів палива, а також види промислової та сільськогосподарської діяльності, внаслідок яких утворюються антропогенні викиди. На підставі цих даних Держекоінвестагентство формує та подає Секретаріатові Рамкової конвенції національний кадастр антропогенних викидів та абсорбції парникових газів і національне повідомлення про зміну клімату.

Відповідно до Постанови КМУ від 17 квітня 2008 р. № 392 «Про забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України за Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату та Кіотським протоколом до неї», Держекоінвестагентство визначено органом, уповноваженим на провадження міжнародної діяльності за Кіотським протоколом до Рамкової конвенцією. Разом з тим, Постановою КМУ від 13 вересня 2002 р. № 1371 (із змінами від 2 березня 2010 р.) «Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна» Держекоінвестагентство, Мінприроди, МЗС, Мінекономрозвитку визнано відповідальними за виконання зобов'язань, що випливають із членства України в Конференції Сторін Рамкової конвенції.

Окремі повноваження Держекоінвестагентства та Мінприроди у сфері зміни клімату врегульовані у положеннях про ці органи, зокрема, в Указах Президента «Про Положення про Державне агентство екологічних інвестицій України» від 13.04.2011 № 455/2011; Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» від 13.04.2011 № 452/2011.

Велика кількість прийнятих підзаконних нормативно-правових актів переважно регулюють окремі питання у сфері зміни клімату. У сфері реалізації проектів спільного впровадження розроблені такі нормативні документи:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок розгляду, схвалення та реалізації проектів, спрямованих на зменшення обсягу антропогенних викидів або збільшення абсорбції парникових газів згідно з Кіотським протоколом

до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату» від 22 лютого 2006 р. № 206»;

- Наказ Мінприроди: «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки та подання на розгляд проектів спільного впровадження юридичними особами» від 01 червня 2006 р. № 273;
- Накази Національного агентства екологічних інвестицій України: «Щодо моніторингу стану діяльності проектів спільного впровадження» від 20.10.2010 № 98; «Вимоги до підготовки проектів спільного впровадження» від 25 червня 2008 року N 33; «Про затвердження Вимог до документів, у яких обґрунтовуються обсяги антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, для отримання листа-підтримки власником джерела викидів, на якому планується реалізація проекту спільного впровадження» від 25 червня 2008 р. N 32; «Щодо моніторингу стану діяльності проектів спільного впровадження» від 20.10.2010 № 98; «Про затвердження Інструкції про реалізацію проектів спільного впровадження за національною процедурою» від 18.12.2008 № 79.

Велика кількість двохсторонніх угод та меморандумів у сфері ПСВ укладена із іншими країнами, наприклад, Угода між Урядом України та Урядом Французької Республіки про сприяння проектам відповідно до Механізму спільного впровадження Кіотського протоколу; Меморандум про взаєморозуміння між Виконавчим комітетом Комісії із змін клімату Португалії та Нацеконівестагентством від 08.12.2010; Меморандуму про порозуміння між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Нідерланди про співробітництво з впровадження Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, зокрема щодо зменшення емісії парникових газів відповідно до статті 6 Кіотського протоколу затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07.06.2006 № 318-р., тощо.

### **У сфері міжнародної торгівлі викидами парникових газів:**

- Постанови Кабінету Міністрів України: «Про формування і ведення Національного електронного реєстру антропогенних викидів та абсорбції парникових газів» від 28 травня 2008 р. № 504; «Про затвердження Порядку розгляду, схвалення і реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій та пропозицій щодо здійснення заходів, пов'язаних з реалізацією таких проектів і виконанням зобов'язань сторін

Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату» від 22.02.2008 № 221 (зі змінами, внесеними Постановою Кабінету Міністрів України від 06.09.2010 № 807); «Про здійснення попередньої оплати робіт з капітального ремонту, пов'язаних з реалізацією проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій за рахунок коштів, отриманих від продажу частин установленої кількості викидів парникових газів відповідно до статті 17 Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату» від 6 грудня 2010 р. N 1108; «Порядок проведення конкурсу із закупівлі товарів, робіт і послуг у рамках реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій та заходів, пов'язаних з реалізацією таких проектів і виконанням зобов'язань сторін Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату за кошти, отримані від продажу частин встановленої кількості викидів парникових газів» від 16 липня 2012 р. № 672; «Про затвердження плану заходів щодо підготовки і реалізації у закладах освіти та охорони здоров'я проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій, що спрямовані на зменшення обсягу викидів парникових газів» від 16.09.2009 № 1036.

- Розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про укладення договору купівлі-продажу одиниць (частин) установленої кількості між Нацеконівестагентством та Міністерством довілля, сільськогосподарських та морських справ Іспанії» від 18 листопада 2009 р. № 1388-р; «Про укладення угод з продажу одиниць встановленої кількості» від 18 березня 2009 р. № 277-р.; «Про укладення договору між Національним агентством екологічних інвестицій України та Організацією з розробки нових енергетичних та промислових технологій (Японія)» від 29.01.2009 № 90-р.; «Про введення в обіг одиниць (частин) установленої кількості» від 30 липня 2008 р. № 1028-р.; «Про операції з одиницями (частинами) установленої кількості» (від 1 жовтня 2008 р. № 1294-р.; від 30 жовтня 2008 р. № 1369-р; від 07 червня 2010 р. № 1195-р; від 15 вересня 2010 р. № 1834-р; від 18 жовтня 2010 р. № 1990-р; від 20.12.2010 № 2280-р; від 07 вересня 2011 р. № 851-р; від 12 вересня 2011 р. № 860-р; 10.10.2011 № 984-р); «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів, спрямованих на зменшення обсягів викидів (збільшення абсорбції) парникових газів» від 23.03.2011 № 348 (зі змінами, внесеними Постановою Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 № 619).
- Наказ Нацеконівестагентства: «Про затвердження Положення про Міжвідомчу робочу

групу з розгляду та схвалення проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій» від 16 червня 2008 року № 27/1;

- Меморандум про взаєморозуміння між Національним агентством екологічних інвестицій України та Міністерством довкілля, суші та моря Італійської Республіки щодо співробітництва у сфері зміни клімату, розробки проектів спільного впровадження та участі в міжнародній торгівлі викидами за Кіотським протоколом до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату.

## **У сфері обліку викидів парникових газів:**

- Постанова КМУ «Про затвердження Порядку функціонування національної системи оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озоновий шар» від 21 квітня 2006 р. № 554.
- Розпорядження КМУ «Про утворення бюджетної установи «Національний центр обліку викидів парникових газів» від 7 листопада 2011 р. № 1194-р
- Накази Держекоінвестагентства: «Порядок проведення національної інвентаризації антропогенних викидів із джерел та поглинання поглиначами парникових газів» від 24.10.2008 № 58; «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки методик для інвентаризації викидів парникових газів від антропогенних джерел « від 05.10.2009 № 73; «Методика розрахунку питомих викидів двоокису вуглецю при виробництві електричної енергії на теплових електростанціях та при її споживанні»

від 21.03.2011 № 39; Накази про затвердження показників питомих викидів двоокису вуглецю (приймаються щорічно).

У сфері зміни клімату можуть прийматися й індивідуальні акти (акти застосування норм права), які стосуються конкретної особи або вирішення конкретної справи. Такими можуть бути акти Держекоінвестагентства, які приймаються при затвердженні проектів спільного провадження. До прикладу, Наказ Держекоінвестагентства № 2 від 25.02.2011 р., яким затверджено проект спільного впровадження «Впровадження заходів з енергоефективності на ВАТ «МК» АЗОВСТАЛЬ»».

Огляд законодавства дає підстави зробити такі висновки.

1. Наявна нормативна база України не є достатньою та потребує значного вдосконалення, особливо врегулювання питання зміни клімату на рівні законів.

2. Увага органів влади, уповноважених приймати законодавство у сфері зміни клімату, повинна бути перш за все спрямована на реальне скорочення викидів парникових газів. При прийнятті нормативних документів повинна бути забезпечена участь громадськості та максимальне врахування її думки, як того вимагає Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція).

3. Позитивний досвід міжнародної спільноти не може не стати прикладом для України. Саме тому слід рівнятися та запозичувати такий досвід країн західної демократії, що стосується не лише права на безпечне для життя та здорове довкілля, а й забезпечення реалізації прав людини загалом, передбачених в Загальній декларації з прав людини, Конституції України та інших міжнародних актах.



# Зміна клімату та національна безпека

Михайло Хворов,  
д. х. н., професор кафедри екології  
Європейського університету

*У статті автор розглядає основні аспекти впливу кліматичних змін на рівні безпеки і в глобальному, і в національному вимірі. Показано, що трансформація кліматичних умов призводить до збільшення кількості надзвичайних природних явищ на всіх континентах, у тому числі на території України. Зміна клімату може стати мультиплікатором реальних та потенційних ризиків і загроз, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України.*

**В**ивчення потенційних наслідків очевидних кліматичних змін на рівні безпеки водночас і в глобальному, і на національному вимірі є актуальною політичною, економічною і науковою проблемою. Так, Мадридська декларація стосовно стану довкілля та безпеки, яка прийнята Радою міністрів ОБСЄ (2007 рік), визнає, що зміна клімату є довгостроковим викликом світової безпеці<sup>1</sup>:

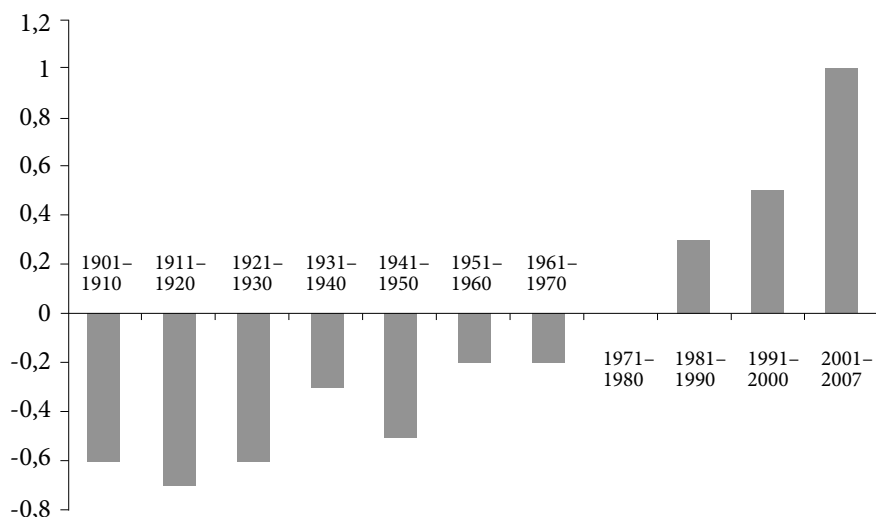
**«Зміна клімату вже впливає на соціоекономічний фундамент суспільства та в майбутньому завдасть збитку інфраструктурі багатьох країн, спочатку створеної для інших кліматичних умов. Особливо складні виклики обумовлені взаємозв'язком між водними ресурсами, продовольством і енергією. Вода важлива не тільки для задоволення фізичних потреб, але і для виробництва продовольства і гідроелектроенергії, а також використовується як охолоджувач на електростанціях. Як сільське господарство, так і енергетика є ключові сектори економіки. Зростання чисельності населення і збільшення потреби в продовольстві, енергії та інших ресурсах відбувається на тлі зміни клімату. Таким чином, зміни в доступі до водних ресурсів також вплинуть на продовольчу й енергетичну безпеку, а, отже, і на рівень економічного розвитку та зайнятість населення. Втім конкретні наслідки зміни клімату відрізняються великим ступенем невизначеності і практично не піддаються прогнозуванню. Наприклад, неможливо точно розрахувати ймовірність настання кризових подій або ж заздалегідь передбачити їхній розмах. У цій ситуації сценарії є ключовими інструментами, здатними знизити рівень невизначеності шляхом опису**

**різних можливих майбутніх ситуацій, оскільки розробка сценаріїв допомагає виявити небезпечні тенденції на ранній стадії і полегшує процес підготовки до них.»**

Протягом останніх років, наслідки зміни клімату все частіше обговорюється в контексті міжнародної безпеки і збройних конфліктів<sup>2</sup>. Аналітики і дослідники стверджують, що зміни в забезпеченні водою та продовольством, зміни в структурі населення і перевизначення територій і берегової лінії, викликані зміною клімату, можуть посилити напруженість і призвести до нових конфліктів.

Проблему впливу зміни клімату на стан безпеки можна аналізувати у трьох рівнях: регіональному, національному і субрегіональному, а також — глобальному або міжнародному. На кожному з них необхідно приймати до уваги головні аспекти: енергетичну безпеку, водне господарство, транспорт, сільське господарство, продовольче забезпечення населення, екологічну безпеку, охорону здоров'я. Для оцінки ризиків, пов'язаних з безпекою, необхідно брати до уваги особливості окремих країн регіону та надкордонний характер кліматичних змін, економічну, соціальну і демографічну структури, ресурсний і перш за все водний потенціал, продовольчу безпеку, стабільність економічного і соціального розвитку та основних державних установ.

Одним з головних проявів регіональних кліматичних змін в Україні на фоні глобальних процесів потепління є суттєве підвищення температури повітря у зимовий період, збільшення кількості стихійних метеорологічних явищ та екстремальних погодних умов. Результати багаторічних метеорологічних спостережень (див. мал. 1) свідчать про підвищення середніх річних температур повітря на 1–0,5 градуси впродовж останніх ста років, особливо у північних районах України. Прогнозовані зміни клімату передбачають вищу температуру у спекотні дні, довші періоди літньої засухи; більший рівень



Мал. 1. Відхилення від норми (° C) середньої регіональної температури повітря в Україні за останні сто років.

опадів, але менша їхня кількість у вигляді снігу. В північній частині України тривалість морозів може скоротитися на 60 днів, а сніжного періоду — на 50 днів. Потужні суховії у південних степах, поповнення ґрунтових вод скорочуватиметься. Також збільшиться кількість інтенсивних коротких злив, що підвищуватиме ризик раптових повеней.

Динаміка зміни клімату в Україні є синхронною по відношенню до змін глобального клімату: середнє підвищення температури в приземному шарі атмосфери близько 1° C; найбільше підвищення температури повітря в центральних і північних районах — до 2° C; зменшення континентальності клімату; різкі перепади добових температур повітря супроводжуються небезпечними метеорологічними явищами; посилення впливу Атлантики і Середземномор'я на клімат України, потепління зими. Прогнозованими наслідками зміни клімату є вплив на потреби економіки в енергоносіях та особливості її сезонної динаміки; вплив на структуру генеруючих потужностей і особливості сезонної динаміки їхнє використання; зміна відносно стабільного річкового стоку на мінливий; проблема кількості та якості питної води і зменшення запасів водних ресурсів; нестабільність сільськогосподарського виробництва, зміна термінів посівів, внесення добрив, зміна заходів захисту від шкідників і хвороб; негативний вплив на здоров'я населення, особлива літніх людей.

Масштаби і час реалізації зазначених процесів, які обумовлені кліматичними змінами та впливають на рівень національної безпеки, визначаються не тільки природними умовами, а й особливостями та динамікою розвитку економіки, політики, структури влади. Так, звужений спектр промислового виробництва з відносно невеликою частиною наукоємної складової, недостатня розвиненість середнього та малого підприємницького сектора роблять національну економіку залежною від примх міжнародних ринків. Досить великий обсяг

імпортованих енергоносіїв обумовлює залежність економіки країни від політичних кон'юнктурних процесів і обмежені можливості формування та реалізації власного енергозабезпечення.

У той же час підвищення температури на 2° C буде сприяти не тільки зростанню ризику прояви небезпек, а й появі нових можливостей для регіонів України. Зменшення обсягів опадів у південних регіонах, більш довгі хвилі тепла сприятимуть змінім и в сільському господарстві та продовольчій безпеці. З іншого боку, в деяких регіонах, зокрема в північній та східній Україні, збільшення кількості опадів і температури створить більш сприятливі умови для сільського господарства та реалізації продовольчої безпеки держави.

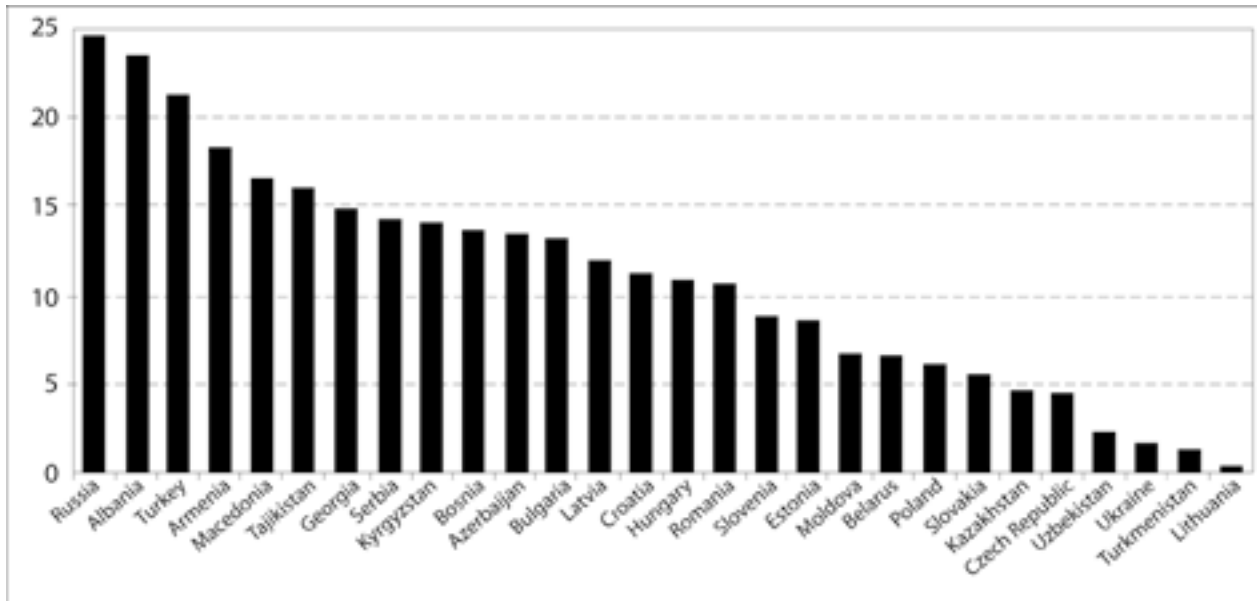
Проблема полягає у здатності України ефективно і оперативно використати позитивні складові кліматичних змін, модернізувати структуру сільськогосподарського виробництва та маркетингу сільгосппродуктів, транспорт, ринок землі, підвищити інвестиційну привабливість та продуктивність праці, тощо.

Загрозливим для національної безпеки є очікуване зростання масштабів природних стихійних явищ і катастроф, таких як лісові пожежі, повені, зсуви, тривала спека, що безумовно викликає необхідність планування і реалізації відповідних запобіжних заходів. Повторювані стихійні лиха можуть викликати значні переміщення населення, які, на тлі триваючого зростання етнополітичного напруження несуть потенційну загрозу насильства.

Значною проблемою вбачається очікуваний дефіцит води, пов'язаний із зниженням річного стоку на 20–30 відсотків у порівнянні з 1990 роком. Брак води може мати серйозні впливи на здоров'я населення та економіку, зокрема ефективність вирощування зернових культур, що за нинішньої структури сільськогосподарського виробництва негативно позначиться на врожайності в нових

Таблиця 1. Сумарні складові кліматичної небезпеки в Україні

Економічний вимір	Екологічний вимір	Політичний та військовий вимір	Гуманітарний вимір
– Погіршення економічного становища; – відсутність енергетичної безпеки; – відсутність продовольчої безпеки.	– Підвищення середньої температури; – зростання рівня моря; – кількісне та якісне зростання стихійних лих.	– Етнополітична напруженість; – приховані військові конфлікти.	– Соціальна напруженість; міграція населення; – авторитарне управління.



Мал. 2. Ранжування країн за ймовірністю несприятливих кліматичних ситуацій до кінця ХХІ століття (в умовних одиницях індексу кліматичних змін).

кліматичних умовах, і це, ймовірно, буде постійним. Прогнозоване підвищення рівня моря на 0,5–0,8 метрів призведе до значних земельних втрати, змін в ефективності та обсягах використання гідроенергетичних ресурсів, негативних явищах у сфері інфраструктури та індустрії туризму.

Загальний аналіз загроз національній безпеці України дозволяє виділити чотири складові кліматичної небезпеки (табл. 1): економічні, екологічні, політичні та військові, гуманітарні. Ранжування рівня цих загроз та чисельна оцінка ризиків їхньої реалізації є нагальною та складною науковою проблемою, хоча попередні порівняльні оцінки показують, що ймовірність несприятливих кліматичних ситуацій відносно невелика (мал. 2)

Найближчими нагальними проблемами є підвищення рівня інформованості та знань осіб, які приймають рішення, і широкої громадськості з питань зміни клімату, а також створення і реалізація спільної міжнародної політики адаптації та боротьби зі зміною клімату.

Дані моніторингу глобальних кліматичних змін на нашій планеті свідчать про тенденцію підвищення

середньосвітової температури повітря. Зазначені фактори призводять до трансформації кліматичних умов на глобальному рівні та збільшення кількості надзвичайних природних явищ (посух, буревіїв, повеней, затоплень, злив, зсувів ґрунту) на всіх континентах, у тому числі на території України. У свою чергу, трансформація кліматичних умов може стати мультиплікатором реальних та потенційних ризиків і загроз, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України в цілому.

1. OSCE 2007: *Madrid Declaration on Environment and Security*. MC. DOC/4/07. [http://www.osce.org/documents/mcs/2007.12.28657\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/2007.12.28657_en.pdf) (17 December 2009). OSCE 2003: *OSCE Strategy Document for the Economic and Environmental Dimension*.
2. EU 2008: *Climate Change and International Security. Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council*. S113/08. <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms>  
 EU 2008a: *Report on the Implementation on the European Security Strategy. Providing Security in a Changing World*. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf)

## Спiр Аргентини i Уругваю з практики Мiжнародного суду ООН<sup>1</sup> та його роль у мiжнародному правi

Аліна Самура,  
спеціаліст з міжнародних питань,  
юрисконсульт ЕПЛ

*У даній статті автор проаналізує рішення, прийняте 20 квітня 2010 року Мiжнародним судом ООН у справі щодо целюлозних заводiв на рiчці Уругвай. Даний спiр вiдноситься до транскордонних екологічних спорiв i стосується видачі Уругваю дозволiв на будiвництво двох целюлозних заводiв на рiчці, котра демаркує кордон мiж Аргентиною i Уругваєм. Приклад вирiшення цього спору зробив суттєвий позитивний внесок у розвиток мiжнародного права. Який саме цей внесок та в чому він полягає, автор розгляне нижче.*

### Вступ

**04** травня 2006 року Аргентина подала до Мiжнародного суду ООН заяву про судовий розгляд справи проти Уругвая стосовно спору, пов'язаного iз запланованим будiвництвом з дозволу Уругвая одного целюлозного заводу, а також будiвництвом i введенням в експлуатацію другого заводу, які знаходяться на рiчці Уругвай (надалі — рiка) та про порушення останнiм зобов'язань за Статутом рiчки, укладеного у 1975 році мiж Аргентиною та Уругваєм (надалі — Статут). Аргентина стверджувала, що, розпочавши будiвництво та введення в експлуатацію заводу «Ботнiя» i пов'язаних з ним об'єктiв на лiвому березі рiки Уругвай, остання порушила зобов'язання, покладені на неї згiдно iз Статутом рiки i повинна нести за це мiжнародну вiдповiдальнiсть. Аргентина також вимагала вiд Уругвая негайно припинити протиправнi дiї, вiдновити ситуацію, яка iснувала до здiйснення нею протиправних дiї, виплатити Аргентині компенсацію за шкоду, спричинену в резуль-

татi таких дiї, в розмірі, який встановить Суд. Разом з тим Аргентина вимагала надати гарантiї того, що Уругвай буде утримуватись вiд дiї, які би перешкоджали застосуванню Статуту рiки 1975 року, а також застосуванню процедури консультацій, передбаченої в главi II цього мiжнародного договору.

### 1. Факти

**П**ерший целюлозний завод, з приводу якого виник спiр, був заснований компанією «Celulosas de M'Voriscuá S. A.» (надалі — СМВ). Цей завод, в подальшому названий як завод СМВ (ENCE), мав бути збудований на лiвому березі рiки в уругвайському районі Ріо-Негро навпроти аргентинського міста Гуалегуайчу. 09 жовтня 2003 року уругвайське Мiнiстерство з питань житлового будiвництва, планування, землекористування i навколишнього середовища видало компанії СМВ перше рішення на будiвництво заводу СМВ (ENCE). 28 листопада 2005 року Уругвай дав дозвiл проводити пiдготовчi роботи для початку будiвництва за-

воду СМВ (ENCE) (розчищення майданчику). 28 березня 2006 року засновники проекту вирішили призупинити роботи на 90 днів. 21 вересня 2006 року вони оголосили про свій намір не будувати цей завод на запланованому майданчику.

Другий промисловий проект, який також викликав спір, реалізовувався компаніями «Ботнія С. А.» і «Ботнія Фрай-Бентос С. А.» (надалі — «Ботнія»). Цей другий целюлозний завод під назвою «Оріон» (надалі — «Оріон (Ботнія)»), був збудований на лівому березі ріки Уругвай в декількох кілометрах вниз по течії від місця, запланованого для заводу СМВ (ENCE), недалеко від міста Фрай-Бентос. Він був введений в експлуатацію і працює з 09 листопада 2007 року.

## 2. Правове регулювання відносин, щодо яких виник спір

**26** лютого 1975 року між Аргентиною та Уругваєм був підписаний Статут ріки (надалі — Статут). Метою Статуту є управління усіма видами діяльності на ріці.

У статті 1 Статуту передбачено, що сторони приймають його з метою створення спільного механізму, необхідного для оптимального і раціонального використання ріки Уругвай при суворому дотриманні прав і обов'язків, які виникають з міжнародних договорів й інших міжнародних угод, які діють для кожної зі сторін. На основі цього Статуту у 1975 році Сторонами з метою регулювання та координації діяльності, яка відбуватиметься на річці Уругвай, була створена так звана Адміністративна комісія ріки Уругвай (надалі — АКРУ).

АКРУ користується правами і виконує обов'язки, котрими вона наділена згідно зі Статутом 1975 року. Як і будь-яка міжнародна організація, яка володіє правосуб'єктністю, АКРУ повинна виконувати повноваження, необхідні для досягнення цілей Статуту, тобто оптимального і раціонального використання ріки Уругвай.

Згідно з положеннями про АКРУ, держава, яка ініціює заплановану діяльність, зобов'язана поінформувати про це АКРУ, щоб вона могла встановити «на попередній основі» і в межах максимум 30 днів, чи може такий план діяльності завдати шкоди іншій стороні.

Комісія покладає на обидві держави зобов'язання вживати активних дій для запобігання змін в

екологічному балансі. Ці дії зводяться не лише до прийняття нормативної бази, але й передбачають дотримання і забезпечення виконання обома сторонами відповідних заходів.

Положення Статуту передбачає обов'язок держав по досягненню балансу між правами Сторін і потребою у використанні ріки з метою економічної та торгової діяльності, з однієї сторони і обов'язком з її захисту від будь-якої екологічної шкоди, котра може бути завдана такою діяльністю з іншої сторони.

Також Стаття 36 Статуту передбачає обов'язок Сторін координувати за допомогою Комісії необхідні заходи із запобігання будь-яких змін в екологічному балансі з боротьби із шкідниками та іншими шкідливими факторами в ріці і зачеплених нею регіонах.

Положення Статуту покладає на сторони обов'язок зберігати водне середовище, а також запобігати його забрудненню шляхом введення належних правил і вжиття належних заходів згідно з діючими міжнародними угодами. Також, згідно з керівними принципами та рекомендаціями міжнародних технічних органів, інформувати один одного про правила, які вони планують ввести стосовно забруднення води для того, щоб встановити еквівалентні норми у своїх відповідних правових системах.

## 3. Суть претензій Аргентини

**У**ругвай не направив в АКРУ інформацію, котра вимагається згідно із частиною першою статті 7 Статуту, стосовно заходів СМВ (ENCE) і «Оріон (Ботнія)», не дивлячись на звернення до нього зі сторони Комісії, надати таку інформацію. Уругвай направив в АКРУ 14 травня 2003 року лише резюме відкритої заяви про оцінку екологічних наслідків будівництва заводу СМВ (ENCE). АКРУ вирішила, що цього документа недостатньо, і знову запросила 15 серпня 2003 року і 12 вересня 2003 року від Уругвая додаткову інформацію. Окрім того, Уругвай не надав АКРУ жодного документа стосовно заводу «Оріон (Ботнія)». Як наслідок, Уругвай видав первинні екологічні дозволи — компанії СМВ 09 жовтня 2003 року і компанії «Ботнія» 14 лютого 2005 року, не виконавши процедуру, передбачену в частині першій статті 7. Тобто, Уругвай прийняв рішення про екологічні наслідки проектів без участі АКРУ, застосувавши лише внутрішнє законодавство.

12 квітня 2005 року Уругвай видав дозвіл компанії «Ботнія» на проведення першого етапу будівництва заводу «Оріон (Ботнія)», а 05 липня 2005 року — дозвіл на будівництво портового терміналу для виключного використання річкового дна в промислових цілях, і свідомо не направив завідомо в АКРУ інформацію про ці проекти.

Окрім вищезазначених претензій та зауважень, Аргентина посилалась на наявність фактів впливу викидів заводу на якість річкової води, на негативні наслідки для біорізноманіття, забруднення повітря та інші.

## 4. Рішення Міжнародного Суду ООН

**20** квітня 2010 року Міжнародний Суд ООН (надалі — Суд) прийняв остаточне рішення у справі. Слід зазначити, що, здебільшого, рішення Суду базується на Статуті 1975 року ріки, який був основою для юрисдикції Суду. Суд не розглядав інших багатосторонніх природоохоронних угод, незважаючи на прохання Аргентини залучити їх до справи. Суд задовольнив вимоги Аргентини з приводу процесуальних порушень, однак не визнав достатніми доводи щодо матеріально-правових вимог.

### Процесуальні порушення

Щодо процесуальних порушень з боку Уругвая, в своєму рішенні Суд дав визначення та підтвердив важливі положення з деяких питань, серед яких й питання оцінки впливу на навколишнє середовище (надалі — ОВНС).

Суд зазначив, що в зв'язку з діяльністю, котра може спричинити транскордонну шкоду, держави повинні проводити ОВНС, а також визнав, що тепер такий обов'язок може розглядатись як вимога звичаєвого міжнародного права проводити ОВНС, у випадку, якщо існує небезпека того, що запланована діяльність в тій чи іншій місцевості буде мати значні негативні транскордонні наслідки.

Як впливає із загальної практики Суду, прийнято вважати, що обов'язок держави не вважається виконаним, якщо сторона, котра планує роботи, які можуть негативно вплинути на режим ріки чи якість її води, не провела ОВНС.

Важливим аспектом є те, що Аргентина і Уругвай не є учасниками Конвенції Еспо про

ОВНС в транскордонному контексті 1991 року. Відповідно, Суд постановив, що в даній ситуації кожна держава повинна була сама встановити в своєму внутрішньому законодавстві в процесі видачі дозволу на проект конкретний зміст ОВНС, яка вимагається в кожному випадку, враховуючи характер і масштаб запланованої діяльності й її ймовірний негативний вплив на навколишнє середовище.

Суд постановив, що ОВНС має проводитись до реалізації проекту. А також після того як роботи вже почались, і, якщо необхідно, протягом усього періоду реалізації проекту слід постійно контролювати його наслідки для навколишнього середовища.

У ситуації про оповіщення АКРУ про дозвіл, виданий 12 квітня 2005 року Уругваєм на проведення першого етапу будівництва заводу Ботнія, Уругвай стверджував, що в АКРУ поступала неодноразово інформація від різноманітних неурядових джерел та компанії про плани будівництва заводів. Однак Суд постановив, що така неофіційна інформація не може замінити обов'язок з інформування, котрий покладається на державу, яка планує будувати заводи.

Суд зробив висновок, що, не надавши інформацію АКРУ про заплановані роботи до видачі дозволів для кожного із заводів і для портового терміналу, який належить до заводу «Оріон (Ботнія)», Уругвай не виконав зобов'язання, передбачене в частині першій статті 7 Статуту 1975 року.

**Таким чином, Суд підтвердив необхідність своєчасного інформування про заплановану діяльність. Крім того, найбільш помітним внеском цього рішення в міжнародне екологічне право є те, що Суд чітко визнав оцінку впливу на навколишнє середовище (ОВНС), як практику, яка досягла статусу міжнародного звичаєвого права.**

### Матеріально-правові вимоги

З приводу матеріально-правових вимог Суд зробив висновки, що:

- Аргентина не довела, що Уругвай спричинив якусь шкоду або міг спричинити таку шкоду ріці чи її екосистемі;
- шкода, яку зазнає економіка Уругвая у зв'язку зі скороченням робочих місць у разі закриття заводу, буде суттєвою;
- враховуючи два попередніх висновки, такі заходи застосовуватись не будуть, оскільки вони будуть обтяжливими для країни.

Слід зазначити, що у конкретному випадку порушувалось питання щодо використання або невикористання в даному випадку послуг експертів за правилами статті 50 Статуту Суду, яка передбачає те, що Суд може в будь-який час призначити будь-яку фізичну особу, бюро, комісію чи іншу організацію для проведення розслідування чи надання експертного заключення. Виникало досить багато питань щодо необхідності використання та застосування цієї опції особливо в таких складних і технічних питаннях, які характерні для екологічних спорів. Однак Суд не скористався такою можливістю та зробив власні висновки.

Зокрема, стосовно доводів Аргентини про негативний вплив від діяльності заводів Уругваю на якість річкової води, а саме перевищень допустимих величин концентрації загального об'єму фосфора, який міститься в ріці, Суд зазначив, що загальний об'єм викидів фосфору в ріку, який може бути приписаний заводу «Оріон (Ботнія)», складає незначну долю порівняно із загальним об'ємом фосфору в ріці, який походить з інших джерел. А сам факт перевищення допустимих величин концентрації загального об'єму фосфора в ріці, котрі встановлені уругвайським законодавством стосовно стандартів якості води, не може розглядатись як порушення пункту а) статті 41 Статуту 1975 року, якщо врахувати відносно високий загальний об'єм фосфору, який містився в ріці до моменту введення заводу в експлуатацію, а також заходи, які вживаються Уругваєм в якості компенсації.

Також Суд спростував й твердження Аргентини про завдані негативні наслідки для біорізноманіття і притримувався думки, що в рамках свого обов'язку щодо збереження водного середовища Сторони зобов'язані охороняти флору та фауну ріки. Втім Суд у даному випадку не знайшов достатньо доказів для того, щоб зробити висновок про порушення Уругваєм його обов'язку зі збереження водного середовища, включаючи охорону його флори та фауни. Матеріали справи свідчать про те, що не був встановлений зв'язок між викидами заводу «Оріон (Ботнія)» і неправильним формуванням коловратки<sup>2</sup> чи діоксином, знайденим в тарпоні<sup>3</sup>, чи втратою жиру в молюсків, про що вказувалося у висновку аргентинської програми екологічного нагляду за рікою Уругвай (URES).

Що стосується забруднення повітря, Суд постановив, що, якщо викиди із заводських труб внесли у водне середовище речовини, які завдають шкідливий вплив, то таке опосередковане забруднення ріки підпадає під положення Статуту 1975 року. Втім з врахуванням висновків

Суду стосовно якості води суд притримувався думки, що в матеріалах справи відсутні очевидні доводи того, що шкідливі речовини потрапили у водне середовище ріки через викиди заводу «Оріон (Ботнія)» в атмосферу.

Враховуючи вищенаведене, Суд вирішив, що його висновок стосовно неправомірної поведінки Уругвая щодо його процесуальних зобов'язань як такий є задоволенням вимог Аргентини та, оскільки порушення процесуальних зобов'язань Уругваєм були здійснені в минулому та припинились, відсутня підстава для винесення постанови про їхнє припинення.

## **Вимоги щодо відшкодування шкоди та припинення діяльності**

Розглянувши претензію Аргентини стосовно того, що завод «Оріон (Ботнія)» має бути демонтованим на основі *restitutio in integrum*, Суд нагадав, що міжнародне звичаєве право передбачає реституцію як одну з форм репарації, при цьому реституцією є відновлення ситуації, котра існувала до здійснення протиправного діяння.

Крім того, Суд нагадав, що, якщо реституція фізично неможлива чи передбачає обов'язок абсолютно неспіврозмірній отриманій від неї вигоди, репарація приймає форму компенсації чи задоволення або навіть їхнє поєднання. Суд зазначає, що, як й інші форми репарації, реституція повинна відповідати завданій шкоді з врахуванням характеру протиправного діяння, яке стало його причиною.

Як вказав Суд, процесуальні обов'язки за Статутом 1975 року не передбачають будь-яку процесуальну заборону на будівництво заводу «Оріон (Ботнія)» при відсутності згоди Аргентини після спливу строків переговорів. Втім Суд зазначив, що будівництво цього заводу почалось до завершення переговорів у порушення процесуальних зобов'язань, закріплених у Статуті 1975 року. Крім того, Суд визнав на основі пред'явлених йому доказів, що діяльність заводу «Оріон (Ботнія)» не призвела до порушення матеріально-правових зобов'язань, передбачених в Статуті 1975 року.

Оскільки Уругваю не заборонялось продовжувати будівництво і діяльність заводу «Оріон (Ботнія)» по спливу періоду переговорів і він не порушив ніяких матеріально-правових зобов'язань за Статутом 1975 року, постанова у демонтажі заводу не може розглядатись, на думку Суду, як

належний засіб правового захисту за порушення процесуальних зобов'язань.

Оскільки Уругвай не порушив ніяких матеріально-правових зобов'язань за Статутом 1975 року, Суд на цій же підставі не може прийняти вимогу Аргентини стосовно компенсації за можливу шкоду, завдану різним секторам економіки, особливо туризму і сільському господарству.

Це рішення є одним з небагатьох у практиці Міжнародного суду ООН, що стосується довкілля, та може вважатись значним внеском у розвиток міжнародного екологічного права, зокрема, у сфері визнання процесуальних інструментів. Суд визнав важливу роль ОВНС та необхідність співпраці сторін у сфері інформування щодо планованої діяльності і спільного збереження транскордонних водотоків.

Суд не визнав достатніми докази Аргентини та не знайшов достатніх підстав для припинення

діяльності. Втім рішення Суду ще раз вказує на складність доказування причинового зв'язку між діяльністю та негативними наслідками і свідчить про те, що екологічні спори є складними і потребують формування відповідного міжнародного досвіду в цій сфері.

- 1 Міжнародний суд (англ. *International Court of Justice*, фр. *Cour internationale de Justice*) — головний судовий орган ООН, до юрисдикції якого входять усі питання, що передаються йому державами, і всі питання, передбачені Статутом ООН і чинними договорами і конвенціями. Суд знаходиться у місті Гаага (Нідерланди). Країни-члени можуть передавати на розгляд Міжнародного суду справи про прикордонні суперечки, право на рибну ловлю, право на корисні копалини та інші спірні питання. Генеральна Асамблея або Рада Безпеки можуть консультуватися з Міжнародним судом з будь-якого питання. Сторонами в справах, що розглядаються Судом, можуть бути тільки держави.
- 2 Мікроскопічний хробак.
- 3 Назва двох видів риб, єдиних представників сімейства *Megalopidae* і роду *Megalops*, великі прибережні риби.



# Екологи зазирнули у майбутнє степових лісонасаджень Луганщини

**Олексій Василюк,**

заступник голови ВГО «Національний екологічний центр України», працівник Інституту зоології ім. І. Шмальгаузена НАН України

*Науковці НАН України проаналізували, якими насправді є ліси Луганщини. Виявилось, що чималу частину земель лісового фонду області становлять степи (~10%) та деградовані лісові насадження (~14,3%), на яких на сьогодні відбувається природне відновлення степового ландшафту. Дослідження робилось у рамках кампанії на захист степів, до якої залучені працівники Інституту зоології ім. І. Шмальгаузена НАН України. Результати цього дослідження висвітлюються в даній статті.*

Ландшафт степової зони в Східній Європі, зокрема і у всій Луганській області не так давно складався зі степів на вододілі та з байрачних (дубових і вільхових) лісів у долинах річок і у балках. Втім вже до 19 століття більшість степів України була знищена, збереглися лише окремі ділянки, розкидані по 14 областях півдня та сходу країни. Тож від степової зони України лишилося не більше 4% степів і навіть ця частка переважно порушена випасом, сінокошінням і навмисним випалюванням. Більшість степових видів рослин і тварин виявилася не пристосованою до життя у перетвореному людиною середовищі, і збереглася лише в останніх невеликих за площею ізольованих залишках природних степів. Площа, на якій були поширені ці степові види, скоротилося у десятки, а подекуди і сотні, разів. Жодна інша екосистема в Україні на стільки не постраждала від людської діяльності. Тому саме серед степових видів є найбільше таких, що знаходяться на межі зникнення. Показово, що такими є, наприклад всі види, в назвах яких присутнє слово «степовий» (орел степовий, журавель степовий, тхір степовий, дибка степова, жайворонок степовий, лунь степовий, тощо) або степова символіка (курганник, могильник). З 1379 видів тварин, грибів і рослин, що занесені до Червоної книги України, 435 (31,5%, 159 видів тварин і 276 видів рослин) мешкає чи зростає лише у степах. Отже, саме охорона степів

має бути наразі одним з найбільш пріоритетних напрямків охорони природи в Україні. Натомість, з 2008 року ситуація зі степами в Україні значно погіршилась.

У зв'язку з вимогами Кіотського протоколу щодо необхідного відсотку лісистості (для зменшення поглинання парникових газів з атмосфери), видано Указ Президента України від 04. 11. 08 №995/2008 «Про деякі заходи щодо збереження та відтворення лісів і зелених насаджень». Згідно з цим Указом, важливою задачею України є збільшення площі лісонасаджень у всіх регіонах України з нинішніх 15% до 20% від площі держави. Спершу така ініціатива здавалась цілком позитивною. Проте на практиці досить швидко стало зрозуміло, що заліснення значною частиною проходить саме там, де збереглися степи. Єдина причина цьому — український менталітет: степи нічийні, отож їх легко отримати під заліснення і швидко відчитатись за виконану роботу. Втім чи має сенс така «робота» для задач Кіотського протоколу?

Для того, щоб зменшити кількість вуглецю в атмосфері, слід накопичувати його на землі. Наприклад у деревині. Чим більша маса лісів — тим менше парникових газів у атмосфері. Проте в степу така проста формула не працює: посадки лісу тут мають швидше негативне значення. Адже саме тут штучні

лісопосадки швидко деградують і вигорають, випускаючи при цьому в атмосферу вуглець, який вони отримали з ґрунту, з чорнозему, накопиченого степовими рослинами протягом кількох тисяч років. Тобто в атмосфері, в результаті, вуглецю не меншає, а значно більшає, ніж було до таких лісопосадок. Натомість, в степовій зоні саме степові трави набагато краще накопичують вуглець, утворюючи з нього чорнозем. Тож лісорозведення на місці степів є не лише шкідливим для рідкісних видів, а й недоцільним з будь-якої точки зору.

Починаючи своє дослідження, захисникам степу довелось створити електронну карту всіх лісів Луганської області. Вірніше не лісів, а всіх земель, що на Луганщині віднесені до держлісфонду. Після цього, протягом двох місяців отримані контури лісових земель аналізували за допомогою космічних знімків. Далеко не всі вони виявились лісами. 10 % всіх лісових земель є незайманими степами, а ще 14,3 % — є лісами, які активно деградують. Ділянки деградованих лісів є в усіх районах області. Деградовані штучні лісові масиви найближчим часом повністю зруйнуються і перейдуть на етап природного відновлення степу. Причинами цього є багато факторів: степові пожежі, викликані підпалюванням трави та стерні; рубка на дрова та природні властивості степової рослинності. Основу степової рослинності складають злаки. Вони утворюють на поверхні ґрунту товсту повсть, яка затримує вологу від рідкісних для степу дощів біля поверхні ґрунту. Таке пристосування з'явилося у степової рослинності через кліматичні особливості цього дійсно суворого регіону, а саме через рідкісні, втім рясні опади. Завдяки цій властивості в степовій зоні утворюються чітко розділені ділянки степів та байрачних лісів, які зростають у зволжених і затінених заглибинах ландшафту та долинах річок. Співіснування в степовій зоні деревної рослинності та злаків на одних ділянках є неможливим, оскільки опади затримуються у повсті і не дістають до коріння дерев, що залягає значно глибше. В свою чергу, степові злаки не можуть існувати під пологом лісу. Проте, після поступового повернення злаків до штучних лісопосадок, останні стрімко деградують і колись засаджений штучним лісом степ відновлюється.

Автори дослідження припускають, що всі деградовані лісонасадження, фрагментарно розкидані серед степових масивів, через певний час повернуться до свого природного стану, ставши знову степом. Вже зараз на таких ділянках виявляються степові види, і навіть такі, що занесені до Червоної книги України. Деякі ділянки наразі деградовані на 100 % і повністю повернулись до степового біотопу. Всього на таких ділянках зареєстровано біологами виявлено 1915 місцезнаходжень

рідкісних видів. З них 99 включені до Червоної книги України, 22 види включені до Європейського червоного списку, 6 видів — до Червоної книги Міжнародного союзу охорони природи, 12 — до додатків Бернської конвенції і 54 — до Червоного списку Луганської області. Вказані списки певною мірою перекриваються, і види в різних випадках знаходяться одночасно в складі 1–5 переліків. У межах ділянок степу, переданих під заліснення, рослинність формує 12 рослинних угруповань, включених до переліку Зеленої книги України (з числа 31 наявних в ній степових угруповань). Згідно з матеріалами лісовпорядкування 2006 року, актуальними на момент появи Указу Президента України від 04. 11. 08 № 995/2008, в складі лісових земель Луганщини знаходяться 33161,5 га степових ділянок, на яких до цього часу не починались роботи із лісорозведення, що становить 10 % від всієї площі лісових земель області.

Разом з тим, якщо реалізувати наміри щодо створення додаткових лісонасаджень у Луганській області та передати у користування лісгосподарських підприємств ще 100,6 тис. га степів, то частка їх у складі земель лісового фонду зросте до показника 40,6 % відносно сучасної площі лісових земель. При цьому в складі лісового фонду опиниться 23,2 % від всієї площі природних і напівприродних степів області. Такий стан справ поставить під сумнів збереження більшості регіонально рідкісних і, передусім, ендемічних видів, ділянки поширення яких переважно не мають охоронного статусу. Слід зауважити, що в степовій зоні, крім, звісно, байрачних лісів, степ однаково згодом знову стане степом. Це видно по сотням гектарів лісів Луганщини, що вигоріли. Але повернути втрачене біорізноманіття буде вже неможливо.

Необхідними заходами щодо збереження степового біотопу та притаманного йому біорізноманіття у Луганській області науковці вважають такі:

- Припинення робіт з лісорозведення на первинно безлісних землях, переданих у користування лісгосподарським підприємствам, до обстеження даних ділянок біологами на предмет присутності рідкісних видів.
- Ділянки степів вивести з планів лісорозведення.
- Надати степовим ділянкам, на яких виявлені види, включені до Червоної книги України, статусу природно-заповідного фонду.
- Внесення змін в стратегію лісорозведення і, зокрема, приведення її у відповідність до природної кліматично-географічної зональності. Тобто перенесення основних обсягів лісорозведення до зони Полісся та Карпатського регіону, а також на відновлення мережі полезахисних лісосмуг замість створення масивних лісових насаджень на степових ділянках.

# Лісова сертифікація

Наталія Городецька,  
юрисконсульт 1-ої категорії ЕПЛ

*У статті автор зверне увагу на аналіз системи сертифікації FSC, вимогам Регламенту ЄС № 995/2010 в частині системи «належної добровільної сертифікації» та процесам в Україні, пов'язаних із проведенням національної оцінки ризику контрольованої деревини в рамках вимог Стандарту FSC–STD–40–005.*

Лісова сертифікація — це оцінка відповідності системи ведення лісового господарства встановленим міжнародним вимогам щодо управління лісами та лісокористування на засадах сталого розвитку (стаття 56 Лісового кодексу України). Сертифікація є добровільною ініціативою, яка спрямована на забезпечення і підтвердження ведення лісового господарства встановленим екологічним, економічним та соціальним міжнародним стандартам (Принципам і Критеріям).

Підтвердження дотримання вимог стандарту здійснюється за допомогою незалежних аудиторів і засвідчується відповідним сертифікатом. Наявність сертифіката вказує на те, що продукція надходить з лісів, ведення лісового господарства в яких здійснюється на принципах невиснажливого і постійного лісокористування. Тобто тут враховуються питання охорони навколишнього природного середовища й збереження біологічного різноманіття, а також інтереси працівників лісу та місцевого населення.

Сертифікація може бути міжнародною та національною. У багатьох країнах світу створені національні органи з екологічної сертифікації лісів. Міжнародними є сертифікати відповідності стандартам ISO (Міжнародної організації по стандартах), системи FSC (ЛОП — Лісової опікунської ради), системи PEFC (ПСЛС — Програма схвалення лісової сертифікації).

Сертифікат відповідності стандартам ISO серії 9000 і 14000 вказує на використання компанією ефективних систем керування якістю, у т. ч. якістю навколишнього природного середовища. Зміст сертифіката відповідності стандартам ISO полягає в тому, щоб показати партнерам, що компанія працює ефективно. Знак ISO не має відношення до продукції, яку продає підприємство, і не є торгівельним знаком.

Сертифікати FSC і PEFC підтверджують відсутність негативного впливу ведення лісового господарства на лісові екосистеми, а логотипи цих систем сертифікації ставляться на продукцію. Зміст сертифікатів FSC і PEFC полягає в тому, щоб показати покупцям, що лісова продукція отримана з лісів, де процес ведення лісового господарства відповідає певним вимогам і критеріям. Обидві ці системи застосовують знак відповідності, що ставиться на продукцію, використовується в торгівлі й допомагає покупцям знаходити та обирати сертифіковану продукцію.

Програма схвалення лісової сертифікації (PEFC) була створена в 1999 році в Європі з ініціативи приватних власників лісу, незадоволених тим, що система FSC була на той час мало пристосована для дрібних (у кілька десятків або сотень гектарів) лісових володінь. В основу покладені національні системи сертифікації, розроблені на основі критеріїв і індикаторів сталого ведення лісового господарства, прийнятих Міністерською конференцією із захисту лісів у Європі. Головною проблемою цієї системи є те, що до цього часу лише поодинокі великі компанії — покупці у Європі висловилися на підтримку цієї системи, оскільки побоюються реакції з боку неурядових екологічних організацій, негативно настроєних стосовно системи PEFC. Саме через це сертифікована за схемою PEFC продукція на сьогоднішній день не дає відчутних ринкових переваг тим, хто сертифікувався за нею, і, фактично, лише заміщує раніше несертифіковану лісопродукцію.

Основним конкурентом системи сертифікації PEFC є система FSC, створена в 1993 році кількома торгівельними і екологічними організаціями і яка домінує на ринку сертифікованої лісової продукції.

Ця система сертифікації користується найвищою довірою споживачів, які стурбовані питаннями стану довкілля і збереженням лісів, оскільки

підтримується такими потужними неурядовими екологічними організаціями, як Фонд охорони дикої природи (WWF), Грінпіс та інші.

Деякі вигоди підприємства від проведення лісової сертифікації:

- Наявність сертифікованої продукції поліпшує доступ на екологічно чутливі ринки.
- Пропозиції на постачання сертифікованої продукції зазвичай надходять від найбільш солідних компаній, тому вони більш довготермінові та стабільні.
- Сертифікація істотно поліпшує імідж підприємства та полегшує маркетинг його продукції.
- Сертифікована продукція зазвичай має більшу ціну, а, отже, підвищує прибуток.

Крім цього сертифікація сприяє модернізації виробничого процесу, підвищенню ефективності системи охорони праці та техніки безпеки на робочих місцях, підвищенню професійної відповідальності персоналу, забезпеченню сталості користування лісовими ресурсами, тощо.

## ***Лісова опікунська рада FSC (Forest Stewardship Council/ FSC)***

Лісова опікунська рада почала свою діяльність у 1993 році. Має розвинуту мережу управлінських структур, за участю яких здійснюється сертифікація національних програм з екологічної сертифікації лісів.

Стандарти лісової сертифікації розроблені FSC і є більш відомими як **принципи і критерії** Лісової опікунської ради. Всього є 10 принципів та 56 критеріїв, які визначають як повинно вестися лісове господарство, щоб завдавати якнайменше екологічної, соціальної та економічної шкоди. Перші п'ять принципів мають переважно соціально-економічну спрямованість, інші п'ять — екологічну.

Кожна акредитована Лісовою опікунською радою організація, яка проводить сертифікацію, чи кожна країна, яка впроваджує сертифікацію під егідою Лісової опікунської ради, зобов'язані використовувати 10 принципів і критеріїв як основоположний міжнародний стандарт. Цей стандарт може бути адаптований до умов кожного регіону за допомогою індикаторів та показників, які розробляються в межах існуючих принципів і критеріїв та враховують місцеві особливості ведення лісового господарства. Ліси, які сертифіковані за схемою Лісової опікунської ради (ЛОП), отримують загальне визнання того, що

ведення лісового господарства в них відбувається належним чином.

Сертифікація лісів проводиться, як правило, третьою незалежною стороною — аудиторською організацією, яка отримали акредитацію ЛОП, щоб гарантувати об'єктивну та неупереджену оцінку лісоуправління. Відповідність вимогам стандартам ЛОП оцінюється сертифікаційними органами. Акредитація ЛОП означає, що продукція, взята з лісів, сертифікованих акредитованими органами, може мати торгівельний знак FSC (ЛОП).

В Україні значного поширення набула система сертифікації FSC (ЛОП). Сертифікати FSC (ЛОП) видають такі аудиторські компанії: «SGS QUALIFOR», ТОВ «Лісова сертифікація», ТОВ «Контрол Юніон Україна», НЕПКон, ВАТ «БЮРО ВЕРІТАС Сертифікейшн Україна», тощо. Інші органи сертифікації можна подивитись тут: [http://www.accreditation-services.com/archives/certification\\_bodies](http://www.accreditation-services.com/archives/certification_bodies)

Завданнями Лісової опікунської ради є:

1. Підготовка універсальних принципів і критеріїв, на основі яких проводиться сертифікація в усьому світі.
2. Акредитація компаній-аудиторів.
3. Розробка правил проведення та процедур сертифікації.

## ***10 принципів ЛОП (FSC)***

Через 10 принципів ЛОП (FSC) описуються основні елементи і правила екологічно прийняттого, соціально вигідного та економічно життєздатного управління лісами. Ці принципи і критерії поширюються на всі типи лісів і у всіх регіонах, вони розраховані на різні екосистеми, а також культурні, політичні і правові систем. Це означає, що вони не є специфічними для якої-небудь конкретної країни або регіону. Зокрема, десять принципів ЛОП (FSC) вимагають від власника лісу чи керівника, щоб виконати такі дії:

**Принцип 1:** Відповідність чинному законодавству, критеріям і принципам ЛОП (FSC) — дотримувати всі закони, правила, договори, конвенції і угоди, разом з усіма принципами й критеріями ЛОП (FSC).

**Принцип 2:** Права та обов'язки власників і користувачів — визначити, задокументувати і юридично встановити довгострокове володіння і користування правами.

**Принцип 3:** Права корінних народів — виявити і підтримати корінні народи, права володіння і користування землею та ресурсами.

**Принцип 4:** Відносини з місцевим населенням і права працівників — визначення і підтримка працівників лісового господарства та місцевого населення соціальним і економічним добробутом.

**Принцип 5:** Вигоди від лісу — підтримка і підвищення довгострокової економічної, соціальної та екологічної вигоди від лісу.

**Принцип 6:** Вплив на навколишнє середовище — підтримка або відновлення екосистеми, її біорізноманіття, ресурсів і ландшафтів.

**Принцип 7:** План управління — мати план управління, реалізації, моніторингу та документації.

**Принцип 8:** Моніторинг та оцінка — продемонструвати прогрес цілей управління.

**Принцип 9:** Збереження високих природоохоронних цінностей лісів — для підтримки або поліпшення характеристики, що визначають такі ліси.

**Принцип 10:** Планації — планувати і управляти плантаціями відповідно до принципів і критеріїв ЛОП (FSC).

Для того, щоб допомогти лісовому господарству, зацікавлені сторони і органи із сертифікації інтерпретують принципи ЛОП (FSC) для конкретного регіону через безліч міжнародних загальних показників і пояснювальних приміток. У багатьох країнах ЛОП (FSC) робочі групи розробили національні стандарти ЛОП (FSC). Вони засновані на зазначених вище 10-ти принципах і критеріях, та також забезпечують локальну відповідність показників для кожного критерію. Кожен принцип підтримується декількома критеріями, які дають можливість судити, чи був принцип зустрінутий на практиці.

## **Стандарти та процедури FSC**

З переліком затверджених стандартів та процедур ЛОП (FSC) можна ознайомитись за такою адресою: <http://ic.fsc.org/requirements-guidance.105.htm>.

Деякі процедури: FSC PRO 60–002 2–0 «Оцінка ризиків контрольованої деревини FSC акредитованими Національними ініціативами, національними і регіональними відомствами» від 28.02.2008 року; FSC PRO 60–002a від 25.07.2011 «Список затверджених національних і регіональних Оцінок ризику контрольованої деревини», тощо.

Деякі Стандарти: FSC STD 01–001 4–0 «Принципи і критерії FSC» від 09.12.2005; FSC STD 01–002 1–0 «FSC Глосарій термінів» від 04.12.2009; FSC STD 20–006 3–0 консультацій із зацікавленими сторонами щодо оцінки лісу 2009. 08. 31 2010. 01. 01; FSC STD 60–002 1–0 «Структура та зміст FSC Стандартів».

## **Типи сертифікації**

ЛОП (FSC) розрізняє три типи сертифікації: лісоуправління, ланцюжка поставок і контрольованої деревини. Перевірка у відношенні всіх вимог ЛОП (FSC) гарантує, що матеріали і вироби з етикеткою ЛОП (FSC) взяті з відповідально керованих лісів.

Сертифікації лісоуправління надається власникам та розпорядникам лісів, у яких практика управління відповідає вимогам принципів і критеріїв ЛОП (FSC).

Для досягнення ЛОП (FSC) сертифікації лісоуправління, лісокористувач або власник лісів укладає угоду з ЛОП (FSC) акредитованим органом з сертифікації про проведення оцінки в якому зазначає вид сертифікації (індивідуальний, регіональний, груповий).

Орган з сертифікації зазвичай проводить коротку попередню оцінку, щоб вони могли виявити території, де діяльність може не відповідати вимогам. Як тільки користувач лісу впевнений, що він усунув недоліки, орган може приступити до повної оцінки. Основний процес оцінки полягає у поглибленому огляді системи управління лісами і їх результатами на місцях. Орган з сертифікації направляє групу експертів для оцінки соціальних, економічних і екологічних умов лісу, що досліджується. У кінці дослідження, оціночна команда звітує користувачу лісів про території, де управління не відповідають відповідним вимогам, відомий як «невідповідність». Якщо існують незначні невідповідності, орган сертифікації може видати сертифікат, за умови, що буде вжито заходів для боротьби з невідповідностями.

Якщо це основні невідповідності, то орган сертифікації не видає сертифікат, поки невідповідності не будуть вирішені. Сертифікати лісоуправління дійсні протягом п'яти років за умови щорічних перевірок.

Для дрібних фермери, громад, корінних народів і власників лісів, які здійснюють низьку інтенсивність господарювання, сертифікація може виявитись дорогою і складною. З цієї причини ЛОП (FSC) має спеціальну програму для підтримки таких операцій, яка забезпечує налагоджені вимоги до сертифікації, технічні інструкції, спеціалізовану

підготовку кадрів та інші ресурси, щоб принести вигоду від сертифікації для малих та великих виробників. Детальніше можна дізнатись на сайті <http://ic.fsc.org>.

Сертифікація ланцюжка відноситься до виробників, переробників і торговців продукції ЛОП (FSC) сертифікованих лісів. Перевірка ЛОП (FSC) сертифікованих матеріалів і продукції здійснюється по виробничому ланцюжку.

Між лісом і кінцевим споживачем лісова продукція може пройти багато етапів обробки, переробки, виробництва і розповсюдження. Сертифікація ланцюжка поставок підтверджує, що сертифікований матеріал ідентифікується або зберігається окремо від несертифікованих матеріалів.

ЛОП (FSC) сертифікація ланцюжка поставок дозволяє компаніям маркувати свою продукцію FSC, що, у свою чергу, дозволяє споживачам визначати і вибирати продукти, які підтримують відповідальне управління лісами. Змішування ЛОП (FSC) сертифікованої та несертифікованої продукції повинно бути зроблено в рамках контрольованих ЛОП (FSC) процедур, які відповідають вимогам ланцюжка поставок.

Контрольована деревина розроблена для того, щоб дозволити організаціям уникнути категорій деревини які є неприйнятним. ЛОП (FSC) контрольована деревина може бути змішана з ЛОП (FSC) сертифікованою деревиною в маркованих продуктах ЛОП (FSC) Міх.

ЛОП (FSC) Міх етикетка була введена в 2004 році і дозволяє виробникам змішувати ЛОП (FSC) сертифіковані матеріали з несертифікованими матеріалами ЛОП (FSC) маркованих продуктів в контрольованих умовах. ЛОП (FSC) марковані продукти повинні ухилятися від таких типів деревини та виробів, як (неприйнятні категорії деревини):

- незаконно заготовленої деревини;
- деревини, заготовленої з порушенням традиційних і громадянських прав;
- деревини, заготовленої в лісах, де господарська діяльність становить загрозу для збереження особливих цінностей;
- деревини, заготовленої від перетворення природних лісів (ліси, які були перетворені на нелісові землі або плантації);
- деревини, заготовленої на ділянках, де вирощуються генетично модифіковані дерева.

Компанії, що використовують контрольовану деревину, повинні провести оцінку ризиків для визначення того, чи їхня несертифікована деревина може виходити від цих неприйнятних джерел. Ця

оцінка ризиків повинна бути підтверджена незалежно в рамках сертифікації ланцюжка поставок.

**FSC Global Forest Registry** надає інформацію про ризики, пов'язані з джерелом виробів деревини від неприйнятних джерел по всьому світу. Вона охоплює більше 150 країн.

Інформація реєстру формується за допомогою проведених Оцінок ризику відповідно до вимог FSC-STD-40-005. Інша інформації, представлена в Реєстрі, є неофіційною і зазвичай вимагає додаткової належної обачності або незалежної перевірки для тих, хто використовує цю інформацію, будь-які компанії, незалежні контролери чи сертифікуючі центри, НУО, тощо.

## ***Вимоги Регламенту ЄС № 995/2010 «Про зобов'язання операторів, які розташовують лісоматеріали та продукцію з деревини на ринку».***

02 грудня 2010 р. набув чинності Регламент ЄС № 995/2010, покликаний протидіяти торгівлі незаконно заготовленої деревини на ринках Євросоюзу. Регламент зобов'язує імпортерів деревини від країн ЄС впроваджувати власні або розроблені незалежними моніторинговими організаціями системи контролю поставлення деревини та продукції деревообробки.

Згідно з новим регламентом всі імпортери лісоматеріалів та продукції з деревини на європейський ринок повинні продемонструвати систему ретельної перевірки легальності закупуваних лісоматеріалів. Імпортери повинні або самостійно розробити систему оцінки ризиків та контролю легальності, або використовувати одну з існуючих схем, що передбачає верифікацію третьою незалежною стороною, наприклад, одну з визнаних схем міжнародної добровільної лісової сертифікації. Імпортери тепер будуть зобов'язані вимагати від своїх постачальників документальних підтверджень того, що купується ними продукція не містить деревини, заготовленої з порушеннями законів країни, з якої вона вивозиться.

До постачальників деревини та продукції всі вимоги Регламенту № 995/2010 почнуть застосовувати з 03 березня 2013 року.

04 березня 2013 року почнуться перевірки європейських імпортерів деревини. І якщо виявиться, що ліс заготовлено незаконно, до компаній-покупців будуть застосовані досить жорсткі

санкції. Зокрема, Регламент пропонує встановити штрафи, пропорційні заподіяному збитку, розмір якого будуть обчислювати контролюючі органи ЄС та конфіскацію незаконно заготовленого лісу і (або) продукції, виробленої з нього.

Компанії-імпортери з країн ЄС з подачі моніторингових організацій будуть перевіряти експортерів лісопродукції та оцінювати законність походження деревини окремих експортерів і в цілому по країні. Якщо компанія (деревобробник) буде визнана надійною, а її товар легальним, то вона зможе поставляти лісопродукцію на ринки ЄС.

Якщо «дослідники» виявлять «лівак», який, напевно, неважко буде знайти при ретельній перевірці ланцюжків постачань багатьох деревобробників-експортерів, деревобробник може назавжди позбутися можливості експортувати ліс і продукцію з деревини в країни Євросоюзу.

Дія Регламенту поширюється практично на всі товари коду 044 (крім 4402 (вугілля) і по дрібниці), 940330, 940340, 943500, 940360 і 943930 — дерев'яні меблі, 946020 — готові будови, целюлоза і папір, вказаний під кодами в 047 і 048, за винятком продукції з бамбука і вторинної сировини.

## **Які вимоги до «системи належної добросовісності»?**

Для підтвердження законності походження деревини кожний оператор (компанія-імпортер з країни ЄС) користуватиметься власною системою належної добросовісності або розробленою моніторинговою організацією. Зокрема, відповідно до ч. 2 статті 4 Регламенту, Оператори повинні проявляти належну добросовісність, розміщуючи лісоматеріали і продукцію із деревини на ринку. У зв'язку з цим, вони повинні використати комплекс процедур і заходів, під назвою «система належної добросовісності», як встановлено у статті 6. Кожний оператор повинен підтримувати і регулярно оцінювати систему належної добросовісності, яку він використовує, за винятком випадків, коли оператор використовує в систему належної добросовісності, встановлену — моніторинговою організацією, вказаною в статті 8.

Відповідно до підп. 17 Регламенту № 995/2010 системи належної добросовісності включає 3 елементи, які відносяться до управління ризиками: доступ до інформації, оцінка ризиків і мінімізація виявлених ризиків. Пункт 1 статті 6 Регламенту № 995/2010 зазначає, що системи належної добросовісності (due diligence) повинні містити такі елементи:

(а) заходи і процедури, які забезпечують доступ до інформації, що стосується поставки оператором деревини або деревної продукції, розміщеної на ринку:

- опис, у тому числі торгівельну назву і тип продукції, а також загальну назву деревної породи і, при необхідності, її повну наукову назву;
- країну проведення рубки, і де це може бути застосовано. Зокрема, (i) субнаціональний регіон, де була заготовлена деревина; і (ii) концесію рубки (від автора — права рубки);
- кількість (в одиницях об'єму, ваги або чисельності);
- найменування та адресу постачальника для оператора;
- найменування та адресу внутрішнього трейдера, якому була поставлена деревина і деревна продукція;
- документи або інша інформація, яка вказує на відповідність деревини та деревної продукції чинному (застосовному) законодавству, зокрема, (b) процедури оцінки ризиків, які дозволяють оператору аналізувати та оцінювати ризик розміщення на ринку незаконно заготовленої деревини або виробів з неї;
- забезпечення дотримання чинного законодавства, що може включати сертифікаційні чи інші схеми верифікації, що включають відповідність чинному законодавству;
- поширеність нелегальної заготівлі певних порід дерев;
- поширеність незаконних рубок або практики в країні проведення рубки і/або субнаціональному регіоні, де деревина була заготовлена, включаючи розгляд питання про поширеність збройних конфліктів;
- санкції, введені Радою Безпеки ООН або Радою Європейського Союзу щодо імпорту або експорту лісоматеріалів;
- складність ланцюжка поставок деревної продукції, (с) за винятком випадків визначення ризиків, відповідно до процедур оцінки зазначених у пункті (б), якими можна знехтувати, — процедури запобігання ризикам, які складаються з комплексу заходів і процедур, які є адекватними і пропорційними для ефективної мінімізації цих ризиків, і які можуть включати вимоги щодо надання додаткової інформації або документів і/або проведення перевірки третьою стороною.

Процедурно, кожний оператор (компанія-імпортер з країни ЄС) повинен мати власну або користуватися розробленою визначеною для даної країни моніторинговою організацією системою належної добросовісності.

## **Який стан внутрішнього електронного обліку деревини?**

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 1090-р схвалено «Концепцію створення єдиної державної системи електронного обліку деревини», якою передбачено запровадження на протязі 2011–2012 років:

- електронного обліку деревини під час таксації та відведення лісосіки для рубки на пні, забезпечення застосування автоматизованого контролю даних щодо обсягу фактичного виходу заготовленої деревини;
- поштучного маркування та ведення електронного обліку круглих лісоматеріалів, що надходять з лісосік, у місцях їх складування, зберігання, переробки та відвантаження кінцевому споживачеві;
- розроблення та забезпечення функціонування системи підтвердження походження деревини, зокрема автоматизація процедури аналізу та порівняння інформаційних даних щодо обсягу, якості та етапів обігу деревини;

А також — створення:

- єдиної державної системи електронного обліку деревини;
- електронних систем взаємодії з органами МВС, Держмитслужби, ДПА щодо контролю за обігом деревини та протидії функціонуванню тіньового ринку.

Поки в державі немає єдиної нормативної бази щодо порядку обліку круглої деревини. Так, на підприємствах Держлісагентства облік продукції лісозаготівель, лісопиляння і деревообробки регламентується відповідною Інструкцією, але невідомо які інструктивні матеріали використовуються при обліку лісопродукції на підприємствах інших відомств.

Система електронного обліку деревини, що впроваджується Держлісагентством, поки що є системою обліку круглих лісоматеріалів державних лісогосподарських підприємств окремого відомства. Щоб стати державною, вона має бути впроваджена всіма постійними користувачами всіх державних міністерств і відомств.

Облік деревини повинен включати інформацію про кожне дерево на відведеній для лісосіки земельній ділянці, зокрема, кожне дерево обмірюють за допомогою новітніх електронних приладів, визначають категорію технічної придатності. На кожну колодку набивається бирка, що містить дані про її діаметр, гатунок та довжину. Ці дані

зчитуються спеціальним сканером кишеньково-персонального комп'ютера і автоматично потрапляють у базу даних лісогоспу. Надходження матеріалу на склади і весь подальший його рух до споживача супроводжується лише цими даними, що ставить перепони на шляху до крадіжок. За допомогою спеціального обладнання за штрих-кодом пізніше можна буде з'ясувати, в якому лісництві дерево заготовлено. Весь подальший рух цієї деревини контролюється єдиною системою.

## **Оцінка ризику контрольованої деревини для України. Стандарт FSC-STD-40-005**

Якщо підприємство змогло підтвердити, що використана ним деревина не належить ні до однієї із категорій неприйнятної деревини, то вважається, що така деревина походить із контрольованих джерел і таку деревину називають контрольованою.

Процедура підтвердження того, що закуплена деревина є контрольованою, визначається Стандартом FSC-STD-40-005, STD-30-010 через процедуру Оцінки ризиків контрольованої деревини.

За допомогою Оцінки ризиків визначається величина ризику («високий», «низький» чи «невизначений») джерела походження деревини на предмет наявності загрози закупівлі неприйнятних категорій деревини у відповідному районі її заготівлі.

Виконання вимог Стандарту FSC-STD-40-005 дозволяє підприємствам поставляти FSC контрольовану деревину підприємствам, які мають сертифікат ланцюжка поставок FSC, для змішування цієї деревини із FSC сертифікованими матеріалами. Стандарт дозволяє підприємствам показати, що вони вживають максимум зусиль для уникнення торгівлею нелегально заготовленою деревиною в підтримку міжнародної Програми з правозастосування, управління та торгівлею в лісовому секторі ( FLEG).

Дотримання Стандарту є обов'язковим для всіх підприємств з FSC сертифікатом ланцюжка поставок, які хочуть використовувати несертифікований матеріал для виробництва FSC сертифікованої продукції чи груп продукції, незалежно від того чи сертифіковані ці підприємства у відповідності до FSC-POL-40-001 «Політика FSC щодо процентного відношення вмісту сертифікованих лісоматеріалів в продукції» чи у відповідності з «FSC-STD-40-004 Стандарт FSC ланцюжка поставок для підприємств, які поставляють і виготовляють FSC сертифіковану продукцію».

Цей Стандарт також застосовується до несертифікованої частини групи продукції (деревини) у



виробництві, обробці, переробці, торгівлі лісової продукції з знаком FSC для змішаної продукції. При виробництві FSC продукції дозволяється допускати вміст контрольованої деревини до 30%.

Оцінку контрольованої деревини можуть здійснювати органи сертифікації, компанії, які здійснюють закупівлю деревини у лісогосподарських підприємствах, робочі групи.

У червні 2011 членами Генеральної Асамблеї FSC ухвалено рішення № 51 «Посилення системи контрольованої деревини»:

1. Стосовно національних оцінок ризику, розроблених FSC:

Визнаючи, що члени FSC виявили ряд серйозних недоліків у гарантії того, що контрольована деревина є дійсно контрольованою, FSC зобов'язує національні офіси скласти Оцінку ризиків контрольованої деревини для країн, в якій вони працюють. В тих країнах, де відсутній національний офіс FSC, міжнародна FSC бере на себе відповідальність забезпечити, щоб контрольована оцінка ризиків дерева будуть завершені. Згідно розпорядження FSC Оцінки ризику, розроблені компаніями (Додаток 2) мають бути затверджені не пізніше 31 грудня 2012 року.

2. Після завершення компаніями і не пізніше 1 липня 2012 року, FSC буде оцінювати адекватність всіх існуючих компаній на основі оцінки ризику, що проводяться через додаток 2 до FSC-STD-40-005. Оцінка буде включати в себе питання, пов'язані з конкретним регіоном, видом продукції, і роботою органу з сертифікації. FSC буде оцінювати, виправляти або скасовувати оцінки ризику, які не відповідають вимогам FSC-STD-40-005 Додатку 2. Зібрана інформація також допоможе інформувати про подальші результати FSC оцінки ризику.

3. Затвердити Додаток 3 для всіх випадків невизначеного ризику в FSC національних оцінок ризиків:

Не пізніше 1 вересня 2012 FSC скликає колегію збалансованого технічного комітету для затвердження Додатка 3 до стандарту FSC-STD-40-005 і дає вказівки, щоб переконатися, що додаток 3 реалізована надійно. Складові частини, які розглядаються Технічним комітетом, включають, але не обмежуються:

- консультації із зацікавленими сторонами і погодження;

- вимоги, пов'язані із сферою перевірки аудиту, в тому числі інтенсивність та частота відбору зразків, пов'язаних з масштабом і інтенсивністю;

- розробка цілого ряду ініціатив, спрямованих на:
  - а) стимулювання використання FSC STD 30-010, і
  - б) стимулювання доступу до системи контрольованої деревини дрібних землевласників, корінних народів та залежних від лісу громад;

- пунктом в ланцюжку поставок, при якій додаток 3 здійснюється, з урахуванням основної обробки в якості привілейованого пункту;

- систему оцінки контрольованої деревини FSC червня 2011.

FSC рада директорів повинна затвердити узгоджені зміни в системі контрольованої деревини до 31 грудня 2012 року. Жоден новий сертифікат базований на Додатку 3 для районів невизначеного ризику не буде виданий, якщо погоджені зміни не будуть впроваджені перед цією датою.

За пропозицією Робочої групи з контрольованої деревини Рада прийняла рішення про продовження терміну здійснення Оцінки ризиків до 31 грудня 2014 року. В Україні робочою групою проведено дослідження загального ризику поставок контрольованої деревини. Зокрема, розроблено проект Оцінки ризику контрольованої деревини для України.

Національне законодавство із сертифікації лісів

1. Лісовий кодекс України:

Підпункт 7 стаття 35: Організація лісового господарства передбачає проведення лісової сертифікації.

Підпункт 5 статті 37: Нормативно-правовими актами з ведення лісового господарства регулюється організація та проведення лісової сертифікації.

Стаття 56: Лісова сертифікація — оцінка відповідності системи ведення лісового господарства встановленим міжнародним вимогам щодо управління лісами та лісокористування на засадах сталого розвитку. Метою лісової сертифікації є забезпечення економічно, екологічно і соціально збалансованого ведення лісового господарства.

Організація та проведення лісової сертифікації здійснюються відповідно до порядку, що встановлюється центральним органом виконавчої влади з питань лісового господарства за погодженням з центральними органами виконавчої влади з

питань економічної політики та охорони навколишнього природного середовища.

2. Стандарт організації України 02.0–33. 92. 78–001:2008 «Сертифікація системи ведення лісового господарства. Принципи, критерії та індикатори». Цей Стандарт поширюється на систему ведення лісового господарства всіма власниками лісів і постійними користувачами та використовується аудиторськими компаніями (органами сертифікації), які здійснюють в Україні сертифікацію ведення лісового господарства за схемою FSC та працівників лісгосподарських підприємств. Стандарт встановлює принципи, критерії, індикатори та показники сталого ведення лісового господарства та лісокористування в Україні за схемою FSC.

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015» від 25.05.2011 № 577-р.

У пункті 93 на Мінагрополітики, Держлісагентство та Мінприроди покладено завдання із розро-

блення і затвердження національних стандартів у сфері управління лісами та лісокористування на засадах сталого розвитку і відновлювального використання природних ресурсів, гармонізованих з міжнародною системою FSC.

Перелік джерел, що використовувалися:

1. СОУ 02.0–33. 92. 78–001:2008 «Сертифікація системи ведення лісового господарства. Принципи, критерії та індикатори».
2. [www.fsc.ru](http://www.fsc.ru)
3. [http://www.promwood.com/raznoe/ekonomyka\\_y\\_rynky/standarti/sertyfikacyja/1507.html](http://www.promwood.com/raznoe/ekonomyka_y_rynky/standarti/sertyfikacyja/1507.html).
4. <http://www.lesovod.org.ua/node/14104>
5. [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art\\_id=100360&cat\\_id=32888](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=100360&cat_id=32888)
6. <http://lis.ck.ua/articles/show/id/157>
7. [http://uriffm.org.ua/files/fc\\_recommendations\\_1.pdf](http://uriffm.org.ua/files/fc_recommendations_1.pdf)
8. [http://pryroda.in.ua/lis/files/2011/12/Kravets\\_23.11.11.pdf](http://pryroda.in.ua/lis/files/2011/12/Kravets_23.11.11.pdf)
9. <http://www.wwf.ru/resources/publ/book/470>
10. <http://ncsu.nauu.kiev.ua/links.php>

# До проблеми оптимізації лісистості в Україні

Михайло Попков,  
к. с. н., Науково-інформаційний  
центр лісоуправління  
Микола Савущик,  
к. с. н., Київська лісова науково-дослідна станція

*Стаття є зведенням небезпідставних роздумів, накопичених за роки роботи авторів. До цього часу дана стаття не публікувалась у друкованому вигляді, оскільки прямо суперечить ідеології української лісової галузі. Автори статті послідовно пояснюють зміст та некоректність поняття «оптимальної лісистості», яке наразі покладене в основу вектору розвитку лісового господарства. Переважна більшість коштів, передбачена загальнодержавною програмою «Ліси України на 2010–2015 роки», скеровується на створення нових лісових насаджень згідно «оптимальної» лісистості. Досягненням «оптимальної» лісистості керівники лісової галузі аргументують потребу заліснювати степи, про шкоду чого вже писалось на сторінках журналу «Екологія. Право. Людина» у № 11–12. На звернення громадських організацій Держагенція лісових ресурсів не змогла належно пояснити, що ж таке «оптимальна лісистість» і чому держава повинна в першу чергу досягти її, а не роботи будь-що інше в лісовій галузі. Відповіді на ці питання знайдемо у запропонованій вашій увазі цій та наступній статтях.*

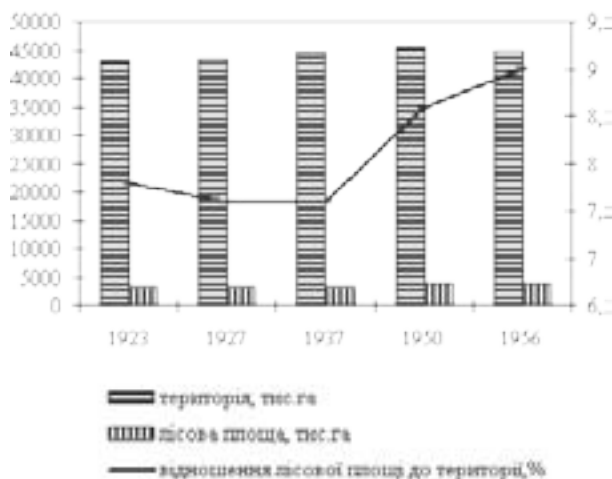
Останнім часом питання лісів і лісового господарства в Україні стають дедалі актуальнішими. Підтвердженням цьому є низка указів і постанов різних гілок виконавчої влади, не кажучи вже про засоби масової інформації. При цьому постають питання ролі лісів у забезпеченні екологічної рівноваги природних комплексів і лісистості. Перш за все мова йде про зміни лісистості в минулі історичні часи та доведення її до оптимальної величини в перспективі.

Питанню лісистості України присвячено велику кількість наукових робіт. Не вдаючись до детального аналізу наведених у них матеріалів та їхньої достовірності, нами при написанні цієї роботи ставилось за мету дати довгостроковий аналіз динаміки лісистості в Україні з врахуванням змін її кордонів і території в різні історичні часи, й особливо акцентувати увагу на проблемі збільшення площі лісів держави в майбутньому. Виходячи з розуміння, що викласти деталі такої роботи в рамках даної публікації досить важко, нами в окремих моментах вибрано шлях тезисного викладення матеріалів.

Умовно при аналізі змін лісистості історичний проміжок часу було поділено на три періоди. Перший — із часів генерального межування до 1914 р., другий — з 1914 по 1956 р., третій — з 1956 р. і до тепер. Указані періоди встановлені, виходячи з найбільш суттєвих територіальних змін в Україні і наявних матеріалів обліку лісів. Точкою відліку прийнято період генерального межування, проведеного в колишніх губерніях України в 1775–1845 рр. Саме тоді вперше були зібрані відомості про площі лісів шляхом проведення геодезичних вимірів у натурі.

Аналіз території й динаміки лісистості за період із часів генерального межування до 1914 р. показує, що площа українських губерній збільшилась з 45 609 до 49 994 тис. га (на 9,6%), а площа лісів зменшилась з 6911 до 4889 тис. га (на 29%)<sup>1</sup>. Відношення площі лісів до території у цілому за даний проміжок часу зменшилось з 15,1% до 9,8%, причому найбільш суттєво в Полтавській, Харківській, Київській і Волинській губерніях. Для південних губерній мало місце збільшення лісової площі. Воно відбувалось за рахунок штучного лісорозведення.

Рис 1 - Територія і лісова площа України в 1923 - 1956 рр. (в кордонах 1923 р.)



Причиною зменшення площі лісів стала відсутність дієвих обмежень на користування лісами приватних осіб, адже приватні ліси, доля яких перевищувала 2/3 усіх лісів, лишались майже без усякого контролю з боку держави.

У подальшому значних збитків лісам України було завдано революцією, громадянською та Другою світовою війнами. Починаючи з післявоєнних років, були розпочаті роботи з лісорозведення, якими суттєво збільшено площу лісів в Україні. Так, з 1923 по 1956 рр. при максимальній зміні території на 6% за вказаний проміжок часу відбулося збільшення лісової площі на 21% (Див. рис. 1). Причиною останнього було взяття на облік лісових площ, які раніше не були враховані, а також проведення лісовідновних робіт. За даними «Генерального плану розвитку лісового господарства Української РСР на 1956–1966–1970 роки»<sup>2</sup>,

в держлісфонді були закультивовані такі площі: в 1927–1936 рр. — 104 тис. га, 1937–1941 рр. — 300 тис. га і в 1945–1952 рр. 637 тис. га, а всього — 1131 тис. га.

Починаючи з 1939 р. значно змінюються кордони України, збільшується її територія і, відповідно, лісовий фонд. Станом на 1956 р. при збільшенні території на 33% лісова площа в Україні збільшується на 127% у порівнянні з 1937 р. Це відбулось за рахунок приєднання західних лісистих областей і Криму.

Поряд з аналізом змін лісової площі для України в цілому представляє інтерес її динаміка по лісорослинних зонах. За період з 1937 р. по 1956 р. значне збільшення відношення лісової площі до території відбулося в Поліссі — на 11,1%, в Лісостепу воно становило 2,8%, а в Степу лише 0,4%. Таким чином, за період формування території України з 1917 р. до 1956 р. лісистість її зростала в першу чергу за рахунок приєднаних земель. Варто зазначити, що це відбувалося за рахунок типово лісових регіонів.

Починаючи з 1956 р., кордони України не мінялись, а тому порівняння її території і лісової площі станом на 1956 р. з даними останнього обліку лісів, який був проведений в 1996 р., буде коректним. Воно свідчить про те, що за 40-річний період територія України збільшилась на 1,2%, лісова площа — на 29,4%, відношення лісової площі до території — на 3,6%. Динаміка відношення лісової площі до території у розрізі лісорослинних зон показує, що з 1956 р. найбільше лісова площа зросла в степу — у 2,7 рази. Вцілому станом на 1996 р. лісистість за своєю відносною величиною

Таблиця 1. Зональні нормативи загальної оптимальної лісистості України (за Ю. П. Бялловичем, 1972 р.)

Зона	Існуюча лісистість на момент розробки нормативів, %	Оптимальна лісистість, %	Збільшення лісистості і площі лісів при переході від існуючої лісистості до оптимальної	
			%	тис.га
Полісся	35.0	37.1	3.1	186
Передкарпаття	29.0	34.0	5.0	72
Лісостеп	12.8	16.8	4.0	878
Степ на звичайних чорноземах	5.8	10.6	4.8	697
Степ на південних чорноземах	3.2	7.4	4.2	280
Степ на темно-каштанових ґрунтах	2.2	5.3	3.1	72
Рівнинна частина України	13.3	17.2	3.9	2185

в рівнинній частині України наблизилась до показника лісистості губерній на період генерального межування, а для степу вона значно перевищила його. У зв'язку з цим виникає питання про те, чи достатній досягнутий в Україні рівень лісистості. Порівняння її із середньою лісистістю європейських країн буде не коректним. Причиною цього є різка відмінність фізико-географічних і лісорослинних умов України. Як вихід, пропонується співвідношення досягнутої лісистості з оптимальною. Оптимальною названо лісистість, при якій ліс найбільш повно впливає на умови оточуючого середовища, ефективно виконуючи різноманітні природоохоронні функції і даючи народному господарству потрібну кількість деревини<sup>3</sup>. Зональні нормативи загальної оптимальної лісистості рівнинної частини України були розроблені УкрНДІЛГА<sup>4</sup>. Їхні величини наводились станом на 2000 рік (Див. табл.) і передбачали збільшення лісистості з 1970 р. по 2000 р. на 3,9% шляхом заліснення 2185 тис.га земель (з них 48% у степу).

У подальшому УкрНДІЛГА, використовуючи наведені зональні нормативи, розроблено показники оптимальної лісистості водночас і для адміністративних областей, і для України в цілому<sup>5</sup>. Співвідношення запропонованих нормативів із наявними величинами по лісорослинних зонах наведені на рис. 2. Дане співвідношення свідчить про те, що для досягнення рівня оптимальної лісистості в Україні слід збільшити на 3,4%. Основне збільшення лісистості необхідно провести в Криму (на 8,4%) і в Степу (4,1%). Тобто, основна маса лісів повинна створюватись в найбільш жорстких лісорослинних умовах. Для цього пропонується заліснити еродовані пасовища, частину боліт, береги річок й інші землі, які не використовуються.

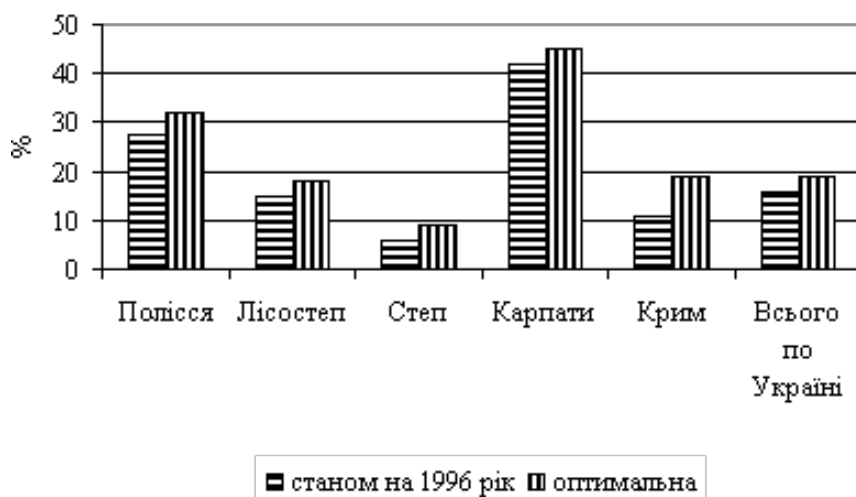
За часів існування України як самостійної держави питання збільшення лісистості набуло державного значення. Свідченням цьому є прийняття Закону «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» [6]. Для збільшення площі національної екологічної мережі Програмою передбачається створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг, заліснення деградованих і забруднених земель на площі 1697,7 тис. га. Причому більшість робіт по створенню лісових насаджень знову таки передбачається провести у степу (41% від усього об'єму). При успішності запрограмованих заходів лісистість України наблизиться до оптимуму (розрахованого УкрНДІЛГА), а вкриті лісом землі у степовій частині держави зростуть на 54% у порівнянні з 1996 роком. Порівнюючи площі наявних рукотворних лісів з об'ємами лісорозведення у відповідності до Програми, приходимо до висновку, що за 15 років передбачається посадити 93% від наявних у державному лісовому фонді України штучних насаджень. Співвідношення площ, створених насаджень і передбачених Програмою, представлено на рис. 2.

Так, у Полтавській і Дніпропетровській областях площу наявних лісових культур буде потроєно. В цілому більшість лісів передбачається створити у південному, найменш сприятливому для лісорозведення регіоні України, не дивлячись на проблему зниження стійкості ростучих лісів і загальновізану тенденцію потепління клімату. Складається враження, що об'єми створюваних насаджень у Програмі встановлені без врахування сьогоденної економічної ситуації у країні, наявних можливостей лісгосподарських підприємств та цілого ряду проблем, які будуть

викликані таким масивним залісненням. У зв'язку з цим важливо оцінити сучасний стан робіт з лісовідновлення та лісорозведення в різних регіонах України. Аналіз стану не зімкнутих лісових культур, створених підприємствами Держкомлісгоспу України за останні 10 років, за даними безперервного лісовпорядкування свідчить про те, що доля не атестованих і загиблих лісових культур у степу й Криму сягає 36% і 35% відповідно. Тобто більше третини культур у цих регіонах гине.

Підсумовуючи все вищесказане, відмітимо такі моменти:

Рис. 2 Сучасна лісистість України в порівнянні з оптимальною



- використання лісів людиною на території України привело до безповоротного порушення балансу, що склався на протязі тисячоліть, між кліматом, ґрунтами і здатністю лісових порід використовувати лісорослинні умови. Так, тільки на протязі 19-го, початку 20-го століття лісистість України зменшилась більш, ніж на 4%. Основною причиною цього стала структура власності на ліси, ріст населення, збільшення об'ємів сільськогосподарського виробництва й промисловості на фоні відсутності дієвої лісоохорони. У подальшому ліси зазнали великих збитків від епохальних революцій і воєн;
- поняття оптимальної лісистості, яке склалось в лісовій науці в 60–70-х роках 20-го століття в колишньому Радянському Союзі, виходячи з реалій сьогодення, потребує перегляду. Причинами цього, на наш погляд, є кардинальні зміни в державному управлінні і соціально-економічній сфері, які призвели до корінних змін у питаннях власності на землю і, відповідно, у веденні сільського господарства й землекористуванні, а також науково обґрунтований прогноз потепління клімату;
- численні обґрунтування необхідності збільшення площі лісів, в тому числі і на державному рівні, замовчують один чи не найсуттєвіший аспект проблеми: на які кошти буде проводитись лісорозведення, скільки потрібно капіталовкладень для створення відповідної матеріальної бази лісгосподарських підприємств і які фінансові витрати будуть потрібні в майбутньому для доглядів за насадженнями, особливо в степу. Наведений вище далеко не повний перелік проблем, виходячи із сучасної економічної ситуації в державі, є вирішальним у проблемі збільшення лісистості в Україні;
- збільшення площі лісів в Україні найбільш реально за рахунок типово лісових зон, і в першу чергу Полісся. Саме тут є значна частина земель, які після розпаювання колишніх КСП не оброблюються, а також виведені із сільськогосподарського використання внаслідок радіоактивного забруднення. Варто зазначити, що на більшості зі вказаних земель лісорозведення можливе з мінімальними затратами, необхідними для сприяння природному поновленню;
- перш ніж приступити до виконання законодавчих вимог і заходів, пов'язаних із Програмою формування національної екологічної мережі України, слід дати оцінку проведеному за попередні десятиріччя лісорозведенню. Особливо це актуально для Степу, так як саме тут планується найбільш значний обсяг робіт з лісорозведення. Сьогоднішній стан лісового фонду і проблеми з ведення лісового господарства в Степу свідчать про те, що збулись далекоглядні прогнози Г. М. Висоцького: «Раз лес сушит почвогрунт, то его массивное разведение в засушливых местностях не может быть полезным. От недостатка влаги массивный лес на сухих степных почвах начинает рано страдать и засыхать; почва под ним сильно высушивается, грунтовые воды понижаются и солевые растворы в них сгущаются ... трудов и средств для его насаждения потребуется много, и в результате — заросли сохнувших чагарников (кустарослых насаждений). Они ли могут защитить степи от ветров и увлажнять их на широких просторах?»<sup>6</sup>.

1 Цветков М.А. Изменение лесистости Европейской России с конца 18 столетия по 1914 год. — М.:Изд-во АН СССР, 1957. — 210 с.

2 Генеральный план развития лесного хозяйства Украинской ССР на 1956–1966–1970 годы. — К.: Украинский аэрофотолесостроительный трест 5-я Киевская экспедиция, 1957.- Т.2. — 440с.

3 Молчанов А.А. Оптимальная лесистость. — М.:Наука, 1966. — 220 с.

4 Бяллович Ю.П. Нормативы оптимальной лесистости равнинной части УССР// Лесоводство и агролесомелиорация. — К.:Урожай, 1972. — Вып. 28. — С.54 – 65.

5 Пастернак П.С., Молотков П.И., Патлай И.Н. и др. Справочник лесоведа. — К.:Урожай, 1990. — 290 с.; Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» / Урядовий кур'єр №207 від 8 листопада 2000 року. — С. 3–16.

6 Висоцкий Г.Н. Защитное лесоразведение. Избр.тр. — К.:Наука. Думка, 1983. С.184.

# Чи оптимальна «оптимальна лісистість»?

Михайло Попков,  
к. с. н., Науково-інформаційний  
центр лісоуправління  
Микола Савуцик,  
к. с. н., Київська лісова науково-дослідна станція

Стаття є продовженням аналізу поняття «оптимальної лісистості», яке автори представили читачам у попередній статті «До проблеми оптимізації лісистості в Україні». У даній статті автори зупиняться детально на розгляді власне поняття «оптимальна лісистість», на методах її розрахунку і відповідності нормативів реаліям сучасної України.

Досягнення оптимальної лісистості проголошується основною стратегічною метою лісового господарства України (в т. ч. збільшення лісистості до 17% до 2015 року передбачається у Національному плані дій з охорони навколишнього природного середовища до 2015 року). У зв'язку з цим, важливо проаналізувати саме поняття «оптимальна лісистість», методи її розрахунку і відповідність її нормативів реаліям сучасної України.

Поняття «оптимальна лісистість», яке в даний час широко використовується українськими лісоводами, введено в 1966 р. О. О. Молчановим<sup>1</sup>. За запропонованою ним методикою, для території рівнинної частини УРСР її нормативи розроблені колективом науковців УкрНДІЛГА під керівництвом Ю. П. Бялловича<sup>2</sup>. При розрахунках площа масивних лісів України прийнята незмінною, а пошук зводився до визначення оптимальної площі «розсіяних» захисних насаджень. Її значення роз-

раховані шляхом моделювання системи насаджень за їхніми цільовими категоріями станом на 2000 рік. У методиці розрахунків була прийнята низка припущень, які сьогодні дають підставу визнати результати за недостовірні. Основні з них:

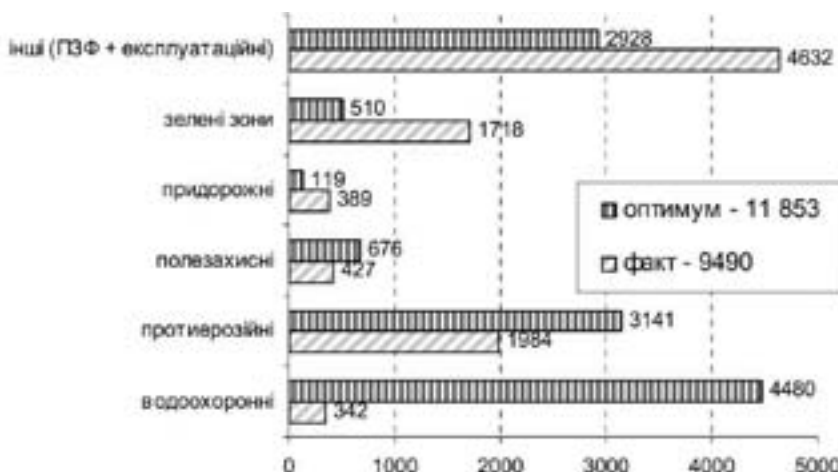
- всі землі УРСР знаходяться в державній власності;
- населення України зростає і на початок 21 ст. досягне 60–80 млн. чол.;
- до початку 21 ст. вилучення земель із сільськогосподарського обороту буде обмежене.

У подальшому в УкрНДІЛГА одержані Ю. П. Бялловичем результати були прив'язані до областей, і розраховані значення оптимальної лісистості для Карпат і Криму<sup>3</sup>. Саме вони покладені в основу всіх планів лісорозведення в незалежній Україні, зокрема Державної програми «Ліси України» і Концепції реформування і розвитку лісового господарства. На наведеній нижче карті-схемі наведені сучасні дані Держкомлісгоспу про значення поточної і оптимальної лісистості по областях України, а також площі земель, які необхідно заліснити для досягнення оптимуму лісистості.

З метою показу масштабів запланованого заліснення відмітимо таке:

3 метою показу масштабів запланованого заліснення відмітимо таке:

1. Основний об'єм лісорозведення планується здійснити в степу, де посадка лісу пов'язана з максимальним ризиком його загибелі. Загальна площа лі-



сів, які планується створити в степу, складає 1018,5 тис. га. Для порівняння, вона перевищує сучасну сумарну площу лісів Київської і Сумської областей (1004,7 тис. га).

2. Площа лісів, які планується створити в Криму (219 тис. га), не на багато менша сумарної площі лісів, що ростуть в Херсонській і Миколаївській областях (227,3 тис. га).

3. У Полтавській області планується створити нових лісів (195,8 тис. га) більше, ніж в даний час росте в Тернопільській області (192,4 тис. га).

4. Після досягнення стратегічних планів лісистість степової Луганської області у 16% буде такою ж, як у відвічно лісостепових Черкаській і Вінницькій (по 16%), і перевищувати лісистість Харківської і Полтавської областей (по 15%). Лісистість Криму, основна площа якого є типовий степ, повинна стати вищою, ніж в Черкаській, Вінницькій і Хмельницькій областях, які розташовані в лісостеповій зоні і є придатними для лісовирощування.

Зрозуміло, що головною передумовою досягнення поставлених цілей є наявність достатньої площі земель, переданих для заліснення. Підкреслимо, що у відмінності від «лісовідновлення», лісорозведенням вважається створення нових лісів (тут і далі термін «ліс» розуміється в трактуванні Лісового кодексу (2006), тобто включає лінійні й інші насадження площею більше 0,1 га.) Існує три основні категорії земель, придатних для створення нових лісів:

- невикриті лісом землі лісогосподарського призначення;
- відкриті землі без рослинного покриву;
- сільськогосподарські землі.

Лісокультурний фонд лісових підприємств представлений трьома типами площ: згарища, зруби і галявини. Лісорозведенням можна рахувати тільки заліснення галявин, загальна площа яких на даний момент становить 87,8 тис. га, що становить лише 3,7% від загальної площі земель, які передбачається заліснити. У складі відкритих земель без рослинного покриву, площа яких по Україні складає 1038,2 га, враховані голі піски; терикони, кар'єри і відвали гірських розробок; кам'янисті розсипи; сильнозасолені або забруднені отруйними для рослин речовинами землі, заліснення яких в більшості випадків неможливе. Реабілітація і залучення в господарський обіг цих земель в осяжному майбутньому або взагалі нереальні, або вимагає проведення комплексу спеціалізованих робіт, вартість яких в десятки разів перевищує вартість власне заліснення. В зв'язку з цим, орієнтуватися на ці землі при виконанні

масштабних планів досягнення оптимальної лісистості не можна.

Таким чином, основною категорією земель, на яких можливе створення нових лісів, є сільськогосподарські землі. За обліком на 1.01.2008 р. їхня площа дорівнює 42868,7 тис. га, що складає 74% від загальної території суходолу в Україні. Проте їхня передача під заліснення пов'язана з низкою об'єктивних труднощів. По-перше, у ряді областей цих земель не вистачає і передача їхнього підзаліснення натраплятиме на опір населення і органів місцевого самоврядування. По-друге, невідомо, в чийй власності перебувають землі, які доцільно заліснити і як власники відносяться до перспективи заліснення. По-третє, немає даних про лісопридатність земель, які потенційно можуть бути передані під заліснення.

Для обґрунтування наведених аргументів розглянемо як приклад Карпатський регіон. У трьох областях Карпатського регіону передбачається створити 185 тис. га нових лісів. Зробити це за рахунок заліснення 6 тис. га полян у складі лісових земель і відкритих земель без рослинного покриву (скелі і кам'янисті розсипи) неможливо. Скорочення площі орних земель, садів і виноградників неможливе. Таким чином, єдиним резервом земель для заліснення залишаються сінокоси і пасовища, яких в регіоні близько 550 тис. га. Питання в тому, чи погодиться місцеве населення на заліснення третьої частини наявних пасовищ і сінокосів? Добитися згоди місцевого населення на масове заліснення гірських пасовищ і сінокосів Карпатського регіону неможливо (особливо, якщо згадати масові акції за часів президентства другого Президента), а, отже, встановлені для областей регіону нормативи оптимальної лісистості ніколи не зможуть бути досягнуті.

З іншого боку, лишається відкритим питання доцільності штучного створення лісів на даних категоріях земель. Досвід заповідників і національних парків Карпатського регіону свідчить про те, що у разі припинення випасу худоби, гірські пасовища і сінокоси заростають лісом природним шляхом. Потепління клімату безумовно сприятиме цьому процесу. Чи варто прискорювати його штучно? Хто візьме на себе сміливість знищити залишки тваринництва в українських Карпатах з «благородною» метою збільшення лісистості?

Спочатку досягнення оптимальної лісистості України планувалося за рахунок збільшення площі захисних насаджень (зростання «розсіяної лісистості»). Втім, які насадження передбачається створювати, свідчать рекомендації учених УкрНДІЛГА з приводу цільової структури лісів при досягненні оптимальної лісистості країни.





Рис. 1. Фактична і «оптимальна» площа лісів різного цільового призначення, тис. га

(Див. вставку) Дані В. Ткача і В. Мешкової [8] дозволяють порівняти фактичну і «оптимальну» цільову структуру лісів. Виявляється, що для досягнення оптимуму лісоводи повинні не тільки створити більше 2 млн. га нових лісів, але й різко скоротити площу зелених зон, придорожніх і експлуатаційних лісів, перевівши їх в інші категорії. При порівнянні змін цільової структури лісів по областях виявляється необхідність у ще більш вражаючих змінах. Наприклад, в АР Крим площа водозахисних лісів повинна зрости з 2,2 до 175,9 тис. га, а площа зелених зон скоротитися з 204,7 тис. га до 5,8 тис. га.

«Для Украинской ССР в целом оптимальная лесистость равна 19,4%. Система лесов и защитных насаждений, составляющих оптимальную лесистость территории, представляет собой группы лесов узкой специализации (приречные — 37,8%, противоэрозионные — 26,5%, полевозащитные 5,7%, придорожные 1%) и лесов целевой направленности хозяйства (урбанизированные — 0,4%, средозащитные — 0,5%; агролесомелиоративные — 0,9%, почвозащитные — 5,9%, водоохраные — 9,4%, рекреационные — 5%, эксплуатационные — 6,9%)»<sup>4</sup>.

«Оптимальная лесистость республики составляет 19%. Система массивных лесов и защитных насаждений состоит из следующих групп лесных

**насаждений, выделенных исходя из их назначения и целевой направленности хозяйства в регионе (Медведев Л. А., 1982): береговые — 32%, противоэрозионные — 28%, полевозащитные 6%, придорожные — 1%, зеленые зоны — 13%, эксплуатационные — 8%, прочие — 12%»<sup>5</sup>.**

«В цілому вона (оптимальна лісистість, М. П.) повинна складатися з берегових (32%), протиерозійних (28%), зелених зон (13%), експлуатаційних (8%), полевозахисних (6%), придорожніх (1) та інших (12%) насаджень»<sup>6</sup>.

«В цілому вона (оптимальная лесистость, М. П.) має бути представлена береговими (32%), протиерозійними (28%), зеленими зонами (13%), експлуатаційними (8%), полевозахисними (6%), пришляховими (1%), та іншими (12%) насадженнями»<sup>7</sup>.

З міркувань логіки, подібні рекомендації не піддаються поясненню, тому лишається припустити, що спочатку у роботах Ю. П. Бялловича йшлося про цільову структуру тільки тих лісів, які треба створити для досягнення оптимальної лісистості. Мабуть, в ході запозичення його даних була допущена помилка і цю структуру перенесли на всі ліси України при досягненні ними оптимальної площі.

Вцілому підсумовуючи вищевикладене відмітимо таке:

1. Основною категорією земель, на яких можливе створення нових лісів, є сільськогосподарські землі. Проте їхня передача під заліснення вимагає прямого втручання держави водночас і на законодавчому, і на виконавчому рівнях.

2. Поняття «оптимальна» відноситься не стільки до числового значення лісистості, скільки до правильного розміщення за площею захисних насаджень. Наприклад, в «Практичних рекомендаціях з формування оптимальної лісистості», підготовлених для республіки Білорусь, автори академік В. І. Парфенов і доктор біологічних наук Д. С. Голод прямо вказують, що «рекомендації ставлять своїм завданням формування оптимізованої лісистості на водозборах (на рівні середніх річок) з метою раціонального і ефективного розміщення лісів на водозбірній території...» (С. 29). Відомі українські лісоводи, М. А. Лохматов і М. В. Ромашов також підкреслюють, що «висока загальна лісистість водозбору чи регіону ще не означає, що й протиерозійна лісистість також висока. Остання складається з насаджень строгої приуроченості до визначених елементів рельєфу»<sup>8</sup>. Немає сумніву у тому, що зводити роботи із заліснення країни до досягнення якогось відсотка лісистості кимось названого «оптимальним» недопустиме спрощення, що перекреслює саму ідею, закладену в теорії О. О. Молчанова.

3. Останніми роками підприємства Держкомлісгоспу практично повністю скоротили роботи із створення лісів, включаючи захисні насадження і лісові смуги, на землях інших користувачів. Нові ліси створюються тільки на землях, переданих чи тих, що будуть передані в постійне користування державним лісовим підприємствам. Йдучи цим курсом, для досягнення оптимальної лісистості треба передати державним лісовим підприємствам близько 2 млн. га земель сільськогосподарського й іншого призначення. Зробити це неможливо ні теоретично, ні практично. Більш того, це недоцільно ні з погляду власників сільськогосподарських угідь, призначених під заліснення (навіщо ним черезполосиця в своїх земельних володіннях), ні з погляду державних лісових підприємств, для яких утримання захисних насаджень, розсіяних за великою площею, занадто збиткове.

4. Загальновідомо, що протягом останніх 20–30 років, спостерігається помітне потепління клімату, яке згідно всім прогнозам прогресуватиме. Процес потепління прямо впливає на придатність умов місцезростання для вирощування лісу, причому, перш за все на межах природних зон, адже йде опустелювання степових ландшафтів. Не з'ясувавши того,

як цей процес вплине на можливість вирощування лісу в південних і південно-східних степових регіонах України, витратити величезні кошти на їхнє заліснення, як мінімум, безвідповідально.

5. Відзначимо, що поняття «оптимальна лісистість» використовується тільки в пострадянських країнах. Плануючи лісорозведення, фахівці більшості країн виходять з того, що структура земель за останні 300–400 років необоротно змінилася. Площа лісів повсюдно і значно зменшилася, особливо сильно в рівнинних, відносно малолісних і промислово розвинених регіонах<sup>9</sup>. Ліс, як елемент ландшафту, який одночасно виконує безліч корисних функцій, незамінний. Відповідне, всі території, які можна зайняти лісом, вважають за доцільне заліснити. Виходячи з цього, планування посадки нових лісів зводиться до виявлення площ, які доцільно і можливо заліснити, і створенню законодавчо закріплених стимулів, що роблять посадку нових лісів вигідною для власників земель. Іноді використовують терміни «раціональна», або «доцільна» лісистість, а найчастіше обмежуються простим визначенням площі земель, які можливо заліснити в найближчі 5–10 років. Після того, як досягнення запланованого результату стане очевидним, приступають до планування другого етапу. І так крок за кроком досягають вагомих результатів з мінімальними витратами сил і засобів.

Все сказане в попередньому абзаці справедливе і для України. За оцінками багатьох дослідників, початкова лісистість сучасної території країни зменшилася приблизно в три рази, найбільшою мірою в Степу і Лісостепу, в якнайменшій, — в Криму і Карпатах. Одночасно необоротно змінилися ландшафти і лісорослинні умови країни, — степи розорані, заплави затоплені, практично зникли притоки головних річок 3–4 порядку, осушені болота, з'явилася і швидко росте мережа ярів й інших деградованих земель, змінився клімат. Лісорозведення, безумовно, є одним з найефективніших і найдешевших способів поліпшення ситуації. Втім, плануючи його, навряд варто витратити засоби, сили і час на обґрунтування якоїсь «оптимальної лісистості», а тим більше на представлення результатів розрахунків, виконаних фахівцями застарілими методами на основі інформації 70-річної давності за досягнення сучасної лісової науки. Значно ефективніше просто виявити ті площі, які можна заліснити і виконати цю роботу настільки швидко, наскільки це дозволяє економічна і політична ситуація. Для цього, на наш погляд, необхідно:

1. Анулювати діючі урядові документи, що визначають плани досягнення «оптимальної лісистості», які є не більш, ніж «протоколи про наміри», підготовлені без урахування реального стану проблеми.

2. Розробити єдину національну програму лісорозведення, в реалізації якої, крім Держкомлісгоспу і підлеглих йому лісових підприємств, повинні бути в обов'язковому порядку задіяні Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство транспорту та зв'язку України, Міністерство агропромислового комплексу України, обласні і районні адміністрації, а також органи місцевого самоврядування.

3. Плани створення нових лісів повинні бути інтегровані в плани організації та розвитку конкретних регіонів, розроблятися на основі детального і усестороннього вивчення земель і включати карти територій, призначених під заліснення.

4. Повинен бути розроблений механізм фінансового забезпечення програми лісорозведення і система моніторингу за ходом її виконання. Крім того, є підстави задуматися над внесенням змін до Лісового кодексу України в частині визначення «ліси» і «лісового фонду», а також перейти до європейської системи визначення лісистості (за площею лісів, а не вкритих лісом земель). Окремого розгляду заслуговують реалії та перспективи лісо-

розведення в Степу, а також система обліку площ і якості нових лісів.

- 1 Молчанов А. А. *Оптимальная лесистость*. — М.: Наука, 1966. — 220 с.
- 2 Бялович Ю. П. *Нормативы оптимальной лесистости равнинной части УССР // Лесоводство и агролесомелиорация*. — К.: Урожай, 1972. — Вып. 28. — С.54–65.
- 3 Пастернак П. С., Молотков П. И., Патлай И. Н. и др. *Справочник лесовода*. — К.: Урожай, 1990. — 290 с.
- 4 Медведев Л. А. *Региональные особенности развития лесного хозяйства в Украинской ССР // Лесоводство и агролесомелиорация*. — К.: Урожай, 1982.- Вып.63.- С.7
- 5 Медведев Л. А., Лебедев В. Е. *К вопросу о лесистости Украинской ССР // Лесоводство и агролесомелиорация*. — К.: Урожай, 1985.- Вып.70.- С.5.
- 6 Патлай И. М., Медведев Л. О., Ткач В. П. *Шляхи збільшення лісистості та розширення лісоцивлинного потенціалу України // Лісівництво і агролісомеліорація*. — К.: Урожай, 1996.- Вып.92.- С. 4.
- 7 Ткач В. П., Гладун Г. Б., Ткач Л. І. *Роль лісових насаджень у стійкому функціонуванні аграрних ландшафтів. // Науковий вісник Національного аграрного університету*. - К., 2000.- Вып.25.- С. 256.
- 8 Лохматов М. А., Ромашиов М. В. *Стан протиерозійної лісистості лісостепу та степу України. // Лісівництво і агролісомеліорація*. — К.: Урожай, 1992.- Вып.85.- С.64.
- 9 Савуцик М. П., Попков М. Ю. *До проблеми оптимізації лісистості в Україні. // Науковий вісник Національного аграрного університету*. — К., 2004.- Вып.70.- С.30–38.

## Засідання Робочої групи з питань оцінки ризику контрольованої деревини для України

11–12 жовтня 2012 року відбулось засідання Робочої групи з питань національної оцінки ризику контрольованої деревини для України на базі Відокремленого підрозділу Національного університету біоресурсів і природокористування України «Боярська ЛДС», що знаходиться у м. Боярка Київської області. З метою участі були присутні члени Робочої групи (НЕЦУ, НГО «Екосфера», НГО «Зелений хрест», центральний комітет професійної спілки працівників лісового господарства України, Асоціація «Меблідеревпром»). Засідання РГ було проведено з метою розгляду і схвалення другої редакції проекту Оцінки ризиків контрольованої деревини для України за результатами розгляду коментарів та пропозицій зацікавлених сторін.

### Коротко про Оцінку ризику контрольованої деревини для України та вимоги FSC щодо проведення Оцінки ризиків Національними ініціативами FSC

Підготовку Оцінки ризику контрольованої деревини для України здійснювали члени РГ та експерти за координацією національного представника FSC в Україні. Проект Оцінки ризику складається з двох частин: матриця оцінки ризику контрольованої деревини для України та пояснювальна записка до матриці.

Ознайомитись із першою редакцією проекту Оцінки ризику можна на сайті «Сталий розвиток лісового господарства в Україні»: <http://sfmu.org.ua/ua/news>.

Дослідження полягало у виділенні на національному чинних рівнях тих районів, для яких встановлено низький ризик, утворення неприйнятних категорій деревини, а саме:

- незаконно заготовленої деревини;
- деревини, заготовленої із порушенням традиційних і громадянських прав;
- деревини, заготовленої в лісах, де господарська діяльність становить загрозу для особливих цінностей для збереження;
- деревини, заготовленої в лісах та інших лісових екосистемах, які після цього були перетворені на плантації або нелісові землі;
- деревини з лісів, де вирощуються генетично модифіковані дерева.

Оцінка здійснена з метою виконання рішення Генеральної асамблеї № 51 «Посилення системи контрольованої деревини», а також відповідно до вимог FSC-PRO-60-002 V 2-0, FSC-STD-40-005.

Документ FSC-PRO-60-002 V 2-0 заміняє Інструкцію FSC-GUI-60-002 V 1-0 «Оцінка ризиків контрольованої деревини Національними ініці-

тивами FSC» і містить у собі складові і процедуру вимог до будь-яких Національних ініціатив, які добровільно прийняли рішення про проведення оцінки ризику для певної країни чи регіону.

Відповідно до Додатку 2 FSC-PRO-60-002 V 2-0 (Зразок оцінки ризику):

Якщо всі показники для кожної категорії FSC контрольованої деревини відповідають показникам Додатку 2 Стандарту FSC-STD-40-005 тоді країну/район можна вважати районом з «низьким рівнем ризику».

Якщо хоча б один із показників невизначений, то країна/регіон буде вважатися зоною невизначеного ризику щодо цієї категорії.

При купівлі компанією деревини із району, яке визначене підприємством із невизначеним рівнем ризику, підприємство повинно призначити своєму відділу управління лісового господарства програму перевірки проходження цієї дере-

вини у відповідності до вимог Додатку 3 Стандарту FSC-STD-40-005 (польові перевірки).

## **Консультації із зацікавленими сторонами проекту Оцінки ризику**

Консультаційні процедури є невід'ємною складовою виконання національної Оцінки ризику контрольованої деревини відповідно до вимог процедур FSC-PRO-60-002 V 2-0 (Оцінка ризику контрольованої деревини акредитованими Лісовою опікунською радою ініціативами, національними та регіональними відомствами) та передбачають врахування зауважень і пропозицій усіх зацікавлених сторін (юридичних і фізичних осіб, які представляють екологічні, соціальні та економічні інтереси): неурядових громадських організацій, профспілок, екологів, науково-дослідних та освітніх організацій, підприємців у сфері лісового господарства, представників лісопереробної і меблевої промисловості, працівників лісового господарства, органів виконавчої влади та ін.

Зокрема, згідно пункту 1.2 Додатка 1 до FSC-PRO-60-002 координатор(-и) повинні забезпечити, щоб зацікавлені сторони (тобто організації та / або фізичні особи) ідентифікувались як такі, що здатні представляти хоча б наступні інтереси:

- економічні інтереси (власники/користувачі великого і середнього за розміром лісу; власники/користувачі малим лісом; власники / управляючі операціями там, де низька інтенсивність заготівлі деревини; лісові підрядники; асоціації виробництва лісоматеріалів тощо);
- соціальні інтереси (лісові працівники, корінні народи,

місцеві громади, відпочивальників на природі);  
– екологічні інтереси, пов'язані з біологічним різноманіттям, водою, ґрунтом, екосистемами та ландшафтами.

Якщо виявиться, що інтереси якоїсь із цих категорій не представлені, координатор(-и) повинні документувати причини такої відсутності представників і пояснити, як інтереси цієї категорії зацікавлених сторін були достатньо представлені в процесі оцінки ризику.

Інтереси державних органів можуть бути представлені в одній чи кількох із цих категорій.

Період представлення своїх зауважень по проектах для консультацій з громадськістю згідно вказаної вище Процедури має бути мінімум 30 днів з дати публікації відповідно до вимог зазначеного вище Стандарту. Координатор відповідає за розгляд зауважень, викладених зацікавленими сторонами і пропонує формулювання про конкретні аспекти, які можуть досягти консенсусу всіх зацікавлених груп. Після цього координатор готує доповідь про консультації, яка повинна включати резюме питань, аналіз кола зацікавлених груп, які представили свої зауваження; загальна відповідь на зауваження; вказівку про те, як вони були враховані в наступних проектах, а також копії всіх офіційних коментарів в якості додатку.

11 жовтня 2012 року на засіданні РГ з питань національної оцінки ризику контрольованої деревини було розглянуто зауваження подані зацікавленими сторонами, в тому числі ЕПЛ, а доповідачами під час засідання представлено результати їхнього врахування.

Більшість ризиків за результатами дослідження встановлено як «невизначені» у зв'язку з недостатнім обсягом інформації про їх низький ризик.

Стандарт FSC-STD-40-005 V 2-1 у Додатку 2 (Критерії і підходи до оцінки ризику) встановлює такі вимоги до визначення ризику: будь-яка територія в будь-якій точці планети вважається районом високого ризику доки належність до низького рівня ризику не буде доказана за допомогою процедури оцінки ризиків, виконаної на належному рівні, відповідно до вимог пункту 1.1. Стандарту.

Дещо суперечливим цій вимозі є пункт 11.3 Стандарту відповідно до якого: при виникненні сумнівів чи відноситься конкретний регіон до районів низького ризику, цей район повинен класифікуватись як район з невизначеним ризиком.

Робоча група при визначенні ризику керувалась п. 11.3, зазначаючи, що таким чином вони залишають можливість конкретним підприємствам реабілітуватись шляхом проведення сертифікації чи оцінки ризику в конкретному регіоні.

Затвердивши другий проект Оцінки ризиків контрольованої деревини для України за результатами консультацій, очікується направлення остаточного проекту оцінки на англійській мові до FSC відділу політики і стандартів разом з короткою апікаційною формою та копією звіту консультацій із зацікавленими сторонами.

Відділ FSC політики та стандартів затверджує Оцінку ризику контрольованої деревини, або затверджує Оцінку ризику контрольованої деревини з незначними поправками, або ж відхиляє. Якщо Оцінка ризиків контрольованої деревини отримує схвалення відповідності FSC політиці і стандартам, вона буде опублікована і публічно оголошено.

**Наталія Городецька,**  
юрисконсульт  
1-ої категорії ЕПЛ

### Дельфіни в «бляшанці»

**Олег Андрос,**  
науковий співробітник відділу екологічної політики Науково-дослідного інституту екологічної політики та збалансованого розвитку Державної екологічної академії післядипломної освіти та управління

*Актуальність статті зумовлена планами Київської міської ради щодо прийняття рішення про побудову океанаріуму на території Київського зоопарку. Автор показує, що ці наміри є наслідком лобіювання бізнес-інтересів груп, яким належить мережа комерційних дельфінаріїв в Україні. У статті автор робить огляд основних позицій природоохоронного руху стосовно утримання дельфінів у неволі з комерційною метою, формулювання мети кампанії проти комерційних дельфінаріїв у формі, зрозумілій для кожного громадянина. Висловлюються також рекомендації щодо подальшого розвитку Київського зоопарку, як біопарку та наукової установи, що слугує збереженню диких видів. Також у статті автор пропонує компромісні ідеологічні рішення щодо ставлення до утримання тварин у неволі загалом та в Київському зоопарку і дельфінаріях зокрема. Висловлюються деякі рекомендації щодо зміни чинного законодавства України, яке стосується захисту тварин.*

**Щ**о робити з дельфінаріями та зоопарками? Це питання задають собі зоозахисні та природоохоронні організації вже десятки років. Спробуємо відповісти на це питання на прикладі Києва.

На території України в Чорному та Азовському морях мешкає три види китоподібних — дельфіни афаліна, азовка, білобочка. Чисельність афалін — 5–10 тисяч особин, білобочок — не більше 4 тисяч особин, азовок — 3–4 тисячі особин, тоді як до промислового видобування дельфінів їх нараховувалося декілька мільйонів. У 1994 році всіх дельфінів Чорноморського басейну було внесено до Червоної книги України, в якій вони отримали статус рідкісних та вразливих. За Законом України «Про Червону книгу України», використання цих видів дозволяється у виняткових випадках лише у наукових і селекційних цілях. Закон України «Про Червону книгу України» також прямо забороняє комерційне використання дельфінів. Дельфінарії, які зараз збудовані в кількох містах України, не

мають документів та дозволів на утримання дельфінів, при перевірках Державною екологічною інспекцією виявлено ряд грубих порушень вимог природоохоронного законодавства. Так, відсутні дозволи Міністерства екології та природних ресурсів України на утримання в неволі морських тварин, дозволи Державного комітету ветеринарної медицини. Щоразу при використанні дельфінів у видовищних заходах порушуються вимоги статей 7, 8, 25 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження».

Однак наступ дельфінаріїв продовжується. Цього разу — в Києві. 15 березня 2012 громадські організації Національний екологічний центр України та Дружина охорони природи (ДООП) Києва «Зелене майбутнє» проведуть пікетування Київської міської ради з основною вимогою — не поселяти дельфінів в океанаріумі в Київському зоопарку. Питання з будівництвом океанаріуму Київською адміністрацією вирішено. <http://kiev.pravda.com.ua/news/4ef49c347f063/>. Вже зараз ведуться підготовчі

роботи, і досить скоро занедбаний будинок недобудованого мавп'ятника може перетворитися на респектабельний океанаріум. Влада Києва офіційно оголосила, що планують поселити в океанаріум дельфінів і ластоногих. За деякими даними, будівництво буде вестися ударними темпами і будівля буде зведена до «Євро-2012» (що навряд чи здійснимо). Втім, не суть важливі терміни. Питання в іншому: чи прийнятне утримання дельфінів у Київському зоопарку?

Якщо так, то всі подальші питання відпадають. Якщо ж природоохоронці заявляють своє жорстке «ні», то обов'язково виникне «незручне» питання: чим життя дельфіна в «консервній банці» з мізерною для морської тварини площею відрізняється від життя дикої тварини у вольєрі?

І тут маємо наступне питання. З якої позиції природоохоронний рух виступає проти океанаріуму? Якщо ці люди — так звані аболіціоністи (радикальна частина зоозахисного руху, від англ. «abolition» — звільнення), то вони повинні бути проти існування замкнених просторів для тварин взагалі, так само як проти боєнь та інших місць і видів експлуатації тварин. Якщо рух проти комерційних дельфінаріїв дотримується концепції «добробуту тварин», то він не проти зоопарків і дельфінаріїв, але за «гуманні» умови утримання тварин. Це в дуже грубому наближенні. НЕЦУ, Рух ДООП та інші учасники кампанії проти комерційних дельфінаріїв зайняли проміжну позицію в цій ідеологічній суперечці, що триває вже не один рік і не в одній країні. Точніше, питання ідеології просто не розглядається учасниками.

З приводу першого питання існує відповідь: якщо мешканці зоопарку живуть у більш-менш природному середовищі, бачать дерева, чують природні звуки і дихають звичним повітрям, то для дельфіна створити автентичні умови (точний хімічний склад води, значну площу для пересування, звичну їжу) просто неможливо.

З приводу другого питання. Кампанія має на меті закриття всіх дельфінаріїв, що не мають виходу до моря. Друга мета кампанії — перекрити власникам комерційних дельфінаріїв джерело постійного поповнення їх колекції — нелегальний вилов дельфінів в Чорному морі, поставки з Російської федерації і навіть Японії. Якщо строго дотримуватися букви закону, то після декількох років такої політики дельфіни в дельфінаріях вимруть природною смертю. А нового поповнення просто не буде, оскільки вилучення з природного середовища і ввезення тварин, занесених до Червоної книги України, заборонені. Залишиться тільки одне джерело поповнення — розмноження дельфінів у неволі. Досвід показує, що розмножуються ці

тварини в дельфінаріях досить рідко. Для стрімкого бізнес-поточку це нерентабельне і ненадійне джерело тварин для видовищ.

Таких чином, проблема «добробуту тварин», у даному випадку — дельфінів — відсувається на другий план і суперечок з цього приводу просто не виникає. У природоохоронців чітка схема: є закон — він виконується, а в дельфінаріях не залишається дельфінів. Інша справа, що в «цій країні» закони не виконуються, бізнес дельфінаріїв надійно схопив важелі влади, чиновниками просто ігнорується законодавство. У свій час тепер вже колишній міністр екології та природних ресурсів йшов назустріч деяким вимогам громадськості. Наприклад, відбувалося звільнення з приватних рук ведмедів і направлення їх у побудований для них притулок в Синевирі. Але ці «визвольні» зусилля Мінприроди направлені не на бізнес дельфінаріїв.

А тепер нюанси київської ситуації. Океанаріум з дельфінами планують будувати на території Київського зоопарку. Яким екогромадськості бачить Київський зоопарк у майбутньому? І з якої точки зору?

Почнемо з того, чим він нині є. Зоопарк — це об'єкт природно-заповідного фонду (ПЗФ), крім того, що він комунальне підприємство. Земля зоопарку — Шулявська балка — має природоохоронний статус і не може бути переорієнтована на будь-що, окрім збереження залишків дикої природи Києва. Між тим, це випало з уваги деяких зоозахисних організацій. Зокрема, прямий заклик до закриття зоопарку прозвучав з вуст президента товариства захисту тварин Великобританії Naturewatch Foundation Джона Руйейна 11 листопада 2010. На прес-конференції в «Інтерфакс-Україна» він сказав таке: «Я рекомендуватиму керівництву EAZA (Європейської асоціації зоопарків та акваріумів) закрити Київський зоопарк. Ми (європейські захисники тварин — Інтерфакс) сприймаємо цей зоопарк як в'язницю для невинних тварин і вважаємо, що краще його закрити. Такі умови не відповідають європейським стандартам». Див.: <http://www.interfax.com.ua/ukr/main/53262/>.

Як бачимо, приводом для закриття англійський захисник тварин вважає незадовільні умови утримання тварин у зоопарку. Тобто зоозахисні міркування в устах «радикалів» переважають природоохоронні. Втім розглянемо, що буде, якщо закрити Київський зоопарк. Об'єкт ПЗФ буде знищений неминучою забудовою території Шулявської балки. За цю землю з 2007 р. ведеться цілком відкрита боротьба між бізнес-структурами, оскільки місце «золоте» з усіх точок зору. За найповерховішими оцінками, лише земля, на якій розташований Київський зоопарк, коштує 410 млн. доларів США. По-друге, куди роз-

поділять тварин? Особливо, якщо брати до уваги, наприклад, тигра з тигровою хворобою, який не виживе в природному середовищі.

Якщо аболіціонізм переважить, то цих тварин чекає неминуча смерть. Тварини будуть переселені: незрозуміло, куди. Частина їх загине при переселенні, адже більшу частину неможливо транспортувати. (Спробуйте уявити престарілу бегемотиху Бресту, що перевозиться у фургоні). І в той же час знищення забудовою цінної природної території — Шулявської балки — настане негайно.

Натомість природоохоронці повинні висунути конструктивну програму розвитку Київського зоопарку. Зокрема, пропонуємо таке: перетворення Київського зоопарку на біопарк, переорієнтування самої ідеї зоопарку з розваги для людей в сторону збереження диких видів. Припинення закупівлі тварин з інших кліматичних зон. Орієнтація на те, щоб зоопарк став центром перетримки або постійного утримання тварин, конфіскованих у контрабандистів і браконьєрів. А таких при бажанні можна вилучити багато: від амурських тигрів до бурих ведмедів.

У всеукраїнському масштабі слід вимагати від Мінприроди удосконалити Правила утримання диких тварин у неволі: [http://menr.gov.ua/media/files/Articles/News/Poryadok%20\(429\).doc](http://menr.gov.ua/media/files/Articles/News/Poryadok%20(429).doc), збільшити норму площ для їхнього утримання, заборонити володіння дикими тваринами (Правила в цьому пункті суперечать законодавству про Червону книгу України), використання їх у видовищних заходах, зокрема, в цирках. А від Верховної Ради України громадськість повинна вимагати прийняти законодавчий акт, який регулює механізм вилучення тварин, занесених до Червоної книги України. І, природно, мови не може бути про утримання дельфінів, а також низки екзотичних риб та інших морських мешканців у закладах на кшталт запланованого океанаріуму в Києві.

Біопарки — актуальна для Європи тема. Ознайомитися з їхнім досвідом можна на прикладі біопарку в іспанському місті Фуенхірола, де практикується «занурення в природне середовище». (Див. : <http://www.bioparcfuengirola.es/>)

Державі слід фінансово підтримати підготовку кадрів для таких біопарків, а також об'єктів ПЗФ.

Адже в пострадянський час професії, пов'язані з доглядом за тваринами — зоотехнік та інші — стали неprestижні, на біологічних факультетах на них існує недобір. А для заповідників та нацпарків в 2012 році в держбюджеті взагалі не передбачено фінансування. (Див.: <http://pecu.org.ua/uryad-zabuv-pro-koshty-na-utrymannya-zapovidnykiv/>)

Після реалізації запропонованих вище вимог зоопарк нарешті стане відповідати цілям, заявленим в «Положенні про Київському зоологічному парку загальнодержавного значення» — науковому дослідженню тварин і збереженню диких видів. Він перестав би бути об'єктом розваги для публіки, причому розваги сумнівної, адже мало хто отримує задоволення від споглядання приматів у нинішньому павільйоні, наприклад.

Уявіть собі альтернативи утриманню екзотичних тварин, які теж заманливі для відвідувачів (і дорослих, і дітей), — аква-шоу з професійними плавцями, барвисті видовища без участі дельфінів та інших мешканців моря. Тому є приклади в Австралії, Канаді та інших країн, де вже давно успішно відмовляються від використання тварин як таких у циркових виставах. А Греція зовсім недавно, в лютому 2012 р., законодавчо заборонила таке використання.

Отже, те, що пропонує киянам бізнес-еліта в особі київських чиновників, — крок назад у сучасній індустрії розваг. Використання дельфінів у комерційних цілях у цивілізованому світі вважається варварством.

Якщо дивитися в майбутнє Київського зоопарку, то головною його частиною має стати центр порятунку тварин, а пріоритетом — створення свого роду команди рятувальників диких тварин. Це стане можливим після прийняття Верховною Радою України правил, що дозволяють вилучати тварин і доставляти їх у центри порятунку та реабілітації. У такому центрі будуть зміщені акценти з відвідувача — головного джерела доходів (що, безумовно, вигідно чиновникам і є основною причиною їх упередженості) на збереження і підтримання екологічного балансу, створеного на території Київського зоопарку. Ця ж політика має стосуватися і об'єктів ПЗФ — заповідників та національних природних парків.



# Правові аспекти проблем охорони видів Червоної книги України

Наталія Городецька,  
юрисконсульт ЕПЛ

Олексій Василюк,  
заступник голови ВГО «Національний  
екологічний центр України»

*Червона книга України (ЧКУ) у повній мірі не працює як ефективний механізм охорони рідкісних та таких, що перебувають під загрозою зникнення видів. Наявні у статті 11 Закону України «Про Червону книгу України» заходи з охорони червонокнижних видів з низки причин не можуть бути в повній мірі реалізованими. Значну частину практичних проблем ЧКУ можна вирішити шляхом внесення відповідних змін до законодавства України. Ця стаття є окресленням блоку взаємопов'язаних законодавчих проблем з охорони видів ЧКУ та недоробок, наявність яких не дозволяє перевести задачі охорони зникаючих видів у практичну площину.*

## **Проблема 1. Необов'язковість надання статусу природно-заповідного фонду ділянкам поширення видів рослинного і тваринного світу, занесених до ЧКУ**

**Ч**инне природоохоронне законодавство регламентує пріоритетність створення об'єктів природно-заповідного фонду (надалі — ПЗФ) в місцях поширення видів ЧКУ, проте це положення має рекомендаційний характер і не є обов'язковим. Сама ж процедура створення ПЗФ (ст. 51–54 Закону України «Про ПЗФ», п. 1, 4 ч. 2 ст. 11 Закону України «Про ЧКУ») не передбачає обов'язковості заповідання територій перебування (зростання) або шляхів міграції об'єктів ЧКУ, у зв'язку з чим створення майбутнього об'єкту ПЗФ залежить переважно від особистої волі та свідомості землекористувача, на території якого знаходяться певні види ЧКУ, чи відповідного органу державної влади, який уповноважений приймати рішення про створення об'єкта ПЗФ. Механізми економічного та інших форм стимулювання землекористувачів не відпрацьовані і не діють. Аналогічно прямого обов'язку охорони видів ЧКУ на землекористувачів не покладено, і контроль за дотриманням цього не здійснюється.

Території ПЗФ займають біля 5,7% від площі України і переважно є дрібними за площею за-

казниками (більшість за кількістю) або національними природними парками (більшість за площею), що мають значні господарські та рекреаційні зони, в межах яких ведеться господарська діяльність, будівництво і рекреація, несумісні з охороною рідкісних видів. Об'єкти ПЗФ нерідко не відповідають потребам охорони зональної рослинності та місцевих раритетних видів. Так, більшість ПЗФ степової зони України включає штучні лісонасадження і садово-паркові утворення, замість цілинних степових ділянок. Додатково проблема полягає у відсутності будь-яких служб охорони червонокнижних видів в ПЗФ місцевого значення. Заходи з охорони видів ЧКУ відповідно також здійснювати в більшості ПЗФ нікому.

Таким чином, створення об'єктів ПЗФ не є достатньо дієвим механізмом охорони видів ЧКУ, хоча наразі і є єдиним доступним в Україні механізмом.

## **Проблема 2. Відсутність законодавчо закріплених вимог до способів охорони конкретних видів, занесених до ЧКУ**

**С**истема практичної охорони окремих видів ЧКУ в законодавстві не відпрацьована. Відповідно до статті 12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» громадяни України зобов'язані берегти природу, охороняти, раціонально використовувати

ти її багатства відповідно до вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Відповідно до статті 64 цього ж Закону охорона та відтворення об'єктів Червоної книги України забезпечуються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами, які є суб'єктами використання тваринного і рослинного світу відповідно до закону. Забезпечення охорони видів ЧКУ, яка включає біля 1500 видів живих організмів, належно не здійснюється, так як кожен з цих видів потребує індивідуальних заходів охорони, які не можуть бути застосовані до більшості інших видів. По відношенню ж до конкретних видів ЧКУ існують специфічні вимоги про особливості їхньої охорони лише у видових описах самої ЧКУ. Втім перелік вимог до охорони окремих видів ЧКУ не передбачений законодавством України, як і перелік конкретних обмежень господарської діяльності, необхідних для їхнього збереження. Тому особливі вимоги щодо охорони конкретних видів залишаються описаними у ЧКУ, втім не є обов'язковими до виконання.

Вважаємо, що в законодавство має бути введений перелік спеціальних вимог щодо охорони конкретних видів, що зазначені у ЧКУ та обов'язків фізичних і юридичних осіб держави через уповноважених нею органів їх виконувати.

Отож, запровадження умов охорони видів ЧКУ має здійснюватись дуже диференційовано, оскільки види ЧКУ є представниками різних біотопів та середовищ існування, піддаються негативним впливам в різні сезони та мають відмінні причини зменшення чисельності. Відповідно, поряд із загальними вимогами, повинні запроваджуватись і спеціальні вимоги до охорони кожного з видів, залежно від специфічних для конкретного виду загроз існування, умов зростання, режиму збереження та інших регіональних особливостей. Прикладом можуть слугувати 120 видів степових рослин, включених до ЧКУ, видові нариси яких зазначають необхідність заборонити заліснення території<sup>1</sup>, на яких вони зростають, в той час як для інших видів таке обмеження не є необхідним.

Більшість можливих заходів охорони видів ЧКУ і, особливо в частині рослинного світу, є заходами із збереження середовища існування (наприклад, — зростання) видів. Така концепція, в разі запровадження дієвої системи заходів та вимог до охорони видів, суттєво наблизить національне законодавство про ЧКУ до низки міжнародних природоохоронних документів, таких як Європейська ландшафтна конвенція, Конвенція про дикі види флори і фауни та середовище іс-

нування у Європі (Бернська конвенція), а також до принципів сертифікації лісів за стандартами FSC. Такий підхід має важливе значення і для охорони рідкісних та зникаючих видів тварин, зокрема, в частині охорони місць розміщення нір, гнізд, колоній.

### **Проблема 3. Відсутність суб'єкта охорони видів ЧКУ, території поширення яких не віднесені до ПЗФ**

**З**акон України «Про Червону книгу України» формально передбачає охорону червонокнижних видів, але не вказує механізм та суб'єкта його реалізації, згідно з чим така охорона має здійснюватись на практиці. Служба, яка б постійно здійснювала охорону видів ЧКУ, відсутня і важко уявна. Будь-які інші механізми також законодавством не передбачені. Результатом такої ситуації є повсюдне господарювання на природних територіях без врахування розміщення на них популяцій зникаючих видів та обмежень, пов'язаних з їхньою присутністю на території. Найкраще ситуацію може проілюструвати випадок із збільшенням лісистості в Україні. Відповідно до так званих регіональних норм лісистості, затверджених Наказом Держкомлісгоспу України від 29.12.2008 року № 371, в степовій зоні України наразі на первинно безлісних площах має бути додатково висаджено нових захисних лісонасаджень площею до 5 % від площі України. Натомість, захисні лісонасадження створюються лише на деградованих і малопродуктивних землях<sup>2</sup>. Такими землями, на жаль, формально вважаються балки і схили крутизною більше 5 %, які в степовій зоні наразі складають практично весь обсяг наявних степових біотопів<sup>3</sup>. Також лише ці землі є нерозпайованими і тому лише їх можна юридично передати під заліснення. При цьому, в межах зазначених територій зосереджені популяції 30 % всіх видів ЧКУ<sup>4</sup>. Таким чином, в умовах відсутності інформації про наявність видів ЧКУ для кожної з ділянок, відсутності цільових коштів на залучення науковців для обстеження ділянок та з інших причин, територіальні органи Мінприроди України погоджують відведення степових ділянок під заліснення, не враховуючи аспект біорізноманіття.

На іншому кінці спектру лісгосподарських робіт, при проведенні рубок, також відбувається ігнорування поширення видів ЧКУ. Рубки (втім, як і посадка лісу) здійснюються згідно із матеріалами лісовпорядкування. Стаття 46 Лісового кодексу України (ЛКУ) зобов'язує при лісовпорядку-

ванні враховувати поширення рідкісних видів. Проте ця вимога законодавства не виконується. Більше того, не зважаючи на передбачену в ЛКУ норму, наявні технологічні інструкції з лісовпорядкування взагалі не передбачають виявлення біорізноманіття. Так, «Технологічна інструкція по безперервному лісовпорядкуванню лісового фонду України» не містить жодного слова ні про виявлення, ні про врахування питання біорізноманіття або рідкісних видів. Крім того, нами досліджена й «Інструкція з впорядкування лісового фонду України. Частина перша. Польові роботи», яка також не містить згадок про біорізноманіття. Обидві інструкції затверджені лише наказами виробничого об'єднання «Укрдержліспроект». На думку керівництва Держлісагентства України, роботи щодо виявлення видів ЧКУ при проведенні лісовпорядних робіт можуть здійснюватись лише за умови їхнього спеціального фінансування з боку Мінприроди України. А залучення до цього науковців, окрім самих лісовпорядників, взагалі вважається недоцільним.

Таким чином, єдиним виходом з ситуації, коли неможливо створити спеціальний орган охорони видів ЧКУ, є покладення відповідальності із збереження і здійснення заходів з охорони видів ЧКУ на користувачів земельних ділянок, в межах яких такі види трапляються, шляхом запровадження спеціальних задокументованих вимог щодо охорони видів за кожним із користувачів. На відміну від будь-якого гіпотетичного органу, користувачі земельних ділянок дійсно охоплюють своєю діяльністю всю територію України. Відповідно до статті 11 ЗУ «Про Червону книгу України», користувачі земельних ділянок і без того відповідають за охорону видів. Разом з тим, дана вимога не виконується в більшості випадків по причині відсутності механізму документування місць виявлення видів (див. Проблема 4). виправити цю ситуацію можна шляхом введення охоронних зобов'язань за аналогією з ПЗФ, коли за кожним з користувачів, на чийх землях виявлені види ЧКУ, буде закріплено обов'язок їх охороняти згідно зі спеціальними вимогами до охорони видів, зазначеними в тексті ЧКУ. Користувач земельної ділянки є головним суб'єктом впливу на її рослинний і тваринний світ (у т. ч. види ЧКУ) і відповідно, введення в ЗУ «Про Червону книгу України» охоронних зобов'язань стане логічним і дієвим механізмом. Крім іншого, таке охоронне зобов'язання має бути обмежуючим чинником при зміні цільового призначення земельної ділянки та має успадковуватись новим користувачем при зміні землекористувача.

#### **Проблема 4. Відсутність інвентаризації місць поширення видів ЧКУ**

**Н**аявні бази даних всеукраїнського масштабу (наприклад, Державний кадастр тваринного світу України та Державний кадастр рослинного світу України) збирають інформацію про поширення тваринного та рослинного світу, в тому числі видів ЧКУ з доступних їх укладачам джерел. При цьому, ці бази даних не є інвентаризацією, яка повинна бути не інформацією про те, де відомі пункти наявності видів, а навпаки — які види трапляються, в які періоди року для кожної з ділянок. Такі роботи не є поки здійсненими в уявному майбутньому. Крім того, наявні кадастри не пов'язані з Державним земельним кадастром і тому не оперують поняттям «земельна ділянка» та конкретними межами таких ділянок з їх географічною прив'язкою. Не зважаючи на те, що Державний кадастр тваринного світу України та Державний кадастр рослинного світу України є основою для ведення ЧКУ. Повного узагальнення відомостей про поширення видів ЧКУ та механізму верифікації таких даних на предмет достовірності, правильності визначення та часової (у т. ч. сезонної) об'єктивності не існує.

Прикладом може слугувати ситуація, коли в 2008 р. на території НПП «Гомільшанські ліси» розпочалось будівництво на ділянці зростання гладіолусу тонкого та рябчика руського. Працівниками НПП була обрахована кількість рослин та складено відповідний акт, завдяки якому будівельні роботи були зупинені, проте відсутність можливості визначити, скільки рослин вже було засипано ґрунтом, не дозволила стягнути відповідну суму збитків з порушника.

Вирішення цієї проблеми стане можливим в разі інтеграції профільних ресурсних та тематичних кадастрів до Державного земельного кадастру, що дозволить чітко ідентифікувати земельні ділянки, про які йдеться у кадастрах, та достовірно виявляти їхніх землекористувачів.

#### **Проблема 5. Відсутність механізму документування місць поширення видів ЧКУ**

**Ч**КУ є єдиним охоронним списком в Україні, згідно з яким передбачені санкції за нанесення шкоди видам. Проте не існує процедури виявлення та фіксування наявності таких видів, згідно з чим можна було б здійснювати передбачені санкції.

Запровадити таке виявлення доцільно лише на етапі погодження можливих негативних впливів. Така позиція викликана: а) неможливістю оперативно інвентаризувати всю територію України на предмет поширення видів ЧКУ; б) динамічністю біорізноманіття, відповідно до чого види поширюються, змінюють локалізацію та переміщуються по території України; в) об'єктивною раціональністю інвентаризувати першочергово ділянки, на яких заплановані негативні впливи. Вважаємо, що необхідним є введення процедури виявлення видів ЧКУ на етапі погодження органами Мінприроди України документації щодо землевідведення, надання ділянок у користування або продажу, зміни їхнього цільового призначення, будівництва та погодження інших заходів і дій, що можуть негативно вплинути на види ЧКУ, наприклад, створення лісових культур, рубки, матеріали лісовпорядкування. Такий варіант є найбільш раціональним, оскільки обстеженню підлягатимуть лише ті ділянки, де очікується негативний вплив на гіпотетично присутні на них види ЧКУ. Особливості регламенту роботи та формування складу служби, яка здійснювала б такі роботи, поки не відпрацьовані.

### **Проблема 6. Проблема охорони рідкісних видів або таких, які перебувають під загрозою зникнення, але не занесені до ЧКУ**

**В**ідповідно до статті 30 Закону України «Про рослинний світ» види рослин, які не занесені до Червоної книги України, але є рідкісними або такими, що перебувають під загрозою зникнення на території Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, можуть заноситися до Переліку видів рослин, що підлягають особливій охороні на цих територіях. Перелік та Положення про нього затверджуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

Відповідно до пункту 3 статті 44 Закону України «Про тваринний світ» види тварин, які не занесені до Червоної книги України, але мають особливу наукову, природоохоронну та іншу цінність, за рішенням спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів заносяться до переліків видів тварин, що підлягають особливій охороні.

Види, які затверджуються регіональними переліками, не входять у ЧКУ, а тому на них не

поширюється правовий режим охорони видів ЧКУ. Тому питання охорони видів, закріплених у регіональних списках, потребує детального врегулювання чинним законодавством України. Також необхідно врегулювати порядок віднесення цих видів до регіональних переліків, особливості збереження, використання і відтворення та відповідальності за правопорушення у цій сфері.

Врегулювання цих питань щодо тваринного світу належить до відання Мінприроди згідно пункту 4 статті 44 Закону України «Про тваринний світ», а саме: «Визначення видів і встановлення порядку охорони, використання і відтворення тварин, занесених до зазначених переліків, здійснюються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів з урахуванням науково обґрунтованих експертних висновків».

Оскільки існує об'єктивна потреба прирівняти охоронний режим регіонально рідкісних видів в межах конкретних областей до режиму охорони ЧКУ, на нашу думку, дане питання повинне бути врегульоване в рамках Закону України «Про Червону книгу України». З огляду на систему категорій «червонокнижних» видів, що передбачена в чинному Законі України «Про Червону книгу України», регіонально рідкісні види, що включені до регіональних переліків в областях, доцільно прирівняти в цих областях до категорії «рідкісний» ЧКУ із запровадженням відповідних стягнень за знищення таких видів та пошкодження середовища їхнього існування.

У разі реалізації розкритого вище задуму запровадження виявлення, документування поширення видів ЧКУ може бути застосовано до земельних ділянок та оформлення на них охоронних зобов'язань, зробить можливим практичне втілення задач ЧКУ. Виходячи з аналізу правових аспектів проблем охорони видів Червоної книги України, автори подають нижче свої пропозиції про внесення змін до Закону України «Про Червону книгу України»

- 1 Червона книга України. Рослинний світ / За ред. Я. П. Дідуха — К.: Глобалконсалтинг, 2009. — 912 с.
- 2 Василюк О. Лісорозведення у степовій зоні України: реалії, обмеження, загрози // Екологія. Право. Людина. № 4-5. — 2009. — С.35-48.
- 3 Там само.
- 4 Лист Державного комітету лісового господарства України №02. 07. 691 від 26.02.2010 р. «Щодо процедури лісовпорядкування»

## Проект Закону України

### «Про внесення змін до Закону України «Про Червону книгу України».

Верховна Рада України постановляє:

1. Внести до Закону України «Про Червону книгу України» такі зміни:

1. Частину 1 статті 11 після слів «громадянами» доповнити словами «а також власниками та користувачами земельних ділянок, в межах яких перебувають об'єкти тваринного і рослинного світу, включені до Червоної книги України» та подати частину у новій редакції:

**Стаття 11. Забезпечення охорони та відтворення об'єктів Червоної книги України**  
Охорона та відтворення об'єктів Червоної книги України забезпечуються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, які є суб'єктами використання тваринного і рослинного світу, громадянами а також власниками та користувачами земельних ділянок, в межах яких перебувають об'єкти тваринного і рослинного світу, включені до Червоної книги України відповідно до закону.

2. Після статті 11 додати нову статтю 11–1 такого змісту:

Стаття 11–1 Базові, індивідуальні та спеціальні вимоги до охорони видів Червоної книги України.

Охорона об'єктів Червоної книги України здійснюється відповідно до загальних, індивідуальних та спеціальних вимог. Загальні вимоги щодо охорони об'єктів Червоної книги України визначені статтею 11 цього Закону.

Індивідуальні вимоги щодо охорони об'єктів Червоної книги України — це система заходів, що розробляється для кожного з видів Червоної книги індивідуально. Індивідуальні вимоги містяться у видових нарисах друкованого видання Червоної книги України.

Спеціальні вимоги до охорони об'єктів Червоної книги України можуть вводитись спеціальними актами центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища та його територіальними підрозділами на основі відповідного наукового обґрунтування.

3. Після ст. 11–1 Закону додати нову статтю 11–2 такого змісту:

### Стаття 11–1. Регіональні переліки видів флори та фауни

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідні обласні, Київська та Севастопольська міські ради затверджують регіональні переліки видів флори та фауни, що знаходяться під охороною в межах області за подання Державних управлінь охорони навколишнього природного середовища у областях, містах Києві та Севастополі та Республіканського комітету охорони навколишнього природного середовища у АР Крим.

Правовий режим видів, включених у регіональні переліки привінюється до правового режиму об'єктів Червоної книги України.

Центральний орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища узагальнює списки регіональних переліків видів та видає звіт про стан їхньої охорони.

4. Після статті 15 додати нову статтю 15–1 такого змісту:

### Стаття 15–1. Виявлення та документування видів, що занесені в Червону книгу України.

З метою запровадження охорони видів, занесених до Червоної книги України, здійснюється їх виявлення та документування.

Порядок виявлення видів рослинного та тваринного світу Червоної книги України, затверджується центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища.

Об'єкти Червоної книги України передаються під охорону підприємствам, установам, організаціям і громадянам органами центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища з оформленням оформленням зобов'язання.

Порядок оформлення та видачі охоронного зобов'язання затверджується центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища.

# Природа більше не потрібна державі?

Олексій Василюк,  
заступник голови ВГО  
«Національний екологічний центр України»

*У цій статті автор повертається до багатьох новин, заяв, звернень і висловлювань щодо заповідної справи, які лунали протягом двох останніх років. Жодне з цих повідомлень до сьогоднішнього дня не втратило актуальності. Більше того — жодне з них не дістало реакції вищого керівництва держави. Пишучи цю статтю, авторіві самому довелося згадати багато подій, більшість яких вже давно забулись у нашій пам'яті, загублені у вирі щоденних новин та яскравих подій. Та, лише зібравши їх до купи, бачимо тенденцію, яку ми вже майже два роки однозначно величаємо «льодовиковим періодом». Згадуючи факт за фактом, щораз все більше ставало відчутно, на скільки послідовно протягом останніх років ми втрачаємо надбання заповідної справи, накопичені почесним багажем за останні 90 років, з часу створення перших природоохоронних територій у межах теперішньої України.*

## Прелюдія до «льодовикового періоду»

**П**очнемо з невеличкого історичного екскурсу. За останні півтора десятиліття можна умовно виділити три періоди активності в сфері заповідної справи та збереження біорозмаїття:

1 період — початок 90-х, коли був прийнятий Закон України «Про природно-заповідний фонд», перші укази Президента України про створення об'єктів природно-заповідного фонду (надалі — ПЗФ), інституалізація біосферних заповідників, програма «Заповідники».

2 період — кінець 90-х, коли насіння, посіяне 5–10 років назад, дало проростки у вигляді Державної служби заповідної справи, ратифікації конвенцій, подвоєння площі ПЗФ, програми екомережі, в якій передбачалося створення нових 40 національних природних парків, перших міжнародних про-

ектів в Карпатах і на Дунаї; одним з пріоритетів державної екополітики було названо збереження біорозмаїття та заповідну справу. І, зрештою, 3 період — перші роки нового століття, коли було завершено формування правової бази в сфері (закони про екомережу та Червону книгу, нова редакція закону про тваринний світ, нормативно-правові документи щодо рослинного світу, в першу чергу, положення про Зелену книгу). Відбувалося стрімке розширення мережі об'єктів ПЗФ, в тому числі морських (заказник «Філофорове поле»), започатковано створення місцевих та регіональних екомереж і її Зведеної схеми, була ратифікована Рамкова конвенція про охорону довкілля та сталий розвиток Карпат (Карпатська конвенція), тощо. Своєрідним апофеозом цього періоду стало оголошення 33 нових національних природних парків (надалі — НПП). І ось зараз стало зрозуміло, що цей період, і ця лінія у житті суспільства і держави завершена. Почався «Льодовиковий період». Чому? Проаналізуємо події останнього часу.

Найбільший сплеск активності держави в галузі заповідної справи припадає на період 2005 -2010 років. У ці роки відбулась спроба зробити заповідну справу державним пріоритетом і інтегрувати її в усі сфери суспільного життя, зробити так, щоб кожен з нас відчув, що ми живемо в країні, в якій дійсно є заповідники і національні парки. Згадаємо найважливіші державні рішення цього часу.

Першим в цьому короткому «ренесансі» заповідної справи став Указ Президента України № 838/2005 від 23 травня 2005 року «Про заходи щодо дальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні». Вперше в історії України цей документ прямим текстом каже, що «визнати розвиток природно-заповідної справи на основі системного врахування природоохоронних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства, а також міжнародних зобов'язань держави одним з найважливіших пріоритетів довгострокової державної політики України».

Наступної події довелось чекати аж 3 роки. 12 травня 2008 року відбулись слухання у Комітеті Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи на тему «Природно-заповідний фонд України: стан та перспективи розвитку». На слуханнях були присутні численні представники громадськості, працівники національних парків і заповідників і навіть В. Маруняк — голова однієї з сільських рад Херсонщини, репресованих місцевою владою за сприяння створення Національного природного парку «Нижньодніпрський». Слухання пройшли під керівництвом заступника голови Комітету, экс-міністра екології Івана Зайця. Важливо пригадати, що слухання пройшли в атмосфері, коли чиновників питали прямо, чому вони допустили те чи інше, а «Аналіз стану виконання рекомендацій комітетських слухань», викладених загалом на 10 сторінках тексту, показує, що більшість з них до цього часу не виконані.

Актуальності заповідній справі додав очолюваний М. Томенком конкурс «7 Природних чудес України». На інтернет-сторінці конкурсу «7 природних чудес України», зазначається: «Переконаний, що унікальний природний світ України є тією сферою, яка може стати успішною візиткою нашої держави, — зазначав М. Томенко». Втім, багато унікальних природних об'єктів, визначених конкурсом, як 100 об'єктів-претендентів на звання «7 природних чудес України», вже давно є об'єктами уваги громадськості. Та, на жаль, це відбувається не тільки через їхню виключну природну та естетичну цінність, а ще й тому, що багатьом з цих об'єктів загрожує небезпека знищення вже найближчим часом. Так, небез-

пека знищення нависла над кожним п'ятим із 100 об'єктів-претендентів та над кожним третім із 21 обраного об'єкту-претенденту<sup>1</sup>.

На своїй прес-конференції 21 липня 2008 року громадські організації «Національний екологічний центр України» і «Київська ландшафтна ініціатива» запропонували Миколі Томенку переорієнтувати конкурс у Всеукраїнську кампанію з порятунку природних чудес України. Наступною ініціативою, за результатами переосмислення рішень комітетських слухань, став Указ Президента України № 1129/2008 від 1.12.2008 «Про розширення мережі та територій національних природних парків та інших природно-заповідних об'єктів». Указ називає 22 конкретні території природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, які необхідно створити або площу яких слід розширити. В перші місяці після появи Указу територіальні органи Мінприроди активно форсують погодження перспективних нацпарків з користувачами та збирають необхідну документацію.

2 квітня 2009 р. Міністр охорони навколишнього природного середовища України видає Окреме доручення № 240-од, в якому підрозділам Міністерства в областях доручається забезпечення проведення робіт з обстеження та заповідання цінних територій, на яких зустрічаються види, занесені до Червоної книги України, а також наголошує, що потрібно прискорити створення національних парків, передбачених грудневим Указом Президента. У липні 2009 року Віктор Ющенко особисто проводить Всеукраїнську нараду з питань розвитку природно-заповідної справи в м. Шацьк Волинської області. Під час наради були присутні представники облдержадміністрацій, територіальних органів Мінприроди, заповідників і нацпарків та громадськості. «Показник «заповідності» територій країн Європи становить 15 %, в той час як в Україні він коливається на рівні 5 %. Найвигідніший бізнес — туризм — є найбільш занедбаним. Сьогодні, на 18-му році української незалежності, скорочуються популяції карпатського ведмеда... А поголів'я зубра скорочено втричі... У нас природоохоронна система працює чи ні?», — задає риторичне питання Президент В. А. Ющенко під час свого виступу на нараді. (Між іншим, роком пізніше, в 2010-му довго йшли розмови про наміри нового Президента В. Ф. Януковича щодо проведення аналогічної наради. Дата наради кілька разів переносилась, а згодом і взагалі розмови про неї припинились, хоча з боку Мінприроди вже були підготовлені всі матеріали для цієї наради, включно з новими Указами Президента щодо оголошення нових заповідних територій.) Повернемося до 2009 року.

За наслідками наради вже 14 серпня 2009 року вийшов Указ Президента України № 611/2009 «Про додаткові заходи щодо розвитку природно-заповідної справи в Україні», який спантеличив всі вищі органи виконавчої влади масою конкретних природоохоронних завдань. Згідно з цим Указом мало б суттєво покращитись законодавство про ПЗФ, затверджено загальнодержавну цільову програму розвитку заповідної справи (а, отже, і прицільно скероване фінансування ПЗФ); переведено природні масиви, що підпорядковані Міноборони України до складу ПЗФ; існуючі ПЗФ мали б бути включені до земельної документації і оснащені на місцевості охоронними знаками; мали б бути створені нові території ПЗФ, тощо. Указ передбачає інтеграцію заповідної справив у всі сфери життя суспільства: від медіа і позашкільної освіти до бізнесу та міжнародного співробітництва. Генеральній Прокуратурі України доручається провести разом із Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством охорони навколишнього природного середовища України перевірки дотримання законодавства в природно-заповідному фонді і особливо в частині захоплення та незаконного надання земель ПЗФ для інших потреб. Указ фактично є взірцем осмисленої і послідовної спроби інтегрувати заповідну справу в життя українського суспільства. Втім час показав, що переважна більшість завдань, визначених цим Указом, досі залишається не виконаною, не зважаючи на те, що в ньому прописані конкретні строки для кожного з пунктів.

За роки правління В. А. Ющенка прийнята низка змін до Закону України «Про природно-заповідний фонд», які поліпшили роботу кожного, для кого заповідна справа є справою життя. Згодом, в період 2010–2011 деякими народними депутатами буде подано декілька законопроектів без державницького мислення, які прямим текстом пропонують дозволити і навіть зробити обов'язковим полювання в природно-заповідному фонді і навіть у самій його «свята-святих» — природних заповідниках. Схоже, корені такої ініціативи занурені в давні радянські традиції «царських полювань» партійної верхівки. Варто віддати належне позиції Мінприроди України, профільному комітету Верховної Ради України та Національній академії наук України — жоден з цих законопроектів не став нічим більшим за зухвалу витівку, яку ніхто серйозно не сприйняв. Важливу роль у цьому зіграла і громадськість. Саме завдяки масовим кампаніям звернень, розголосу в пресі і навіть акціям протесту вдалось переконати всіх (окрім, звісно, ініціаторів «заповідного» мисливства), що дозволити полювання в заповідниках — неприпустимий крок.

І нарешті, останні місяці правління В. А. Ющенка увінчались створенням або розширенням понад 30 національних природних парків і заповідників, що перевищує їхню кількість, створену за попередні два десятиліття. Пригадується жарт природоохоронців доби різдвяних свят 2010 року. «— Що роблять українці зранку 1 січня?» — (різні варіанти). — «А Віктор Ющенко розширяє втрое Канівський заповідник!».

Натомість зміна керівництва держави принесла радикальні переми в заповідній справі вже з перших днів її владної біографії. Як розпорядилась нова влада успадкованими ініціативами в цій сфері? Чого добилась на заповідній ниві за 2 роки? Якщо відповідати на це питання двома словами, система, створена за 20 років, майже зруйнована. На заміну ренесансу у заповідній справі настав льодовиковий період.

Під час державних урочистостей до Дня працівника заповідної справи, який цього року вдруге святкувався в Україні, зачитували офіційне вітання Президента України та Прем'єр-міністра. Проте в доповіді про сучасний стан справ не прозвучало жодного слова про досягнення заповідної справи за останній рік. Проекти Указів Президента про створення нових заказників покриваються пилом в Адміністрації Президента, залишаючись не підписаними. Проте Укази про вилучення заповідних земель під будівництво тим часом підписуються<sup>2</sup>. Виконання Указів про створення національних парків припинено, а члени президентської родини виступають фронт-персонами автоперегонів через територію заповідників<sup>3</sup>.

## **Льодовиковий період починається**

**27**-го січня 2011 р. відбулась прес-конференція громадських екологічних організацій, на якій природоохоронці оприлюднили звернення до Президента з приводу неприпустимості скасування Держслужби заповідної справи. Ситуацію в природно-заповідній галузі назвали «Льодовиковим періодом». Відтоді не було жодної реакції на звернення громадськості, а ефект «льодовикового періоду» лише примножився<sup>4</sup>.

Відчуваючи тривожні тенденції, ще у 2010 році екологічна громадськість об'єдналась у Всеукраїнську громадську кампанію «Національним паркам бути!», за назвою якої в інтернеті легко знайти однойменний веб-сайт [www.pryroda.in.ua/zapzf/](http://www.pryroda.in.ua/zapzf/). Старт кампанії відбувся на Миколаївщині, звідки вперше пролунали тривожні новини відносно національних парків<sup>5</sup>. 16 квітня 2009 року



Миколаївська обласна рада прийняла рішення звернутися до Президента України з проханням скасувати обидва національні парки в області — НПП «Бузький Гард» та «Білобережжя Святослава». Рішення було прийняте, не зважаючи на численні звернення громадських організацій Миколаївщини, інших регіонів і навіть не зважаючи на акції протесту», — Ольга Криницька (28.04.2010).

«Як зазначається в Ухвалі Вищого адміністративного суду України від 03.06.2009 р., прийняття рішення про створення національних парків є публічним інтересом усіх громадян України щодо збереження пам'яток. Таким чином, дії Миколаївської обласної ради є діями проти інтересів всіх громадян України», — Антоніна Галкіна. (28.04.2010). З цієї причини громадська кампанія відразу розгорнулася на всю Україну, і досить скоро стало зрозуміло, що сенсу в цьому значно більше ніж здавалось відразу.

У квітні 2010 року стало відомо, що на державному рівні готується перегляд указів Президента України про створення національних парків та заповідників в різних областях країни. І мова не лише про Миколаївщину. Ініціатива походила прямо з Кабінету Міністрів України, а саме з доповідної записки<sup>6</sup>, написаної 17.03.2010 п. Тимофєєвим В. Г. до віце-прем'єр Міністра В. Б. Колеснікова. З доповідної записки випливає: укази Президента про оголошення нових національних парків містять ті чи інші помилки і тому потребують перегляду. Згадані у записці національні парки дивним чином збігаються з переліком тих, за створення яких точилася найбільш запекла боротьба з бізнесовими структурами, можновладцями та забудовниками<sup>7</sup>.

Спостереження: цікава держава, де чиновники розповідають президентам, які укази треба приймати; за логікою управління, цей чиновник мав би просто підказати, які потрібні зміни чи доповнення до підписаних і оприлюднених документів, а не саботувати їхнє виконання.

Після розголошу інформації про наявність такої службової записки укази скасовувати не стали, проте і виконувати їх ніхто не став. Близько двадцяти національних природних парків України практично два роки залишаються на папері. Практично жоден з новостворених НПП досі не має адміністрації та державного фінансування (а гроші, передбачені на ці цілі в бюджеті попереднім урядом, знайшли інше застосування).

«Позаминулого року на території закритих мисливських господарств були створені національні природні парки «Залісся», «Білозерський» (Київська область) та «Синьогора» (Івано-

Франківська область). Але досі вони існують лише в указах Президента. Більше того, зараз Державне управління справами починає відкрито заявляти про необхідність скасування цих парків» (Ганна Вакулєнко, 27.01.2011, лист ДУСі.) З листів ДУС стає зрозуміло, що вони, будучи прямо підпорядкованою Президенту структурою, вважають його укази «недостатньо обґрунтованими» і тому не планують їх виконувати.

11 червня 2010 р. відбулось театралізоване пікетування ДУС, на якому активісти Дружини охорони природи «Зелене Майбутнє» поклали до ДУС вінки з назвами нестворених нацпарків. 11 червня — саме той день, коли президентські резиденції мали б завершити реорганізацію в нацпарки. Учасники акції принесли під стіни ДУСі три похоронні вінки з написами на стрічках «Від ДУСі національному природному парку «Залісся», «Від ДУСі національному природному парку «Білозерський», «Від ДУСі національному природному парку «Синьогора». Оскільки на заклики пікетуючих жоден представник державної установи не вийшов, екологи відправились разом з журналістами до національного природного парку «Залісся», що знаходиться у Броварському районі Київської області, та вкотре спробували потрапити на його територію. Представник «Залісся» не пустив журналістів з екологами на територію національного парку, та знову порадив отримати дозвіл на відвідування в ДУСі<sup>8</sup>.

Окремою темою лишаються національні парки, створення яких передбачене указами Президента у майбутньому. Скільки років мине, перш ніж вони побачать світ? Так, одними з передбачених Указом № 1129/2008, є НПП «Дніпровсько-Тетерівський», що також мав бути створений на основі однойменного мисливського господарства. На підтримку створення цього національного парку також проводились акції та писались листи. На початку листопада 2009 року голова Державного комітету лісового господарства України Тимошенко М. М. погодив його створення. Однак, не дивлячись на це, керівництво мисливського господарства та перший заступник Державного комітету лісового господарства України Марчук Ю. М. почали відверто саботувати виконання Указу Президента та погодження голови комітету, відмовляючись надавати до Міністерства охорони навколишнього природного середовища України погодження на створення національного парку, через начебто небезпечне радіаційне забруднення даної території. Однак ця «радіація» не заважає Дніпровсько-Тетерівському ДЛМГ постійно організовувати масштабні полювання та зводити елітні будинки на березі р. Тетерів і в урочищах «Акація» та «Острів»<sup>9</sup>. До чого призвів цей саботаж тепер не

приховати. Сучасна його доля фігурує в ЗМІ як відомо, у зовсім іншому контексті<sup>10</sup>.

В інших областях також посилюється спротив створенню національних парків. А люди, що постраждали за сприяння створенню національним паркам, як це сталося з кількома головами сільських рад на Херсонщині, досі залишаються під слідством або за ґратами. Статті двох-трьохрічної давності із заголовками типу «За захист земель своєї громади 59-річний сільський голова півроку сидить в СІЗО»<sup>11</sup> досі актуальні. Як склалась доля всіх голів сільрад, науковців і журналістів, що потерпіли утиски і репресії в 2008–2009, за сприяння створенню НПП «Нижньодніпровський», досі не відомо. «У той час, коли країни Європи розширюють території національних парків, розцінюючи їх як надбання та гордість нації, влада України інтенсивно їх скасовує. Загалом, середній відсоток заповідних територій у світі — близько 12 % від загальної площі країни. В Україні заповідано лише 6 % території. Це дуже низький рівень, який є ознакою байдужості керівництва країни до збереження нашого середовища існування», — Ярослав Мовчан (27.01.2011).

### **Вперше скасовано національний парк**

**22** липня 2010 року Кременська районна рада Луганської області звернулася до суду з позовом про визнання протиправним та скасування Указу Президента про створення НПП. 20 жовтня 2010 року від Адміністрації Президента України надійшла заява про визнання позову. І це при тому, що розвиток заповідної справи визнано одним із найважливіших державних пріоритетів в текстах Указів Президента України від 2005 та 2009 років. До речі, у положенні про Адміністрацію Президента останній не надано право представляти інтереси Президента в суді. Це робить Міністерство юстиції України. Також до скасування НПП «Сіверсько-Донецький» долучились на правах третьої особи Державний комітет лісового господарства України та НДІ лісового господарства та агролісомеліорації ім. М. Г. Висоцького<sup>12</sup>. 21 жовтня 2010 року Вищий адміністративний суд України видав постанову, якою визнано незаконність Указу Президента України від 11 грудня 2009 року №1040/2009 «Про створення національного природного парку «Сіверсько-Донецький». Це стало першим в історії України прецедентом скасування судом статусу національного парку. Цей перший безпрецедентний для України випадок дуже чітко ілюструє вагу «заповідних» пріоритетів держави для її керівництва. А заодно є індикатором стану

судової системи в державі. Але це вже тема іншої публікації.

### **Вперше скасовано заповідник**

**1** листопада 2010 року, за тиждень після скасування вищезгаданого нацпарку, Міністерство освіти і науки України видає наказ «Про реорганізацію Природного заповідника «Розточчя», яким скасовує адміністрацію заповідника як юридичну особу. Відповідно до законодавства України, землі заповідника можуть належати лише його адміністрації. Кому вони належать, якщо адміністрація скасована? Аналогічне рішення про скасування адміністрації Канівського природного заповідника, за неперевіреними даними, прийняв і Київський національний університет імені Тараса Шевченка, якому підпорядковано заповідник.

Громадські організації («Київський еколого-культурний центр» та «ЕкоПраво-Київ») звернулися до Окружного адміністративного суду міста Києва<sup>13</sup>. 13 січня 2011 року, постановою № 2а-18. 57. 10/2670 суд постановив позов задовольнити повністю: визнати протиправним та скасувати наказ Міністерства освіти і науки України «Про реорганізацію Природного заповідника «Розточчя» при Національному лісотехнічному університеті України» від 1 листопада 2010 року № 1032. Що ж відбувається з Канівським природним заповідником, залишається таємницею досі. Автор цієї статті також звертався до керівництва університету із запитом про надання копії наказу від 30 травня 2010 р., яким начебто скасовано заповідник, проте жодної відповіді не отримав.

### **Вперше землі ПЗФ вилучені для сторонніх потреб**

**Н**аступною несподіванкою в історії вітчизняної справи стало вилучення ділянки Національного ботанічного саду у Києві для потреб добудови Дарницького залізнично-автомобільного мостового переходу через Дніпро. Президент Віктор Янукович скоротив територію Національного ботанічного саду імені Миколи Гришка в Києві на 0,5 га спеціальним Указом Президента № 773 від 25 липня. 2011 року<sup>14</sup>. «Ботанічний сад є об'єктом природно-заповідного фонду загальнодержавного значення. Вилучити з нього ділянку можна, лише пройшовши спеціальну процедуру, передбачену Законом України «Про природно-заповідний фонд». Така процедура передбачає наявність наукового обґрунтування, з якого слідує, що

територія втратила ту природну цінність, задля якої її заповідали. Але ботанічний сад не втрачав природної цінності» (НЕЦУ, 7.07.2011)

## **Знищено систему заповідної справи**

**У** ході гучної адміністративної реформи 2010–2011 років, природоохоронній справі України нанесено найважчий удар за всі роки незалежності: після реформи Україна залишилась без Державної служби заповідної справи, яка багато років поспіль опікувалась заповідниками і нацпарками на державному рівні. Крім того, нове Положення про Мінприроди України, затверджене в ході реформи, більше не передбачає територіальних органів міністерства, що відповідали за природно-заповідний фонд на місцях. У Мінприроди України, як і в інших міністерствах, провели суттєві скорочення, і ось тепер за заповідну справу в Україні відповідає невеликий підрозділ. І це при тому, що заповідний статус торкається нині 6% держави а в майбутньому — 10,4%. Однією з причин цього є зміна тематичної орієнтації самого міністерства, яке до адмінреформи відповідало за «охорону навколишнього природного середовища», а тепер «завідує природними ресурсами». Орієнтований на ресурси орган не зможе зберегти заповідну спадщину України<sup>15</sup>. Про трагедію в галузі не соромляться відкрито говорити навіть її керівники<sup>16</sup>. «На сьогодні в Україні більше 7600 територій та об'єктів природно-заповідного фонду і лише окремі їхні категорії (національні природні парки, природні та біосферні заповідники, зоологічні парки, окремі регіональні ландшафтні парки, ботанічні сади, дендрологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва (не більше 200 об'єктів) мають адміністрації. Більше того, ці адміністрації (установи) підпорядковані різним відомствам (Мінприроди, Міносвіти, Держкомлісгосп, НАН України, НААН України та іншим). Природно-заповідні об'єкти, що не мають власних адміністрацій, формально перебувають під охороною землекористувачів (лісгоспів, сільських рад, райдержадміністрацій, тощо), можливості яких щодо забезпечення їхньої охорони обмежені через відсутність на це коштів та заінтересованості». (Звернення НЕЦУ до Президента України<sup>17</sup>.) Зрозуміло, що в таких умовах не обійтись без державного органу, який би централізовано опікувався всіма цими територіями і реалізував би на них єдину державну політику, ґрунтовану на єдиних державних пріоритетах. «Адміністративна реформа, як це декларується, покликана підвищити ефективність урядових органів в Україні, проте і факт ліквідації Державної служби заповідної справи, і нестворення нового органу, який би

успадкував завдання ліквідованої Держслужби, нагадують ситуацію, коли з водою випліскують немовля». — Ігор Сіренко. (12.01.2011).

27 січня на прес-конференції, екологи запропонували створити державний орган, який керуватиме заповідними територіями та вестиме плідну роботу щодо створення нових заповідників та нацпарків<sup>18</sup>. Вони звернулись до Президента України і закликали всіх небайдужих українців з проханням в інтересах екологічної безпеки держави, прийняти принципове рішення про створення Державного агентства заповідної справи України, як координуючого центрального органу виконавчої влади, відповідального за розширення мережі територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Проте реакція на це звернення не з'явилась. На сьогодні однією з основних цілей розвинутих країн світу є збільшення площ природно-заповідного фонду. За Державною програмою формування національної екомережі України на кінець 2015 року природно-заповідний фонд має становити 10,4% від площі країни. Хто тепер буде подвоювати нині існуючий природно-заповідний фонд України протягом наступних 4 років, реалізуючи Державну програму? На це питання керівництво держави відповіло несподівано — ліквідувавши власне Програму.

## **Скасовано Програму формування національної екомережі**

**«З** агальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» була прийнята у 2000 році. Саме цим документом передбачено створення та розширення заповідних територій в Україні. Тепер же Кабінет Міністрів України планує припинити виконання Програми. Доручення щодо розроблення законопроекту про припинення її виконання було прописане у постанові Кабміну від 22 червня 2011 № 704 «Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових Програм»<sup>19</sup>. «Зазначена програма — одна з небагатьох, яка не потребує значних коштів і яка задовільно виконується, про що свідчать, водночас і дії та документи закордонних партнерів, і висновки Рахункової палати ВРУ, та має неоціненний в перспективі синергійний ефект, підтримку громадян і міжнародної спільноти. Рішення про припинення виконання цієї інноваційної і дешевої програми, єдиної в Україні в сфері живої природи — це показник рівня Уряду і «професійності» працівників Секретаріату КМУ, які нездатні ні зрозуміти сенсу чинних документів, співзвучних з сучасними світовими, ні оцінити свої дії чи їх наслідки. «Ламати — не будувати».

Таке рішення КМУ — це посягання на здоров'я нації, на знищення останніх «островів» природи, руйнування іміджу України, як європейської держави» (З відкритої заяви НЕЦУ, 25.07.2011.)<sup>20</sup>

\*\*\*

У дні, коли Україна закінчувала останні приготування до святкування 20 річниці незалежності, 15 серпня 2011 року Рахівська районна рада прийняла звернення до Президента України з проханням відмінити Указ Президента України від 14 січня 2010 року «Про розширення території Карпатського біосферного заповідника». Відповідно до цього Указу, за наполегливих рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи та МАБ ЮНЕСКО, Карпатському біосферному заповіднику передано під охорону залишки пралісів у Черногірському та Свидовецьких масивах Карпат та північні схили гори Говерла. Знищення заповідника, як складової частини українсько-словацько-німецького об'єкту всесвітньої спадщини ЮНЕСКО «Букові праліси Карпат та давні букові ліси Німеччини», стане великим ударом по міжнародному іміджу України та ускладнить і до того не просту екологічну та паводкову ситуацію у верхів'ях басейну Тиси<sup>21</sup>. Проте, Рахівська районна рада має пріоритети, відмінні від світового співтовариства. Такі ж пріоритети має і вся сучасна українська влада. Всім громадянам України, тим, які обирають владу, і тим, хто до неї обирається, варто усвідомити, що заповідна природа — показник нашої гідності, і що не є шаном їздити на джипах у заповідники, платити солідні суми аби вполювати потай останнього зубра, рубати ліси на Гуцульщині, паплюжити копанками степи на Донбасі або вирізати на корі дерева «тут був ...».

Нинішнє десятиріччя оголошено ООН десятиріччям збереження біорізноманіття, оскільки експерти цієї організації вже офіційно заявили, що через діяльність людини на планеті відбувається глобаль-

не вимирання видів, яке природа не знала з часів вимирання динозаврів. Отже, заповідні території є скарбницею та генофондом планетарного значення. І кожна нація та держава відповідна перед людством за той природний спадок, який в силу історичних обставин опинився на її території. Отже, природоохоронцям і всім звичайним екологічно свідомим громадянам, при всіх негативних обставинах та тенденціях, які склалися, не варто опускати руки. Потрібно наполегливо докладати зусиль, адже, як писав класик природоохорони, «ми не можемо поступитись жодним акром, жодним дюймою». Кожен з нас має демонструвати актуальність питань охорони довкілля настільки, щоб це гріх було не зробити політичним брендом кожному, кому спало на думку поткнутись у політику. Сподіваюсь, прийде час, коли кожного політичного діяча в Україні будуть оцінювати згідно критерію, на скільки він дбає про довкілля, поряд з іншими також, на жаль, проблемними досі критеріями, такими як патріотизм, освіченість та знання української мови.

1. [http://necu.org.ua/pr-21.07.08-pryrodni-chudesal/](http://necu.org.ua/pr-21.07.08-pryrodni-chudesal)
2. [www.pryroda.in.ua/zapzf/?p=449](http://www.pryroda.in.ua/zapzf/?p=449)
3. <http://www.pravda.com.ua/news/2011.06.24/6327209/>
4. [www.pryroda.in.ua/zapzf/?p=449](http://www.pryroda.in.ua/zapzf/?p=449)
5. <http://necu.org.ua/natsparkam-buty/>
6. [http://necu.org.ua/wp-content/plugins/wp-download\\_monitor/download.php?id=101](http://necu.org.ua/wp-content/plugins/wp-download_monitor/download.php?id=101)
7. <http://necu.org.ua/natsparkam-buty/>
8. <http://necu.org.ua/dusya-day-kvytky/>
9. <http://pryroda.in.ua/dop-kyiv/pres-reliz-lisomislivske-gospodastvo-sabotuye-stvorenniya-nacionalnogo-parku-naki%D1%97vshhini/>
10. [http://www.pravda.com.ua/articles/2010.03.30/4899522/view\\_print/](http://www.pravda.com.ua/articles/2010.03.30/4899522/view_print/)
11. <http://pryroda.in.ua/blog/drygval/>
12. <http://necu.org.ua/yanukovyich-skasuvav-npp-siversko-don/>
13. <http://pryroda.in.ua/zapzf/?p=369>
14. [pryroda.in.ua/zapzf/?p=449](http://pryroda.in.ua/zapzf/?p=449)
15. <http://necu.org.ua/reliz-20.00.12/>
16. <http://pryroda.in.ua/blog/tayemnycha-reforma-z-nezbahnennym-rezultatom/>
17. <http://necu.org.ua/reliz-20.00.12/>
18. <http://necu.org.ua/npp-aktyvno-likvidovuyut/>
19. <http://necu.org.ua/skavannya-programy-ekomerezhi/>
20. <http://necu.org.ua/zayava-skasuvannya-ekomerezhi/>
21. <http://pryroda.in.ua/zapzf/?p=464>

# Закон України «Про доступ до публічної інформації»: вдосконалення законодавчих рамок забезпечення відкритості екологічної інформації

Єлизавета Алексєєва,  
керівник інформаційно-аналітичного відділу ЕПЛ

*У статті автор зверне увагу читача на окремі норми Закону України «Про доступ до публічної інформації», які буквально декількома реченнями запровадили дійсно революційні зміни у взаємовідносинах суб'єктів господарювання і громадськості в площин відкритості екологічної інформації.*

**Щ**е у 1996 році Конституція України проголосила право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Як гарантії реалізації цього права Основний закон закріпив право вільного доступу до інформації про стан довкілля, та заборону будь-кому таку інформацію засекречувати.

Право на достовірну інформацію про стан довкілля, а також право її збирати і поширювати перелічені Цивільним кодексом серед особистих немайнових прав, що забезпечують природне існування фізичної особи, поряд із правом на життя, свободу, особисту недоторканність та сім'ю. І Конституція, і Цивільний кодекс допускають можливість обмеження цього права виключно у випадках, передбачених Конституцією (ст. 22 Конституції, ст. 274 ЦКУ). Щодо права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та права на вільний доступ до екологічної інформації Конституція, і тому відповідно і Цивільний кодекс, не передбачають жодних спеціальних підстав обмеження, які, наприклад, передбачені для права на інформацію в загальному, яке може бути обмежене законом в інтересах національної без-

пеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Права, про які йдеться у цій статті, можуть бути в певній мірі обмежені виключно в умовах запровадження воєнного чи надзвичайного стану і лише на певний визначений строк. Це означає, що в нормальних умовах держава в особі органів влади повинна утримуватися від обмеження доступу до екологічної інформації, а також забезпечити (шляхом законодавчого регулювання) таку ж поведінку з боку суб'єктів господарювання. Так говорить Конституція.

Разом з тим конституційні гарантії відкритості екологічної інформації та заборони будь-яким суб'єктам (в тому числі приватним суб'єктам) її засекречувати хоч і були закріплені понад 15 років назад довгий час не знаходили належного розвитку у національному законодавстві. Норми Конституції України є нормами прямої

Оргуська конвенція, стаття 2	Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», стаття 25	Закон України «Про інформацію», стаття 13
Екологічна інформація	Інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація)	Інформація про стан довкілля (екологічна інформація)
а) стан таких складових навколишнього середовища, як повітря і атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафт і природні об'єкти, біологічне різноманіття та його компоненти, включаючи генетично змінні організми, та взаємодію між цими складовими;	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 видозмінні організми та їх взаємодію із об'єктами навколишнього природного середовища;	стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими;
б) фактори, такі як речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, політику, законодавство, плани і програми, що впливають або можуть впливати на складові навколишнього середовища, зазначені вище в підпункті а), і аналізі затрат і результатів та інший економічний аналіз і припущення, використані в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього 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;  плани і програми, заходи, в тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного середовища;	фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани і програми);
с) стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових навколишнього середовища або через ці складові, фактори, діяльність або заходи, зазначені вище в підпункті б);		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 довкілля;

дії, разом з тим важко добитися повної реалізації конституційних прав, якщо закони і підзаконні нормативно-правові акти неповно чи некоректно розвивають конституційні позиції.

Закон України «Про інформацію» в редакції до травня 2011 року не в повній мірі відрізняв екологічну інформацію від іншої інформації з метою забезпечення вільного режиму доступу до такої

інформації. Так, стаття 30 закону забороняла відносити інформацію про стан довкілля до конфіденційної інформації, а Закон «Про державну таємницю» до державної таємниці. Разом з тим:

1. На той момент законодавство не містило визначення конституційного терміну «інформація про стан довкілля», ототожнення цього терміну із терміном «інформація про стан навколишньо-

Оргуська конвенція, стаття 2	Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», стаття 25	Закон України «Про інформацію», стаття 13
	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;	інші відомості та/або дані.
	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;	
	екологічні прогнози.	

го природного середовища (екологічна інформація)», що міститься у Законі «Про охорону навколишнього природного середовища» заперечувалося навіть профільним міністерством, національне визначення «інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація)» відрізнялося від визначення «екологічна інформація», яке міститься у Конвенції про доступ до інформації, участь у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція), ратифікованій Україною у 1999 році. Таким чином, неможливо було вимагати поширення конституційної заборони засекречувати інформацію про стан довкілля на увесь спектр екологічної інформації, визначений Конвенцією.

- Крім державної таємниці і конфіденційної інформації в законодавстві існували інші підстави обмеження доступу до інформації, які не виключали можливість обмеження доступу до екологічної інформації. Ігноруючи конституційні норми, розпорядники інформації мотивували відмови у наданні інформації необхідністю захистити права інтелектуальної власності, конфіденційність персональних даних, певну комерційну чи службову таємницю, посилаючись при цьому на Цивільний кодекс та інші закони і підзаконні акти.
- Обов'язок забезпечувати доступ до екологічної інформації хоч і покладался законодавством на усі орган публічної влади (Закон України «Про інформацію»), підприємства, установи та організації, діяльність яких може негативно

вплинути або впливає на стан навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей (закон «Про охорону навколишнього природного середовища»), механізм реалізації цього права (процедура подання і розгляду запиту) був закріплений виключно стосовно інформації, якою володіють органи публічної влади.

Усі ці недоліки були виправлені прийняттям нової редакції Закону України «Про інформацію» та Законом України «Про доступ до публічної інформації», які набули чинності у травні 2011 року.

## І. Узгодження термінів

Закон України «Про інформацію» у новій редакції серед видів інформації за змістом перелічив такий вид як «інформація про стан довкілля (екологічна інформація)». Саме вже вживання поруч термінів «інформація про стан довкілля» та «екологічна інформація» надзвичайно важливе, адже нарешті ототожнює ці терміни та вирішує питання про співвідношення конституційної норми про заборону будь-кому засекречувати інформації про стан довкілля та норм Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», які розкривають зміст терміну «екологічна інформація».

Визначною є також нарешті вдала спроба українського законодавця виконати свої міжнародні

зобов'язання та імплементувати визначення екологічної інформації, передбачене Оргуською конвенцією, у національне законодавство. Визначення терміну «інформація про стан довкілля (екологічна інформація)», вміщене у статті 13 Закону України «Про інформацію», в повній мірі відображає визначення Оргуської конвенції. Див. таблицю на стор. 76–77.

Передбачається, що у зв'язку із закріпленням у законах чіткої вимоги про заборону обмежувати доступ до екологічної інформації, спори розпорядників із запитувачами перемістяться із площини чи правомірним є обмеження доступу до певної інформації в площину чи є запитувана інформація екологічною.

## II. Правовий режим екологічної інформації

**Ц**я ж стаття 13 Закону України «Про інформацію», розвиваючи положення Конституції, встановлює національний правовий режим доступу до такої інформації, відповідно до якої інформація про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів, не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом. Аналогічна норма міститься і у ч. 4 ст. 21 закону.

Таке формулювання правового режиму у новій редакції закону «Про інформацію» вирішило проблему 2, вказану вище, адже встановило загальне правило неможливості будь-якого обмеження доступу до екологічної інформації, тоді як попередня редакція закону передбачала неможливість віднесення екологічної інформації лише до деяких окремих видів інформації із обмеженим доступом.

На сьогоднішній день і Закон України «Про інформацію», і Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначають, що вся інформація за режимом доступу поділяється на відкриту інформацію та інформацію із обмеженим доступом, а остання в свою чергу — на таємну, службову та конфіденційну. Положення статті 13 Закону України «Про інформацію» забороняють відносити екологічну інформацію до будь-якої із цих категорій, відповідно уся така інформація, крім єдиного виключення — місце розташування військових об'єктів, є відкритою. Обмеження доступу до відкритої інформації забороняється законом і тягне за собою юридичну відповідальність. Що стосується конфіденційної

інформації — інформації доступ до якої обмежується приватними особами — закон «Про доступ до публічної інформації» містить чітку спеціальну заборону про неможливість віднесення екологічної інформації до конфіденційної (в тому числі комерційної таємниці). Закон «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує усіх розпорядників (публічних і приватних суб'єктів) при вирішенні питань щодо доступу до інформації керуватися саме цим спеціальним законом, що ускладнює намагання обмежити доступ на підставі інших нормативно-правових актів.

## III. Розпорядники екологічної інформації

**З**аконодавство України вже давно і досить детально регулює відносини стосовно доступу до екологічної інформації, якою володіють органи державної влади. Разом з тим, екологічною інформацією у значній мірі володіють і приватні особи — підприємства, які в ході виробничої діяльності використовують природні ресурси, здійснюють викиди в атмосферне повітря, скиди у водні об'єкти, утворюють відходи — іншими словами — негативно впливають на довкілля, а відповідно і на умови проживання людей та їх здоров'я.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» ще із 2002 року зобов'язує підприємства, установи та організації, діяльність яких може негативно впливати або впливає на навколишнє середовище, життя і здоров'я людей, забезпечувати вільний доступ населення до інформації про стан довкілля. Разом з тим, до 2011 практично реалізувати це право було досить важко, адже законодавець не розробив процедур доступу до екологічної інформації, якою володіють приватні особи.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначив порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у розпорядників публічної інформації, до яких закон чітко відносить суб'єктів господарювання, які володіють екологічною інформацією. Таким чином, новий закон не лише закріпив давно забраклі процедури, але й поширив обов'язок по наданню доступу до екологічної інформації не лише безпосередньо на приватних осіб, чия діяльність негативно впливає на довкілля, алей на усіх інших приватних осіб, які володіють екологічною інформацією.



Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», будь-яка інформація за змістом у будь-якій матеріальній формі (на паперових чи електронних носіях) у вигляді тексту, зображення, карти, схеми чи фото, запису звуку або відео, отримана або створена суб'єктом владних повноважень, а також така яка знаходиться у володінні інших розпорядників, визначених законом, має статус публічної інформації. Відносно розпорядників — суб'єктів владних повноважень, юридичних осіб, які виконують делеговані повноваження, в тому числі надають державні послуги чи фінансуються за рахунок державного бюджету статус публічної інформації безпосередньо пов'язаний із статусом розпорядників, тобто із створенням, збиранням, зберіганням і обробленням інформації за рахунок бюджетних коштів. Покладення обов'язку щодо забезпечення доступу до інформації на інших розпорядників — суб'єктів господарювання — зумовлено суспільною важливістю певних видів інформації, яку закон визнає публічною, навіть якщо така знаходиться у володінні приватних суб'єктів. Визнаючи суспільну необхідність і важливість екологічної інформації, законодавець закріпив її відкритість (неможливість обмежити доступ до неї публічним і приватним особам). Саме цим обумовлено включення суб'єктів господарювання, які володіють інформацією про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та ін. до числа розпорядників інформації, і відповідно поширення на них обов'язків по наданню доступу до такої інформації, передбачених Законом «Про доступ до публічної інформації».

## IV. Механізм реалізації права на вільний доступ до екологічної інформації

На сьогодні Закон України «Про доступ до публічної інформації» регулює склад і обсяг інформації, яка повинна оприлюднюватися та встановлює процедуру оформлення, подання та розгляду запитів безвідносно до статусу розпорядника публічної інформації: чи то суб'єкт владних повноважень, чи то суб'єкт господарювання. Будь-який розпорядник зобов'язаний опублікувати інформацію про свою діяльність, а також приймати, та протягом 5 робочих днів розглядати запити і надавати на них повну, достовірну і обґрунтовану відповідь.

## V. Практика реалізації права на доступ до екологічної інформації, якою володіє приватний суб'єкт

Разом з тим, така, на наш погляд, проста логіка Конституції і Закону України «Про доступ до публічної інформації» зрозуміла далеко не кожному. У травні 2011 року ЕПЛ подала до приватного підприємства, яке здійснює викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, запит про надання ЕПЛ можливості ознайомитися із документами підприємства про викиди (документи, у яких обґрунтовуються обсяги викидів та звіт по інвентаризації викидів). У відповідь на такий запит забруднювач повідомив, що не вважає запитовану інформацію публічною, а себе відповідно розпорядником такої інформації, і тому відмовляє ЕПЛ у задоволенні запиту, і порадив звернутися із запитом до органів влади у сфері охорони довкілля.

У листопаді 2011 року ЕПЛ оскаржила такі дії забруднювача до господарського суду. Напередодні новорічних свят суд першої інстанції виніс рішення, яким відмовив ЕПЛ у задоволенні позову. Таке ж рішення прийняв і суд апеляційної інстанції. Найголовніше, що ні місцевий, ні апеляційний суд не дали жодної правової оцінки з приводу застосування до спірних правовідносин (громадськість — забруднювач) норм Закону України «Про доступ до публічної інформації», на який ЕПЛ посилалася у своєму запиті і у всіх наступних процесуальних документах.

Вважаючи, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» підлягає до застосування в даній ситуації, та обґрунтовуючи помилковість висновків нижчих судів, ЕПЛ подала касаційну скаргу до Вищого господарського суду України. 08 травня 2012 Вищий господарський суд України виніс постанову, якою скасував рішення двох нижчестоящих судів як помилкових, і направив справу на новий судовий розгляд до суду першої інстанції. У постанові ВГСУ чітко вказав на допущені нижчими судами порушення, серед яких незастосування до спірних правовідносин норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». ВГСУ чітко поставив для місцевого суду вкрай важливе для ЕПЛ запитання — питання, заради якого даний спір був порушений, а саме: чи є відповідач по справі розпорядником запитованої

інформації в розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації». 30 серпня 2012 року Львівський господарський суд, повторно розглянувши справу колегією із трьох суддів, виніс рішення про повне задоволення позовних вимог ЕПЛ, і відповідно зобов'язав приватне підприємство надати ЕПЛ завірені копії документів щодо викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря.

#### Висновок

Прийняті у 2011 році нова редакція Закону України «Про інформацію» та Закон України «Про доступ до публічної інформації» розвинули та забезпечили практичну реалізацію конституцій-

ної гарантії відкритості екологічної інформації. Узгодження термінів, якими оперує національне і міжнародне законодавство, дозволило застосувати конституційну заборону засекречувати таку інформацію до усього спектру екологічної інформації, визначеного Організацією Конвенцією. Із вступом в силу цих законів будь-яке обмеження публічними органами чи приватними особами доступу до екологічної інформації стало незаконним. Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановив чіткий і прозорий механізм забезпечення надходження екологічної інформації від розпорядників інформації (суб'єктів владних повноважень та суб'єктів господарювання) до запитувачів інформації (фізичних і юридичних осіб, об'єднань громадян без статусу юридичної особи).

# Результати громадської експертизи виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації»

Єлизавета Алексєєва,  
керівник інформаційно-аналітичного відділу ЕПЛ

*МБО «Екологія-Право-Людина» протягом вересня — грудня 2011 року проводила громадську експертизу стану впровадження і виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» Державною екологічною інспекцією у Львівській області та Державним управлінням охорони навколишнього природного середовища в Львівській області. За результатами її проведення ЕПЛ підготовлено та надіслано експертні висновки до цих органів із відповідними рекомендаціями щодо покращення роботи та усунення виявлених недоліків. Детальніше про зміст експертних пропозицій, результати їхнього розгляду та врахування Держекоінспекцією і Держуправлінням читайте нижче у статті.*

Закон України «Про доступ до публічної інформації», який набрав чинності 09 травня 2011 року, дещо по-новому врегулював відносини у сфері доступу до публічної інформації суб'єктів владних повноважень та передбачив для них додаткові обов'язки у сфері активного і пасивного її поширення. Для забезпечення виконання цих обов'язків, Законом України «Про доступ до публічної інформації» (надалі — Закон) та підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими на виконання Закону, передбачено ряд організаційних, регулятивних та управлінських дій, які повинен вчинити кожний розпорядник публічної інформації. Як виконується вимоги цих нормативних документів Державною екологічною інспекцією у Львівській області (надалі — Інспекція) та Державним управлінням охорони навколишнього природного середовища в Львівській області (надалі — Управління), ЕПЛ з'ясувала під час проведення громадської експертизи.

Громадська експертиза є однією із форм здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та складовою механізмом демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо роз'яснення суспільно значущих проблем для їхнього врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Громадську експертизу було проведено на підставі Постанови КМУ від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», а також відповідно до статті 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації», згідно якої громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється шляхом проведення громадської експертизи.

Предметом експертизи стали: інформаційні запити, які надійшли до Управління та Інспекції від запитувачів (фізичних і юридичних осіб) за період червня — серпня 2011 року, відповіді на ці запити, нормативні та розпорядчі акти Управління та Інспекції, інформація, одержана від держслужбовців в ході інтерв'ю, а також інформація, розміщена на офіційних веб-сайтах Управління та Інспекції у мережі Інтернет.

В ході аналізу цієї інформації ЕПЛ було виявлено як позитивні, так і негативні моменти.

За результатами оцінки запитів, одержаних для проведення громадської експертизи, а також відповідей на них було встановлено, що ці органи, шляхом внесення змін у їхні внутрішньовідомчі акти, чітко налагодили процедури реєстрації та розгляду запитів, а також призначили відповідальних осіб, які організують роботу із наданням відповідей на запити. Як результат цього, на всі запити, що надійшли до Управління та Інспекції

протягом червня-серпня 2011р., запитувачам в межах компетенції цих органів були надані повні відповіді у строк встановлений законом (п'ять робочих днів).

Важливо відмітити, що для роботи запитувачів із документами у Інспекції визначено спеціальне місце — малий зал на 5-му поверсі приміщення Інспекції; а також є можливість скористатися ксероксом, для зняття необхідних копій. Управління таким спеціальним місцем визначило Орхуський інформаційний центр, втім, зауважимо, що у даному приміщенні відсутні вільні місця для роботи запитувачів із документами, оскільки кабінет слугує місцем роботи головного спеціаліста відділу та головного юрисконсульта і займає невелику площу.

Спільним недоліком роботи Інспекції та Управління виявлено недостатнє інформування громадськості на їхніх офіційних сайтах, зокрема, не ведеться облік інформації, яку зберігають розпорядники, на сайті не розміщена система обліку інформації та інформація щодо переліку та умов надання послуг цими органами, що створює перешкоди у реалізації права на доступ до публічної інформації.

За результатами проведеної експертизи ЕПЛ підготувала та надіслала експертні висновки до Управління та Інспекції з пропозиціями щодо вдосконалення роботи при наданні та поширенні публічної інформації для забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації».

## **Експертні пропозиції для Інспекції**

Ключовою частиною експертного висновку ЕПЛ для Інспекції стали наступні рекомендації:

1. Розпочати систематичне ведення обліку документів, що знаходяться у володінні Інспекції, а також забезпечити на веб-сайті Інспекції загальний доступ до цієї системи обліку.
2. Переглянути Наказ, яким затверджений Перелік конфіденційної інформації, якій може бути наданий гриф «Для службового користування» у Інспекції, та привести його у відповідність із Законом України «Про доступ до публічної інформації»; оприлюднити цей Наказ на веб-сайті Інспекції.
3. Затвердити Порядок реєстрації усіх форм запитів на інформацію (в тому числі електронних), порядок їхнього опрацювання та надання відповідей.
4. Врегулювати питання порядку відшкодування витрат на копіювання та друк документів, що

надаються за запитами на інформацію, зокрема: форму, в якій запитувачу повідомляється про необхідність оплати витрат на копіювання, який документ буде підтвердженням оплати і яким чином запитувач повинен підтвердити факт оплати, передбачити можливість попередньої оплати інформації у випадку термінової необхідності в отриманні інформації.

5. Розробити та затвердити критерії віднесення інформації до такої, що становить суспільний інтерес. В тому числі, віднести до інформації, що становить суспільний інтерес, публічну інформацію, яку запитують організації природоохоронного спрямування.
6. Оприлюднити на веб-сайті Інспекції інформацію, перераховану у розділі Д експертного висновку, в тому числі тексти усіх нормативних та індивідуальних актів Інспекції.
7. Внести відповідні зміни до Положення про Сектор роботи з кадрами, планування, зв'язків з громадськістю» та Інструкцію з діловодства Інспекції в частині, що стосується запиту. В разі відсутності відповідних змін внести їх й у Посадові інструкції відповідних працівників Інспекції.
8. У подальшому при роботі із запитами/зверненнями дотримуватись вимог щодо їхнього пересилання належним розпорядникам, якщо надання відповіді чи розгляд по суті запиту/звернення чи частини питань запиту/звернення не належить до компетенції Інспекції.

## **Результати розгляду експертного висновку Державною екологічною інспекцією у Львівській області**

**Д**ержекоінспекція розглянула надіслані ЕПЛ пропозиції і у 10-денний термін, як цього вимагає законодавство, розмістила їх на своєму веб-сайті у рубриці «Інформування — доступ до публічної інформації», надіслала інформацію про громадську експертизу для розміщення на урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада», а також надала письмову відповідь ЕПЛ про результати розгляду та врахування експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їхню реалізацію.

За результатами розгляду пропозицій ЕПЛ, Інспекція прийняла наказ, яким затвердила Порядок реєстрації та опрацювання запитів на інформацію та Порядок відшкодування витрат на копіювання та друк документів, що надаються за запитами на інформацію. В цих порядках

передбачено, зокрема: особливості звернення до Інспекції за інформацією в усній, письмовій та інших формах (телефоном, факсом, електронною поштою), процедуру підготовки відповіді на запит, призначення відповідальної за її надання особи; процедуру визначення розміру фактичних витрат на копіювання та друк, у випадках, якщо ці витрати підлягають відшкодуванню, та повідомлення особи про необхідність їхнього відшкодування. Повний текст цих двох Порядків оприлюднений на сайті інспекції <http://dei.lviv.ua> у рубриці «Інформування — доступ до публічної інформації».

З приводу рекомендації забезпечити облік публічної інформації, Інспекція повідомила, що на даний час облік документів, які містять публічну інформацію ведеться у відповідних структурних підрозділах, а доступ до такої системи обліку забезпечується за запитом. В той час як ведення електронного обліку цих документів та забезпечення доступу до нього на офіційному веб-сайті Інспекції буде можливим лише за умови централізованого вирішення питання програмного забезпечення.

Щодо частини експертних пропозицій, вказаних вище, Держекоінспекція не вжила жодних заходів, натомість пояснила це тим, що пропозиції не можуть бути задоволені у повному обсязі у зв'язку із ліквідацією Інспекції як підрозділу Мінприроди України та утворення її як територіального органу Державної екологічної інспекції України з 03 січня 2012 року.

З огляду на це, Держекоінспекція перегляне внутрішньовідомчі акти у сфері доступу до публічної інформації, аби привести їх у відповідність із Законом України «Про доступ до публічної інформації», та внесе зміни у структуру свого офіційного веб-сайту, що дозволить оприлюднити інформацію визначену статтею 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Отож, Держекоінспекція виконала частину рекомендації, а решту зобов'язались у подальшому врахувати у своїй діяльності.

### **Експертні пропозиції для Державного управління охорони навколишнього природного середовища в львівській області**

**С**тосовно Держуправління, то ЕПЛ у своєму експертному висновку за результатами екологічної експертизи рекомендувала наступне:

1. Створити, систематично вести облік документів, що знаходяться у володінні Держуправління, а також забезпечити доступ до такої системи обліку через сайт Держуправління на виконання п. 2 ч. 1 ст. 14, ст. 18 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
2. Забезпечити опублікування на сайті Держуправління повних текстів усіх нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії (дозвільних документів), які видаються Держуправлінням на виконання п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
3. Забезпечити (наприклад, шляхом доручення головному юрисконсульту розробити чіткі критерії) розмежування запитів на інформацію і звернень громадян для забезпечення повного і неухильного виконання положень як Закону України «Про доступ до публічної інформації» та і Закону України «Про звернення громадян»;
4. Визначити спеціальне місце для ознайомлення запитувачів з документами, яке би дозволило запитувачем належно реалізовувати їх право на доступ до публічної інформації, не перешкоджаючи нормальній роботі службовців Держуправління на виконання п. 4 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

### **Результати розгляду експертного висновку Державним управлінням охорони навколишнього природного середовища в Львівській області (управління)**

**Д**ержуправління розглянуло рекомендації і розмістило експертний висновок ЕПЛ на своєму веб-сайті [www.ekology.lviv.ua](http://www.ekology.lviv.ua) у рубриці «Новини», а також надало письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій.

За результатами розгляду пропозицій 12.01.2012 р. управління затвердило «Заходи Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Львівській області, спрямовані на реалізацію пропозицій, висвітлених в експертному висновку МБО «Екологія-Право-Людина» № 1/2011 за результатами громадської експертизи виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації», з якими також можна ознайомитися на сайті Управління.

Зокрема на виконання кожної з запропонованих пропозицій Держуправління передбачило ви-

конання таких заходів: наповнення розробленої на замовлення Держуправління бази даних екологічної інформації, розробка нового веб-сайту, розміщення на сайті управління переліку виданих протягом встановленого періоду часу актів індивідуальної дії, розроблення чітких критеріїв розмежування запитів на інформацію та звернень громадян, встановити місцем для ознайомлення запитувачів з документами кабінет № 309 та забезпечити його необхідними меблями, комп'ютерною та офісною технікою.

Для реалізації передбачених заходів призначено відповідальний за їхнє виконання структурний підрозділ та визначено строк такого виконання. Максимальний термін виконання запропонованих нами пропозицій запланований до вересня 2012 року.

Отже, управління погодилось із рекомендаціями ЕПЛ, наданими в експертному висновку та зробило графік їхнього врахування на протязі поточного року.

Разом з тим, ні Державним управлінням охорони навколишнього природного середовища в Львівській області, ні Державною екологічною інспекцією у Львівській області не залучено ЕПЛ до розгляду експертних пропозицій, чим порушено вимоги підп. 2) п. 7 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, а саме:

Орган виконавчої влади після надходження експертних пропозицій розглядає їх на найближчому

засіданні колегії за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу. У разі коли колегію не утворено, експертні пропозиції розглядає керівник органу виконавчої влади у двотижневий строк за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу.

Громадська експертиза показала себе як ефективний спосіб контролю за діяльністю органів виконавчої влади. Така взаємодія органів із громадськістю посприяла у вдосконаленні діяльності Управління та Інспекції, та усунула і попередила причини, які породжують невідповідність чи недодержання вимог чинного законодавства у сфері доступу до публічної інформації.

Громадська експертиза, як особливий рівень взаємовідносин інститутів громадянського суспільства і влади, надала можливість ЕПЛ оцінити діяльність Інспекції та Управління у сфері виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації», виявити проблемні моменти та запропонувати шляхи їхнього виправлення.

Важливо також і те, що законодавство покладає на органи, щодо яких проводилась громадська експертиза, не лише посприяти інститутам громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи, але й забезпечити врахування підготовлених пропозицій у поточній діяльності. Ці законодавчі гарантії посприяли у врахуванні експертних пропозицій, підготовлених ЕПЛ за результатами проведених громадських експертиз.

# Ненадання публічної інформації: помилки правозастосовної практики

Марта Панькевич,  
помічник юрисконсульта ЕПЛ

*Закон України «Про доступ до публічної інформації» значно спростив процедуру отримання інформації, зокрема, закріпивши виключний перелік підстав для відмови у її наданні. Втім на власному досвіді ЕПЛ переконалася, що суб'єкти владних повноважень по-різному трактують ці підстави і, відповідно, коло причини для відмови у задоволенні запиту набагато ширше. У даній статті автор обґрунтовує таку неправомірність, розглядаючи причини відмови у комплексі з іншими нормами інформаційного законодавства, що може допомогти запитувачам відстояти своє право на інформацію.*

**К**онституція України у статті 34 закріплює право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір. Разом з тим, Конституція України передбачає, що здійснення особою цього права може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (ч. 3 ст. 34 Конституції України). З метою полегшення практичної реалізації конституційного права на інформацію у 2011 році законодавець значно вдосконалив механізм здійснення цього права шляхом прийняття нової редакції Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Виходячи із конституційних засад, законодавець поділив усю інформацію на відкриту та інформацію з обмеженим доступом (ч. 1 ст. 20 ЗУ «Про інформацію»), і чітко встановив, що будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом (ч. 2 ст. 20 ЗУ «Про інформацію»). Закон передбачив три види інформації із обмеженим доступом: таємну, службову і конфіденційну, зміст, обсяг, правовий режим і порядок віднесення до яких визначено цим чи іншими законами України. Право запитувача на доступ до публічної інформації було забезпечено обов'язком розпорядників інформації її обліковувати, опубліковувати та надавати за запитами, в порядку, передбаченому

цим законом (п. 1 ч. 1 ст. 3 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»). У ч. 1 ст. 22 Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачив виключний перелік підстав, у зв'язку із якими розпорядник інформації має право відмовити запитувачу в задоволенні запиту. Разом з тим, не усі розпорядники правильно тлумачать зміст цієї норми чи окремих її положень, в силу чого формується не завжди коректна правозастосовна практика. У цій статті ми покажемо декілька яскравих прикладів помилкового трактування обмеженого кола підстав відмови з задоволенні запиту розпорядниками інформації.

**Розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту в таких випадках: 1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит; 2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом; 3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком; 4) не дотримано формальних вимог до запиту на інформацію.**

Даний перелік підстав правомірної відмови є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає. Втім на практиці досить часто трапляються випадки, коли розпорядники відмовляють запитувачам в наданні інформації, допускаючи дуже вільну інтерпретацію цих підстав. Розглянемо усі

чотири підстави відмови, передбачені законом, на прикладах із практики ЕПЛ.

Логічно в першу чергу законодавець надає можливість розпоряднику цілком законно відмовити в наданні запитувачу публічної інформації, якщо він не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит. Втім закон передбачає, що у випадку, якщо розпорядник інформації, не володіє запитуваною інформацією, але йому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, він зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача (ч. 3 ст. 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»).

У своїй практиці ЕПЛ зустрічається з випадками такої відмови. Зокрема, в березні цього року ЕПЛ звернулася до Львівської обласної ради з проханням надати копію рішення Львівської обласної ради від 21. 12. 04 № 290. У відповіді на цей запит було зазначено, що копію необхідного нам рішення ми можемо отримати в Державному архіві Львівської області за адресою: вул. Підвальна, 13, м. Львів, 79008. Такі дії Львівської обласної ради є протиправними, оскільки розпорядник всупереч прямій вимозі закону не виконав покладеного на нього ч. 3 ст. 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» обов'язку, та не направив запит ЕПЛ належному розпоряднику, хоча знав, що такою інформацією володіє Державний архів Львівської області.

На перший погляд правопорушення незначне та, можливо, навіть і непомітне. Проте воно може мати досить негативні наслідки: по-перше, Ви витрачаєте додатковий час та зусилля, для того, щоб знайти належного розпорядника інформації та його адресу. По-друге, ви витрачаєте додаткові кошти на звернення з інформаційним запитом до іншого розпорядника; і, по-третє, строк отримання інформації значно довший від того, протягом якого Ви б отримали інформацію, якби орган все ж виконав свій обов'язок.

Наведемо інший приклад з практики ЕПЛ, з якого більш відчутні негативні наслідки, спричинені невиконанням розпорядником інформації обов'язку переслати запит до належного розпорядника. ЕПЛ стало відомо, що один із київських дельфінаріїв здійснює водозабір з артезіанської свердловини за відсутності дозволу на спеціальне водокористування, а, відповідно, — і відсутності права на забір води. Аби перевірити таку інформацію 1 листопада 2011 року ЕПЛ звернулася до Державного управління водних ресурсів у м. Києві та Київській області з питанням, чи отримав

дельфінарій дозвіл на спеціальне водокористування та скиди в каналізацію. Втім, як виявилось пізніше, Державне управління водних ресурсів не було належним розпорядником. У відповіді нам повідомили, що згідно з чинним Положенням про Державне управління водного господарства у м. Києві та Київській області зі змінами, затвердженими наказами Державного комітету України по водному господарству від 22. 07. 09 № 128 та від 02. 04. 10 № 57, видача запитуваних нами дозволів не входить до компетенції Київводгоспу. Разом з тим, у відповіді не було вказано органу, який володіє запитуваною ЕПЛ інформацією. Тож нам довелося самим з'ясувати належного розпорядника. З'ясували, що видачу дозволів на спеціальне водокористування суб'єктам господарювання, які знаходяться у місті Києві, здійснює Державне управління охорони навколишнього природного середовища у м. Києві. Для того аби зекономити час і кошти, 17 листопада 2011 року ми звернулися до цього органу електронною поштою. Втім, мабуть, Держуправління ОНПС у м. Києві не часто перевіряє свою електронну скриньку, оскільки відповідь на свій запит ЕПЛ отримала лише 25 червня 2012 року.

Логічно припустити, що Державному управлінню водних ресурсів у м. Києві та Київській області відповідно до його компетенції було відомо, що видача дозволів на спеціальне водокористування належить до компетенції Держуправління ОНПС у м. Києві. А тому на нього покладался обов'язок переслати запит ЕПЛ до цього розпорядника інформації. У такому разі, відповідно до ч. 3 ст. 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», відлік строку розгляду запиту на інформацію починався б з дня отримання запиту належним розпорядником. ЕПЛ змогла би отримати відповідь значно швидше, без витрачання додаткових зусиль.

Із даного прикладу також видно і інші порушення вимог ЗУ «Про доступ до публічної інформації» згаданими розпорядниками. По-перше, усі акти індивідуальної дії суб'єктів владних розпоряджень, в тому числі дозвільні документи, підлягають обов'язковому опублікуванню (у мережі Інтернет, у друкованих засобах масової інформації чи іншим доречним способом) не пізніше 5 днів з дня прийняття таких актів (ч. 2 ст. 15 Закону). Якби згадані розпорядники виконували свій обов'язок опубліковувати прийняті ними акти, ЕПЛ взагалі не довелося звертатися до них із запитом. По-друге, ЗУ «Про доступ до публічної інформації» визначає, що запит можна подавати у будь-якій формі: усно, письмово, факсом, по телефону або надсилати електронною поштою на вибір запитувача (ч. 3 ст. 19). Таким чином, саме ігнорування Держуправлінням ОНПС у м. Києві



своєї скриньки електронної призвело до грубого порушення строків надання відповіді на запит (понад півроку).

Чи не однією з найпоширеніших підстав відмови є повідомлення запитувача про те, що інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом. Як вже згадувалося вище, інформація буває відкритою та з обмеженим доступом. Інформація з обмеженим доступом в свою чергу поділяється на конфіденційну, таємну та службову інформацію. Якщо Ви запитуете інформацію, яка віднесена до однієї із цих категорій, то орган вправі відмовити в її наданні.

Втім, відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», обмеження доступу до інформації здійснюється лише при дотриманні сукупності таких вимог:

- 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;
- 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Однак зустрічаються випадки, коли органи державної влади безпідставно чи помилково відносять відкриту інформацію до інформації з обмеженим доступом і відповідно незаконно відмовляють в її наданні. Зокрема, до ЕПЛ звернулися жителі села, в якому будується олійний завод. За їхніми словами, завод почали будувати без декларації про початок виконання будівельних робіт, яку реєструє Інспекція Держархбудконтролю відповідно до абзацу 2 ч. 1 ст. 34 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності». ЕПЛ звернулася із запитом до Інспекції Держархбудконтролю у Львівській області з проханням підтвердити чи спростувати факт незаконного будівництва олійного заводу. Також ми попросили надати копії документів, якими ці факти підтверджуються. Інспекція Держархбудконтролю підтвердила, що на території заводу здійснювалися будівельні роботи без належного дозволу, що за результатами проведеної перевірки був складений акт про адміністративне правопорушення, протоколи про притягнення до адміністративної відповідальності та видано припис про негайне зупинення будівельних робіт до отримання дозволу на виконання

будівельних робіт. Абзацом нижче, посилаючись на ст. 5 ЗУ «Про інформацію», яка говорить про те, що реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб, Інспекція повідомила, що запитувані документи будуть надані нам при наявності згоди цього підприємства або на підставі ухвали суду.

Втім тут слід знати таке. По-перше, відсутність у відмові надати документи посилання на хоча би один пункт ст. 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» порушує вимогу закону, адже останній не лише дозволяє відмовляти виключно на підставі однієї із чотирьох передбачених законом підстав, але й вимагає цю підставу мотивувати (п. 3 ч. 4 ст. 22). Відсутність згоди підприємства чи можливість порушення чієїсь прав не є підставами для законної відмови у доступі до публічної інформації, і тому відповідь розпорядника є незаконною відмовою. Крім того, якщо згаданий у даному прикладі розпорядник мав на увазі відмову на підставі обмеження доступу до певної інформації, він повинен був чітко зазначити до якого саме виду такої інформації належать запитувані документи. Більше того відповідно до ч. 7 ст. 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом (певні окремі конфіденційні дані), для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

Новизною в інформаційному законодавстві стала норма про плату за надання інформації, у разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок (ч. 2 ст. 21 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»). Поява цієї норми зумовила появу додаткової підстави для відмови у наданні інформації у випадку, якщо особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком. А новизна, як правило, супроводжується недостатнім регулюванням цих відносин, відсутністю практики в цій сфері. Так, нещодавно ЕПЛ відчула такі недоліки новизни на власному досвіді. У травні 2012 року ЕПЛ звернулася до Держуправління ОНПС в Івано-Франківській області з проханням надати копію дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами Бурштинської ТЕС. У відповідь на наш запит Держуправління повідомило, що згідно ч. 2 ст. 21 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» у зв'язку з великим обсягом матеріалів (більше як 10 сторінок) Держуправління просить ЕПЛ

прибути для отримання відповідних матеріалів та відшкодування фактичних витрат на копіювання та друк.

Втім підстава відмови відповідно до п. 3 ч. 4 ст. 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» повинна бути мотивованою. Зважаючи на це, при підготовці відповіді Держуправління допустило низку порушень. По-перше, відповідно до ч. 3 ст. 21 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно. Тому у відмові Держуправління повинно було повідомити, що у даному органі затверджено розмір на копіювання та друк. По-друге, разом з такою відмовою Держуправління повинно було надіслати рахунок із усіма необхідними реквізитами для того, аби ЕПЛ могла здійснити оплату фактичних витрат на копіювання або друк запитуваних нами документів. Але аж ніяк не пропонувати нам приїхати в Івано-Франківськ для отримання інформації. В результаті ЕПЛ телефонічно довелося вимагати від Держуправління надіслати відповідний рахунок. Втім з моменту надсилання запиту минуло вже більше чотирьох місяців, а рахунку на оплату ЕПЛ досі не отримала. Більше того, і у даному випадку запитувана інформація мала бути опублікована розпорядником самостійно на їх веб-сайті протягом 5 днів з моменту видачі відповідного дозвільного документа, тож, крім порушення порядку надання відповіді на запит, відповідний розпорядник порушив і вимоги щодо обов'язкового опублікування інформації про діяльність розпорядника.

Останньою підставою законної відмови у наданні інформації є недотримання запитувачем формальних вимог до запиту на інформацію. Відповідно до вимог, передбачених в ч. 5 ст. 19 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», запит на інформацію має містити: 1) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; 2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо; 3) підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі. Законодавець надає запитувачу право обрати найбільш зручну для нього форму звернення. Зокрема, запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача (ч. 3 ст. 19 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»). У випадку, якщо Ви звертаєтесь електронною поштою, чи по телефону, то у вас з об'єктивних причин відсутня можливість поставити підпис, і це відображено у законі. Тому відсутність під-

пису на електронному листі не є підставою для відмови у задоволенні такого запиту.

Слід зазначити, що вам не можуть відмовити у наданні інформації, мотивуючи тим, що вам слід звернутися у письмовій формі. Разом з тим, в ЕПЛ були випадки, коли нам відмовляли надати інформацію по телефону. Це є прямим порушенням ч. 2 ст. 7 ЗУ «Про інформацію», в якій говориться про те, що ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом.

Подібна ситуація склалася, коли ЕПЛ письмово звернулася до санітарно-епідеміологічної служби Городоцького району з проханням надати копію висновку, на підставі якого підприємство з виготовлення концентратів яблуневого соку, яке розташоване на території цього району, отримало дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Відповідно до ч. 5 ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами видається територіальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів за погодженням із територіальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я (санітарно-епідеміологічна станція). При написанні запиту ЕПЛ керувалася передбаченими ч. 5 ст. 19 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» вимогами та вказала точні реквізити запитуваного документа. У відповіді нам повідомили, що з необхідним нам висновком, ми можемо ознайомитися у головного лікаря Городоцької районної СЕС за вказаною адресою. Тобто, фактично нам запропонували звернутися усно, чим порушили законне право ЕПЛ на вибір форми звернення за запитом і право на доступ до публічної інформації в цілому, адже на належним чином оформлений запит ми не отримали повної і достовірної відповіді чи відмови, мотивованої ст. 22 закону. Ч. 2 ст. 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» прирівнює до неправомірної відмови відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту.

Розпорядник інформації, який розглядає запит, не може відмовити у наданні інформації у зв'язку з тим, що дана інформація, була опублікована у друкованих виданнях, чи розміщена на веб-сайті. Також він зобов'язаний надавати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність

наданої інформації (п. 6 ч. 1 ст. 14 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»).

Досліджуючи питання правомірності видобування місцевим підприємством гравію в с. Заріччя Жидачівського району, ЕПЛ стало відомо, що рішенням Львівської обласної ради № 1082 від 08.12.09 р. даному підприємству було надано гірничий відвід. Відповідно, ЕПЛ звернулася до Львівської облради з проханням надати нам копію цього гірничого відводу. Незадовго до того, у відповідь на запит, ми отримали від Львівської обласної ради копію самого рішення № 1082. Втім і цього разу Львівська облрада повторно надала нам копію рішення № 1082 від 08. 12. 09 р. про надання гірничого відводу, а не сам гірничий відвід, який ми запитували. Звертаємо увагу читачів, що це два різні документи, оскільки відповідно до п. 22, 23, 26 *Положення про надання гірничих відводів*, затвердженого Постановою КМУ № 59 від 27 січня 1995 р. гірничі відводи для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення надаються серед іншого обласними радами народних депутатів. Для одержання гірничого відводу підприємство чи громадянин залежно від виду родовища корисних копалин подає заявку, яка включає в себе проект гірничого відводу у двох примірниках. Надання гірничого відводу оформлюється актом. Акт складається у двох примірниках. Один примірник акту і проекту гірничого відводу зберігається в органі, що його надав, інший видається підприємству чи громадя-

нину, які подали заявку. Таким чином, Львівська облрада володіла запитуваним ЕПЛ документом, і, надавши ЕПЛ копію рішення ради, замість копії запитуваного гірничого відводу, надала відповідь не по суті запиту, а, отже, неправомірно відмовила у наданні інформації.

Для правильного і повного виконання приписів ЗУ «Про доступ до публічної інформації» в частині відмови у наданні інформації розпорядники повинні чітко усвідомлювати, що:

- 1) усе, що не є повним задоволенням запиту, є повною або частковою відмовою у задоволенні запиту;
- 2) правомірною відмова у задоволенні запиту є лише тоді, коли вона базується на одній із чотирьох підстав правомірної відмови, вказаних у ст. 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»;
- 3) відмова у задоволенні запиту повинна бути мотивована, тобто містити чітку вказівку на одну із підстав ст. 22, а також пояснення застосування цієї підстави до конкретного запиту чи запитуваної інформації.
- 4) відмова у задоволенні запиту може бути виключно письмова, і у ній повинно зазначатися: прізвище, ім'я, по батькові та посада особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації; дата відмови; мотивована підстава відмови; порядок оскарження відмови; підпис.

# Доступ к правосудию по делам о защите окружающей среды в общественных интересах: финансовый аспект

Елизавета Алексеева,  
руководитель информационно-аналитического  
отдела ЭПЛ

*Автор статьи анализирует новопринятый Закон Украины «О судебном сборе» с точки зрения соблюдения положений Орхусской конвенции о финансовых издержках по искам в защиту общественных экологических интересов. Речь идет о конкретной недоработке законодателя в отношении обеспечения возможности экологическим НПО подавать подобные иски непосредственно к предприятиям-загрязнителям. Автор статьи предлагает путь решения этой проблемы по аналогии с подходом, примененным к общественным организациям потребителей.*

8 июля 2011 года Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «О судебном сборе». Новый закон заменяет Декрет о государственной пошлине, который с 1993 года регулировал ставки платежей за подачу исков в суды и на протяжении практически двадцати лет не претерпел в этом отношении существенных изменений. С вступлением в силу этого закона 1 ноября 2011 года ставки судебного сбора значительно увеличатся. Так, если сегодня за подачу искового заявления имущественного характера в общий суд минимальная ставка судебного сбора составляет 51 гривну, а максимальная — 1 700 гривен, то по новому закону — это 190 и 2 850 гривен соответственно. Если ранее подать административный иск стоило 3 гривны 40 копеек, то с 1 ноября оплатить необходимо будет 27 гривен. А, например, за иск неимущественного характера, адресованный хозяйственному суду, вместо 85 гривен придется отдать целую минимальную заработную плату (приблизительно 950 гривен по состоянию на момент принятия закона).

Теперь рассмотрим Закон «О судебном сборе» через призму международных обязательств Украины, возникающих из Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, ратифицированной Украиной в 1999 году.

Согласно положениям Конвенции, ее Стороны обязались обеспечивать неправительственным организациям (НПО), способствующим охране окружающей среды, возможность оспаривать в судах законность с материальной или процедурной точек зрения любые решения органов государственной власти по вопросам, касающимся окружающей среды (программные документы, нормативно-правовые акты, разрешительные документы и т. д.), а также любые действия или бездействия частных лиц и государственных органов, нарушающих нормы национального экологического законодательства. Кроме необходимости предусмотреть и обеспечить само

право НПО на обращение в суд, Конвенции также указывает, что такое обжалование не должно быть связано с недоступно высокими затратами, и что каждая Сторона Конвенции должна озадачиться созданием механизмов устранения или уменьшения финансовых препятствий в доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

Как после, так и задолго до ратификации Конвенции в Украине действовали экологические НПО. С начала 90-х такие организации подавали разного рода иски, направленные на сохранение окружающей среды для сегодняшнего и грядущих поколений. Благо, процессуальное законодательство Украины не вмещает особых ограничений процессуальной правоспособности НПО, которые успешно обосновывали нарушение какого-то своего права, или охраняемого законом интереса, состоящего в сохранении окружающей среды. Ставки судебного сбора в размере 3 гривен 40 копеек за административный иск и 85 гривен за иск хозяйственный не составляли особого препятствия в доступе НПО к судебным процедурам.

Новым же законом Украина повысила ставки судебного сбора, особенно в делах хозяйственного судопроизводства. А ведь хозяйственные суды рассматривают не только исконно хозяйственные споры, а и другие споры, возникающие между юридическими лицами, включая споры экологических НПО с предприятиями-загрязнителями. Таким образом, принимая новые ставки, Верховная Рада Украины не учла, что судебный сбор в размере минимальной заработной платы может быть «недоступно высокой затратой» для неприбыльных НПО, члены которых зачастую работают на добровольной основе, а на насущные нужды организаций скидываются из собственных карманов.

Во многих странах Европейской Экономической Комиссии (страны ЕС, бывшей Югославии и Советского Союза), в региональных рамках которой подписана Конвенция, НПО (потребительские, экологические) — организации, которые затевают тяжбы не для защиты собственных прав, а для общего блага, в интересах неогра-

ниченного круга лиц, в интересах будущих поколений — вообще освобождены от уплаты судебных сборов и подобных платежей. Кроме того, страны разрабатывают механизмы, позволяющие таким организациям избежать и других расходов, связанных с судебными разбирательствами, — расходов на правовую помощь, расходов на проведение экспертиз, привлечение свидетелей и экспертов.

Украина в этом вопросе, безусловно, отстает, хотя некоторые наработки в этой сфере существуют и у нас. Например, Закон Украины «О судебном сборе» освобождает от уплаты судебного сбора истцов, в том числе НПО, которые законодательством уполномочены обращаться в суд для защиты прав и интересов других лиц. Согласно Закону Украины «О защите прав потребителей» организации потребителей имеют право обращаться в суд в интересах неопределенного круга потребителей, включая тех, кто не является членами таких организаций, то есть в общественных интересах. Двумя такими нормами, исходя из их общественно-полезной направленности, законодатель позволяет организациям, работающим на благо общества, избежать необходимости оплачивать судебный сбор. И это правильно, ведь такие организации способствуют государству в выполнении его функций по защите общественных благ, таких как безопасные продукты питания и быта, чистые питьевая вода и воздух, нетронутые уголки природы, дикие растения и животные, населяющие их.

В сложившейся с принятием Закона Украины «О судебном сборе» ситуации для выполнения обязательств по Конвенции выглядит целесообразным применить подобную юридическую конструкцию и к экологическим НПО, а именно предусмотреть в специальном законе их полномочие обращаться в суд в общественных интересах. Это минимальное дополнение Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» будет не только способствовать сохранению природных богатств Украины для нас и наших потомков, но и позволит сохранить репутацию нашего государства на международном уровне.

# Упразднение государственной экологической экспертизы проектов строительства и перспективы реализации права на участие общественности в процессе принятия решений в новых делах

Елизавета Алексеева,  
руководитель информационно-аналитического  
отдела ЭПЛ

*Статья представляет собой попытку оценить последствия упразднения государственной экологической экспертизы и введения новой экспертизы проектной документации на строительство — результатов вступления в силу Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности» — с точки зрения возможностей реализации гражданами Украины их права участвовать в принятии решений о целесообразности разрешения планируемой эколого-опасной деятельности и, соответственно, соблюдения международных обязательств Украины по статье 6 Орхусской конвенции.*

**И**нститут государственной экологической экспертизы (далее — ГЭЭ) существует в Украине еще с советских времен. Как одна из форм государственного управления в сфере охраны окружающей среды она проводилась с конца 80-х г.г. и была закреплена уже в первой редакции Закона УССР «Об охране окружающей среды» 1991 года, который, хоть и с множеством изменений, и по сей является основным отраслевым законом в этой сфере.

Согласно ст. 1 Закона Украины «Об экологической экспертизе» экологическая экспертиза (далее — ЭЭ) — это вид научно-практической деятельности, основанный на межотраслевом экологическом исследовании, анализе и оценке предпроектных, проектных и других материалов или объектов, реализация и действие которых может негативно влиять или влияет на состояние окружающей среды, и направлена на подготовку заключений о соответствии запланированной или осуществляемой деятельности нормам и требованиям законодательства об охране окружающей среды, рациональном использовании и воспроизведении природных ресурсов, обеспечении экологической безопасности.

Согласно ст. 4 Закона Украины «Об экологической экспертизе», цель ЭЭ состоит в том, чтобы пред-

отвратить негативное влияния антропогенной деятельности на состояние окружающей природной среды и здоровье людей, а также оценить степень экологической безопасности хозяйственной деятельности и экологической ситуации на отдельных территориях и объектах.

Определяющим для данного правового института является то, что ЭЭ позволяет обеспечить сбалансированность экологических, экономических и социальных интересов и учет общественного мнения.

До вступления в силу Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности» объектами ЭЭ являлись (ст. 27 Закона Украины «Об охране окружающей среды» и ст. 7, 14 Закона Украины «Об экологической экспертизе» в редакции до 12 июня 2011 года):

- 1) проекты законодательных и других нормативно-правовых актов;
- 2) передпроектные и проектные материалы (в том числе, проекты на строительство и реконструкцию (расширение, техническое перевооружение) предприятий и других объектов, которые могут негативно влиять на состояние окружающей

среды, независимо от форм собственности и подчинения);

3) документация по внедрению новой техники, технологий, материалов, веществ, продукции, генетически модифицированных организмов;

4) экологические ситуации, сложившиеся в отдельных населенных пунктах и регионах;

5) действующие объекты и комплексы, имеющие значительное негативное влияние на состояние окружающей среды.

Так сложилось, что положения законов о проведении ЭЭ в законодательной сфере пока не нашли своего дальнейшего развития, и ЭЭ проектов нормативных документов на сегодняшний день в Украине не проводится. Положение о проведении ЭЭ документации по внедрению генетически модифицированных организмов было внесено в законодательство совсем недавно, и пока такая экспертиза еще не осуществляется. Крайне редко проводятся ЭЭ экологических ситуаций, несколько чаще — документации по внедрению новой техники, технологий, материалов, веществ, продукции, градостроительная документация. Основной же массив проводимых в государстве ЭЭ (более 7 тысяч ежегодно) оценивают экологическую допустимость проектируемых объектов, входящих в перечень видов деятельности и объектов, представляющих повышенную экологическую опасность, утвержденный Постановлением Кабинета Министров Украины от 27 июля 1995 года № 554. Для этих объектов проведение ЭЭ является обязательным, а их реализация без позитивного заключения ГЭЭ запрещается (ч. 3 ст. 13, ч. 3 ст. 39 Закона Украины «Об экологической экспертизе»).

Таким образом, уже более двадцати лет в Украине работает система, по которой перед принятием решения о строительстве (реконструкции) экологически опасного объекта соответствующий компетентный государственный орган проводит ЭЭ проектной документации, включающей раздел «Оценка воздействия на окружающую среду (ОВНС)». Как уже указывалось выше, в этот процесс еще на стадии разработки материалов, подающихся на ЭЭ, также непосредственно вовлекается общественность. Это требуется как законами Украины «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе», так и соответствующими международными обязательствами Украины, истекающими из ратификации в 1999 году Конвенции ЕЭК О доступе к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам,

касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

Во время подготовки материалов ОВНС проектируемого объекта информация о соответствующих намерениях сообщается заинтересованной общественности, собираются комментарии, проводятся общественные слушания, в случае необходимости проект корректируется в соответствии с общественным мнением, результаты участия общественности обязательно принимаются во внимание государственным органом, выдающим заключение ЭЭ, причины отклонения замечаний общественности обосновываются и сообщаются общественности.

Нужно отметить, что вовлечение общественности в процесс проведения ГЭЭ и выдачи по ее результатам вывода, являющегося разрешительным документом, не имеет аналогов, и легко догадаться с какой сложностью простым гражданам порой приходится отстаивать свое право голоса в диалоге богатого инвестора и компетентного органа государственной власти. Тем не менее, годами нарабатанная практика экологических общественных организаций, жалобы и решения по результатам рассмотрения этих жалоб соответствующих международных институций худо-бедно продвигали процесс становления в Украине «экологической демократии», хотя четкая и последовательная правовая база в этой сфере так и не была разработана.

17 марта 2011 года Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «О регулировании градостроительной деятельности». Этот закон в ст. 31 предусматривает, что проектная документация на строительство, в том числе объектов, предусмотренных в перечне 554 Постановления КМУ, если такие объекты строительства относятся к 4–5 виду сложности, подлежит экспертизе. Эта экспертиза уже не называется государственной, так как закон устанавливает, что она может проводиться экспертными организациями независимо от форм собственности, если они соответствуют критериям, определенным центральным органом исполнительной власти по вопросам строительства, градостроительства и архитектуры.

Кроме этого, Закон Украины «О регулировании градостроительной деятельности» своими переходными положениями вносит изменения в ряд других законов, а именно Закон Украины «Об охране окружающей среды», Закон Украины «Об экологической экспертизе», Закон Украины «О санитарно-эпидемиологическом благополучии», «О пожарной безопасности» и исключает из этих законов положения, предусматривающее соответственно экологическую, санитарно-гигиеническую

и пожарную экспертизы проектов строительства. Таким образом, упраздняя такие экспертизы для проектов строительства, в эти законы вводится новое положение, устанавливающее, что экспертиза проектов строительства проводится в соответствии со статьей 31 Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности». Эти положения закона вступили в силу 12 июня 2011 года.

Согласно новому порядку, установленному Законом Украины «О регулировании градостроительной деятельности», для проектной документации на строительства объектов, представляющих повышенную экологическую опасность, и далее необходимо разработать ОВНС, но рассматривать и принимать решение по этому ОВНС будет уже не специальный уполномоченный орган государственной власти в области охраны окружающей среды, а экспертная организация, утвержденная Минрегионбудом. К проведению такой экспертизы будут привлекаться сертифицированные специалисты в сфере экологии (а также санитарно-эпидемиологической и пожарной безопасности), но не специальный госорган.

Еще во время обсуждения в Верховной Раде Украины Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности», его положения, отменяющие государственную экологическую экспертизу проектов строительства, вызвали бурю негодования, как в среде госслужащих Минприроды, так и экологической общественности. После принятия закона отдельными специалистами предпринимались даже попытки найти юридические обоснования для дальнейшего проведения ЭЭ проектов строительства в обход нового закона. Тем не менее, Приказом Минприроды № 74 от 12 марта 2011 года было утверждено новое Положение «О системе государственной экологической экспертизы», в котором в исчерпывающем перечне направлений проведения ГЭЭ не предусмотрено ГЭЭ проектной документации на строительство, что свидетельствует о том, что, как минимум, руководство Минприроды более не считает ГЭЭ таких проектов своей компетенцией. Хотя окончательно точки над «i» в этом вопросе еще не расставлены.

В чем же состоят принципиальные отличия процедуры согласования проектной документации по Закону Украины «О регулировании градостроительной деятельности», и в чем ее потенциальная опасность для окружающей среды Украины, жизни и здоровья ее граждан?

Во-первых, предположительно, снизиться качество оценки таких проектов на предмет ответственности требования законодательства в сфере

охраны окружающей среды. Как указывалось выше, в процесс новой экспертизы не будет вовлекаться компетентный орган государственной власти, который за долгие годы проведения ЭЭ нарабатал соответствующую практику и имеет в структуре необходимые научные и исследовательские учреждения. Эту задачу будет выполнять один эксперт соответствующей экспертной организации (в том числе, возможно, и частной).

Во-вторых, вместе с упразднением ГЭЭ для таких проектов, усложняется возможность участия заинтересованной общественности в процессе принятия решений по одобрению планов на строительство объектов, которые могут негативно влиять на окружающую среду. За годы функционирования ЭЭ и с ратификацией Орхусской конвенции в национальном законодательстве Украины были установлены право и кое-какие правовые рамки для участия общественности в процессе принятия таких решений. В 2003 году в Закон Украины «Об экологической экспертизе» были внесены соответствующие изменения, приказом министра охраны окружающей среды было утверждено Положение об участии общественности в принятии решений в сфере охраны окружающей среды. Правозащитными экологическими организациями и заинтересованной общественностью был наработан некоторый объем позитивной практики реализации и отстаивания (в том числе судебного) права на участие в этих вопросах. За последние два года, совместно специалистами Минприроды, международными экспертами и общественностью, был разработан новый, значительно улучшенный порядок учета общественного мнения в процессе принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды<sup>1</sup>.

Закон же Украины «О регулировании градостроительной деятельности» не предусматривает права общественности на участие в отношении проектной документации на строительство, и соответственно не предусматривает процедуры и механизма реализации этого фундаментального права. Такое право и процедура могли бы быть инкорпорированы в соответствующие подзаконные нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок проведения новой экспертизы и выдачи разрешения на строительство, но даже если бы это было сделано, налаживать соответствующий механизм пришлось бы заново. Заново пришлось бы обучать экспертов и госслужащих обращать внимание на должное привлечение общественности и учитывать общественное мнение. Заново пришлось бы обучать общественность новой процедуре реализации их права. А тем временем страдало бы качество экспертизы, и соответственно наша с вами окру-



жающая среда. Но даже этого не произошло. Постановлением КМУ от 25 мая 2011 года № 555 был утвержден Порядок утверждения проектов строительства и проведения их экспертизы, который ни одним своим пунктом или предложением не предусматривает ни возможности участия заинтересованной общественности на стадии экспертизы, ни требований по проверке надлежащего информирования, вовлечения и учета общественного мнения на стадии разработки проектной документации.

Таким образом, на сегодняшний день в отношении проектной документации на строительство эколого-опасных объектов в законодательстве параллельно существуют две процедуры — ГЭЭ, в которой участие общественности худо-бедно прописано, но необходимость проведения которой для таких проектов стоит под вопросом и экспертиза проектной документации, которая четко требуется Законом Украины «О регулировании градостроительной деятельности», но процедура которой не предусматривает какого-либо участия общественности.

Сложившаяся ситуация влечет за собой серьезные проблемы международно-правового характера. Вот уже шесть лет за поведением Украины в этой сфере следят международные институты, ответственные за обеспечение соблюдения положений Орхусской конвенции. Все эти годы огромное количество усилий национальных и международных специалистов были направлены на разработку законодательства, внедряющего положения Конвенции в национальное законодательство. На Сессии Сторон Конвенции в 2008 году вопрос стоял остро — в отношении Украины чуть не применили международную санкцию за нарушение Конвенции. Основной претензией было отсутствие четких национальных процедур и, соответственно, в основном неправильная практика их применения инвесторами и госорганами. С того времени был-таки разработан новый, соответствующий положениям Конвенции и учитывающий рекомендации

Комитета по соблюдению Конвенции, порядок учета общественного мнения в процессе проведения ЭЭ. Планировалось, что в июне 2011 года на очередном Совещании Сторон Орхусской конвенции этот порядок снимет с Украины большинство претензий и, соответственно, угрозу применения санкций и причинения непоправимого урона имиджу и международной репутации нашего государства. Тем не менее, принятое 29 июня 2011 года Постановление № 771 Об утверждении Порядка привлечения общественности к обсуждению вопросов относительно принятия решений, которые могут влиять на состояние окружающей природной среды не оправдал возложенных ожиданий. После «доработки» в Кабмине взвешенный и последовательный документ утратил всю свою логику. Несмотря на некоторые позитивные нововведения, в целом, этот Порядок не дополняет, идет в разрез с положениями ДБН об ОВНС и тем самым только усложняет реализацию права общественности принимать участие в этих вопросах.

И не смотря на то, что нормы Орхусской конвенции, требующие обеспечение участия общественности в этих процессах, имеют большую юридическую силу, отсутствие соответствующих четких национальных процедур вовлечения общественности в процесс принятия решений о целесообразности разрешения реализации объектов, а также упразднение института государственной экологической экспертизы проектов строительства, в значительной степени усложняют реализацию этого права. Это, безусловно, не останется вне внимания международных институций, следящих за соблюдением странами их международных обязательств. Но в ближайшие годы эффективно выразить свое несогласие по поводу строительства химзавода в соседнем дворе будет крайне сложно.

*1 К сожалению, под давлением строительного лобби разработанный проект был коренным образом изменен в КМУ и принятый 29 июня 2011 года Порядок привлечения общественности к обсуждению вопросов относительно принятия решений, которые могут влиять на состояние окружающей природной среды, только усложнил и без того запутанную и неоднозначную процедуру вовлечения общественности.*

# Порядок неврахування думки громадськості

Єлизавета Алексєєва  
керівник інформаційно-аналітичного відділу ЕПЛ

*Стаття аналізує новоприйнятий документ уряду у сфері участі громадськості, розроблений на виконання рішення 3-ої Наради Сторін Оргуської конвенції щодо порушення Україною зобов'язань за Оргуською конвенцією. Автор описує історію прийняття документа і його основні недоліки. Також автор окреслює можливі шляхи забезпечення належного впровадження в Україні положень статті 6 Оргуської конвенції, зокрема, пропонує конкретні зміни до законодавства, в тому числі, і до нового документа.*

**29** червня 2011 року, за дві години до затвердження 4-ю сесією Наради Сторін Оргуської конвенції тексту рішення щодо недотримання Україною положень Конвенції, Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 771 Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля (надалі — Порядок залучення громадськості або Порядок). Про це представники уряду гордо заявили у своєму виступі, сподіваючись цим пом'якшити формулювання рішення щодо України.

Звичайно делегати Наради Сторін не змінили попередньо напрацьованого Комітетом із дотримання та Бюро Конвенції і узгодженого Робочою групою Сторін рішення, хоча і привітали такий крок України. У своєму рішенні Нарада Сторін висловила Україні попередження, але, намагаючись стимулювати швидший прогрес України у впровадженні Конвенції, передбачила, що така санкція може бути із України знята у міжсесійний період, а саме 1 червня 2012 року, якщо Україна всестороннє виконає попередні рекомендації Комітету із дотримання і Наради Сторін, повідомить про це Секретаріат до 1 квітня 2012 року (надать тексти нових нормативно-правових актів, прозвітує про виконані заходи), а Комітет із дотримання встановить факт успішного виконання таких рекомендацій<sup>1</sup>.

І все могло би бути саме таким чином, адже *Порядок залучення громадськості* як раз і був покликаний вирішити переважну більшість проблемних питань України і забезпечити належне впровадження положень Конвенції, недотримання яких ось вже втретє констатовано Народою Сторін. Разом з тим, аналіз документа,

який був прийнятий Урядом у найостанніший момент, залишає мало надій на зняття санкцій і встановлення в Україні правового порядку залучення громадськості, який би відповідав положенням Конвенції, у найближчому майбутньому.

Розробка нормативного документа на рівні Кабміну, який би регулював порядок участі громадськості у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля, була передбачена Планом дій<sup>2</sup>, розробленим Урядом ще у 2008 році на вимогу 3-ої Наради Сторін. Необхідність розробки нового документа у цій сфері обумовлювалася тим, що Комітет, розглядаючи справу проти України, дійшов висновку про те, що в Україні відсутня чітка і достатня правова база, яка би забезпечила належну реалізацію гарантованого Конвенцією права громадськості брати участь у процесі прийняття рішень про доцільність затвердження конкретних проєктів, реалізація яких може негативно вплинути на довкілля.

У своїх висновках щодо України Комітет із дотримання констатував, що ненадання громадськості можливості ознайомитися із матеріалами ОВНС та іншою проєктною документацією, переданою для прийняття відповідних рішень за запитом, обґрунтування неможливості надання такої документації по причині її належності розробнику, у зв'язку із її великим об'ємом чи відсутністю її у державного органу, становить собою порушення відповідних положень статей 4 і 6 Оргуської конвенції. Також Комітет встановив, що в процесі екологічної і комплексної експертизи проєкту спорудження глибоководного судового каналу Дунай — Чорне море відповідні органи влади не здійснили належного

інформування і залучення громадськості до процесу прийняття рішень щодо доцільності реалізації такого проекту. Зокрема, часові рамки цих процедур не дали громадськості можливості вивчити інформацію щодо проекту, підготувати і подати свої зауваження, також вони не дали можливості відповідним чиновникам належним чином розглянути і прийняти до уваги коментарі громадськості, як цього вимагає стаття 6 Конвенції. Комітет також встановив, що всупереч положення статті 6 Конвенції відповідні органи відмовили громадськості у доступі до текстів висновків державної екологічної і комплексної експертиз. На підставі наявної у справі інформації Комітет дійшов висновку, що подібні порушення є звичайною практикою в Україні, і тому констатував, що Україна не вжила належних заходів для створення і підтримки чіткої, прозорої і послідовної правової бази для впровадження положень Конвенції, як цього вимагає стаття 3 останньої. Тобто не прийняла відповідного національного законодавства, яке б забезпечило реалізацію положень Конвенції, і цим порушила свої міжнародні зобов'язання перед іншими Сторонами Конвенції.

Оскільки до останнього часу впровадити в Україні положення статті 6 Конвенції намагалися власне через інститут державної екологічної експертизи, то спроби розробити потрібний нормативний документ робило Мінприроди. У 2009 і 2010 роках з'являлися відповідні проекти, але якість останніх, на жаль, бажала кращого. Влітку 2009 року за підтримки Європейської Економічної Комісії розпочався проект надання Україні технічної допомоги з імплементації Оргуської та Еспо конвенцій. До реалізації проекту були залучені визначні національні й іноземні експерти у сфері міжнародного й екологічного права. Одним із продуктів проекту на початку ще 2010 року став проект Постанови Кабміну про затвердження Порядку врахування думки громадськості в процесі прийняття рішень, з питань, що стосуються довкілля (надалі — Порядок врахування думки громадськості). Даний документ за результатами його громадського обговорення здобув усестороннє схвалення і підтримку української екологічної громадськості, оскільки всесторонньо забезпечував впровадження ст. 6 Конвенції, вирішуючи більшість проблемних питань, ідентифікованих Комітетом із дотримання.

Після завершення проекту ЄЕК почався процес погодження відповідного документа із іншими зацікавленими відомствами. В червні 2011 року відбулася передача його на затвердження до Кабміну. Те, що залишилося від *Порядку враху-*

*вання думки громадськості* після погоджень і доопрацювання у Кабміні і затверджене під назвою *Порядок залучення*, не витримує жодної критики. Сфера дії Порядку звузилася до одного рішення (висновку державної екологічної експертизи), а сам послідовний і виважений документ втратив будь-яку свою логіку. Більше того, за час міжвідомчого узгодження (півтора року) в Україні докорінно змінилася процедура погодження проектної документації на будівництво. А саме, із прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» законодавчі положення, які передбачали проведення державної екологічної експертизи проектної документації на будівництво, були виключені із відповідних законів. Натомість запроваджений механізм державної експертизи проектної документації установами і організаціями, ліцензованими на це Міністерством регіонального розвитку і будівництва із залученням, де необхідно, експертів у сфері екології. Найгірше, що і через 2 місяці після вступу зазначеного закону в силу навіть у рядах самих чиновників точаться дискусії щодо того, чи інститут державної екологічної експертизи проектної документації був скасований, чи її проведення все ще можна вимагати, базуючись на тих нормах законів, які ще залишилися, зокрема положеннях ч. 3 ст. 13 Закону України «Про екологічну експертизу».

Детальний аналіз новоприйнятого Кабміном Порядку показує його неспроможність в умовах сучасного стану речей забезпечити створення чіткої національної процедури залучення громадськості до процесів прийняття рішень по окремих проектах, реалізація яких може мати вплив на довкілля.

1. Сфера застосування Порядку не охоплює рішення, в розумінні статті 6 Оргуської конвенції, тобто рішення, які дозволяють реалізацію проектів, які можуть негативно впливати на стан довкілля.

Вже пункт перший Порядку сформульований таким чином, що не дає чіткого розуміння кола правовідносин, які він регулює. Порядок, який мав би регулювати процедуру участі громадськості у прийнятті рішень щодо доцільності реалізації екологічно небезпечних проектів, у своєму першому пункті звучить таким чином:

**«Цей порядок визначає (якщо інше не встановлено актами законодавства) процедуру залучення громадськості, її представників (представника) до обговорення питань щодо прийняття рішень у сфері охорони**

**навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, виконання яких може спричинити негативний вплив на стан довкілля (далі — рішення).»**

До порівняння, пункт 1 Порядку врахування думки громадськості звучав таким чином:

**«Цей Порядок визначає основні вимоги до організації участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля (далі — участь громадськості), з метою реалізації прав громадськості на участь у процесі прийняття рішень та врахування думки громадськості при прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля.»**

Далі, у п. 3 Порядок поділяє рішення (мабуть ті, про які йшлося у пункті 1) нормативно-правові акти, висновки державної екологічної експертизи, проекти містобудівної документації на місцевому рівні, плани природоохоронних і ресурсозберігаючих заходів, що фінансуються за рахунок коштів фондів охорони навколишнього природного середовища. Разом із тим, проглянувши Порядок до кінця, видно, що він містить певні загальні вимоги щодо проведення громадського обговорення, а також особливі вимоги щодо обговорення рішень щодо видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку.

Таким чином, беручи до уваги застереження пункту першого «(якщо інше не встановлено актами законодавства)» не зрозуміло, яких же рішень стосується загальна частина порядку, якщо, наприклад, щодо нормативно-правових актів, порядок громадського обговорення встановлюється Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а щодо проектів містобудівної документації — *Порядком проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні*<sup>3</sup>. Раніше, коли *Порядок врахування думки громадськості*, розроблений експертами, поширювався на різні види рішень (нормативно-правові акти, стратегічні, програмні і планові документи, різного роду природоохоронні дозволи, висновки державної екологічної експертизи) встановлення загальних, а тоді ще й спеціальних положень щодо процедур стосовно рішень різної юридичної природи було виправдано. Зараз же, коли Порядок стосується лише одного виду рішень, збереження

у Порядку двохступеневої структури видається недоцільним.

Більше того, процедура участі громадськості, встановлена прийнятим Порядком, поширюється лише на процес підготовки ОВНС та проведення державної екологічної експертизи, яка із прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» залишилася у підвищеному стані. В той час, коли експертиза проектної документації за Законом «Про регулювання містобудівної діяльності», в тому числі, процедура експертизи проектів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, не передбачає жодної участі громадськості.

Таким чином, якщо екологічна експертиза проектів щодо видів діяльності і об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку, не буде відновлена (про це ходять чутки, але, на думку автора, це малоймовірно), то положення Порядку поширюватимуться лише на процедуру проведення ОВНС, яка і раніше передбачала участь громадськості на досить високому рівні<sup>4</sup>. Фактично, єдиними нововведеннями Порядку у процедуру участі громадськості під час розробки ОВНС є друге речення п. 5 Порядку, яке говорить про те, що саме орган, який приймає рішення, забезпечує врахування пропозицій (зауважень) громадськості, а також п. 12, який чітко передбачає обов'язковість проведення громадських слухань під час громадського обговорення рішень щодо видів діяльності та об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку. Відповідно до ДБН усі коментарі в процесі підготовки ОВНС збирали і враховували (чи не враховували) замовники ОВНС чи його розробники, саме за ними і залишався вибір форм громадського обговорення, адже в ДБН відсутня чітка вимога щодо обов'язковості саме громадських слухань для таких проектів.

1. Процедура участі громадськості, передбачена Порядком, лише погіршує і без того складну ситуацію із реалізацією права громадськості на участь.

Пункт 4 Порядку в цілому правильно окреслює основні елементи громадського обговорення (інформування про початок процедури та можливість взяти у ній участь, надання доступу до інформації, подання пропозицій, їхній розгляд, повідомлення про врахування чи відхилення, ознайомлення із прийнятим рішенням) і не викликає серйозних зауважень. На жаль, подальші положення Порядку, які мали би деталізувати ці окреслені основні елементи, або відсутні (Порядок не містить цілих блоків інформації, які повинен би був містити для забезпечення

належного регулювання цього кола відносин), або є не послідовними і не логічними, допускають можливість неоднозначного трактування, а деякі — прямо суперечать чинному законодавству України і Оргуській конвенції.

Так, наприклад, пункт 8 Порядку встановлює, що під час підготовки до проведення громадського обговорення його організатор інформує громадськість про:

- зміст заяви про намір провадити певний вид діяльності;
- замовника проекту рішення;
- зміст проекту рішення;
- процедуру прийняття рішення, зокрема час і місце проведення громадських слухань, уповноважену особу, якій можуть надсилатися пропозиції (зауваження), строки їхнього подання.

По-перше, такого документа як «заява про намір провадити певний вид діяльності» не існує. ДБН щодо ОВНС передбачають вимогу щодо обов'язкового опублікування замовником чи розробником ОВНС «заяви про наміри», яка включає інформацію про замовника, про варіанти розміщення майданчика для будівництва, характеристики запланованої діяльності, види та обсяги продукції, що будуть вироблятися, термін експлуатації, потребу в ресурсах при будівництві і експлуатації, екологічні та інші обмеження планованої діяльності, можливі впливи планованої діяльності (при будівництві й експлуатації) на усі складові навколишнього середовища, інформація про відходи і їхню утилізацію, інформацію про процедуру участі громадськості (адреса, телефон і час для ознайомлення із матеріалами проекту і ОВНС, строк подачі пропозицій). Таким чином, опублікування самої лише заяви про наміри, із дотриманням вимог законодавства щодо неї, забезпечує надання громадськості значно більшого об'єму інформації, ніж передбачений п. 8 Порядку.

У пункті 9, де йдеться про шляхи інформування громадськості про початок громадського обговорення чомусь забули про такий ресурс як інтернет, який є особливо актуальним, коли мова йде про прийняття рішення про доцільність реалізації проектів, які можуть мати вплив на значну територію держави. Хоча вже із 2008 року, обов'язковість опублікування заяв про наміри і заяв про екологічні наслідки діяльності на веб-сайтах Мінприроди і його територіальних відділень передбачено відповідним розпорядчим документом<sup>5</sup>.

Разом із тим, про офіційний веб-сайт згадується у пункті 21, де мова йде про опублікування результатів громадського обговорення. Такі результати, в тому числі, розміщуються на офіційному веб-сайті організатора громадського обговорення. Але ж відповідно до пункту 5 Порядку організатором громадського обговорення не завжди є орган, який приймає рішення; ним може бути і замовник проекту рішення, який може і не мати жодного, не те щоби офіційного, веб-сайту. Важливим є те, щоби результати громадського обговорення оприлюднювалися саме органом державної влади, який розглянув і прийняв (чи відхилив) пропозиції, коментарі, зауваження громадськості — цього вимагає Конвенція.

Друга частина Порядку, починаючи із пункту 22, встановлює особливості громадського обговорення рішення з оцінки впливу на навколишнє природне середовище видів діяльності і об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку.

По-перше, вже сама назва цього розділу звучить некоректно. Громадське обговорення в процесі прийняття рішення щодо розміщення, будівництва, реконструкції об'єкта чи здійснення іншої діяльності, яка справляє чи може справити негативний вплив на стан довкілля відбувається протягом 2-х основних стадій: стадії підготовки матеріалів ОВНС та стадії державної екологічної експертизи. Саме так і звучав ввідний пункт до цього розділу у Порядку врахування думки громадськості.

Назва ж затвердженого Порядку, якщо її буквально тлумачити, дає підстави очікувати, що у розділі піде мова про громадське обговорення певного рішення, яке базується на матеріалах ОВНС. Мабуть, йдеться про висновок державної екологічної експертизи, тобто лише про другу стадію.

Наступні пункти 22 і 23 зберегли ідею двоетапності громадського обговорення щодо видів діяльності і об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку, але містять логічну помилку. Вони встановлюють, що ОВНС і екологічна експертиза — це стадії громадського обговорення, коли насправді це стадії перша, відповідно, оцінки, а друга — прийняття рішення щодо запланованого виду діяльності, до здійснення яких повинна залучатися громадськість.

Більше того, у пряму суперечність із ДБН про ОВНС та Оргуською конвенцією вступає п. 23, відповідно до якого на етапі підготовки матеріалів ОВНС громадське обговорення розпочинається із дати опублікування заяви про

екологічні наслідки діяльності. Відповідно до Закону України «Про екологічну експертизу» така заява є фінальною стадією підготовки ОВНС, яка відповідно до ДБН повинна відображати результати залучення громадськості в процесі підготовки ОВНС. Як же ж цього досягнути, якщо громадське обговорення, як про це говорить пункт 23 Порядку лише розпочинається із дати опублікування цієї заяви? Як це було правильно передбачено у Порядку, розробленому експертами, громадське обговорення щодо таких видів діяльності і об'єктів розпочинається із опублікування заяви про наміри, а заява про екологічні наслідки діяльності, яка ще й служить повідомленням громадськості про факт передачі проектних матеріалів на державну екологічну експертизу, є, по суті, початком другої стадії — стадії прийняття рішення по проекту на підставі розробленої ОВНС.

Відповідно до Порядку тривалість громадського обговорення не може становити менше як 30 днів з дати опублікування повідомлення про проведення державної екологічної експертизи. Але це стосується участі громадськості вже на другій стадії — стадії держкоекспертизи, а для стадії ОВНС жодних мінімальних строків громадського обговорення чомусь не встановлено, хоча на відсутність саме таких строків у національному законодавстві чітко вказував Комітет із дотримання.

Наступне речення пункту 23 взагалі не має жодного сенсу, адже первинно у Порядку врахування думки громадськості воно забезпечувало громадськість можливістю мати достатній час на вивчення матеріалів проекту перед проведенням громадських слухань для досягнення більш ефективних результатів участі громадськості. У прийнятому ж Порядку йдеться про те, що громадське обговорення проводиться через 15 днів з дати надання громадськості комплексу документів, що містять обґрунтування оцінки впливу на навколишнє природне середовище. Виходить, що обговорення починається (і триває 30 днів) із дати опублікування повідомлення про проведення експертизи, у якому якраз і йдеться про те, яким чином і де громадськість може ознайомитися із проектними матеріалами, але в момент ознайомлення переривається на 15 днів, оскільки відповідно до третього речення пункту 23 громадське обговорення проводиться через 15 днів з дати надання громадськості відповідного комплексу документів.

І на завершення зупинимося на пункті 25. Всупереч рекомендаціям Комітету, всупереч Закону України «Про екологічну експертизу»,

Плану дій щодо виконання рішення Народи Сторін Оргуської конвенції і навіть прийнятому Мінприроди за місяць до Порядку відомчому наказу про обов'язковість опублікування повних текстів усіх висновків державної екологічної експертизи на веб-сайті Мінприроди та його територіальних відділень, пункт 25 говорить лише про оприлюднення інформації про прийняте рішення, а не самого тексту прийнятого рішення. Більше того, відповідно до Порядку, таке оприлюднення повинно відбуватися на веб-сайті організатора громадського обговорення, а ним, як вже зазначалось раніше, може бути і сам забудовник, а це прямо суперечить положенням Конвенції, які покладають обов'язок забезпечити громадськості вільний доступ до таких рішень саме на державні органи, які прийняли відповідні рішення.

## **Висновки**

Впровадження в Україні положень статті 6 Оргуської конвенції завжди було складним процесом. Процес подолання негативного ставлення чиновників до необхідності залучати громадськість до прийняття рішень, що входять до їхньої компетенції, ускладнювався багатоступінчатою системою дозвільних документів, які вимагаються законодавством України, для провадження різних видів діяльності.

У переважній більшості європейських країн при прийнятті рішень у розумінні статті 6 Конвенції використовується такий підхід — проведення оцінки впливу на навколишнє середовище і видача єдиного екологічного дозволу; громадськість бере участь у цих процесах. В Україні для різних видів підприємств/об'єктів, видів діяльності передбачені різні дозвільні документи, які видаються різними державними органами. Тому, для забезпечення впровадження положень статті 6 Конвенції в Україні, необхідно передбачити належну процедуру залучення громадськості до процесу видачі усіх цих дозвільних документів, оскільки для різних проектів кожен із цих дозволів може бути остаточним (таким, що фактично дозволяє початок реалізації проекту/діяльності), і саме орган, який приймає це остаточне рішення, повинен належно зважити і врахувати усі коментарі, які надішли за час громадського обговорення. Іншим шляхом могло би бути об'єднання усіх цих дозволів у єдиний природоохоронний дозвіл і забезпечення участі громадськості у процесі одержання останнього, але це би означало реформування усієї дозвільної системи у сфері охорони довкілля і використання природних ресурсів, що є безумовно складним і довготривалим процесом.

Якщо іти першим шляхом, то для повноцінного впровадження в Україні вимог статті 6 Конвенції необхідно наступним чином змінити Порядок, а саме:

1. Поширили його дію на усі рішення (дозвільні документи), передбачені національним законодавством, які можуть бути остаточними дозвільними рішеннями для початку реалізації еколого-небезпечного проекту/діяльності, передбаченого додатком до Конвенції. Це не означає, що потрібно проводити повноцінне громадське обговорення перед видачею кожного окремого дозвільного документа по одному і тому ж проекту, але прийняття остаточного рішення (чи то буде висновок державної екологічної чи іншої експертизи, чи дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, дозвіл на спеціально водокористування, дозвіл на будівництво, ліцензія) по кожному об'єкту, передбаченому додатком Конвенції, повинно включати повноцінне громадське обговорення, яке би розпочиналося якомога раніше, і результати якого враховувалися органом, який приймає таке остаточне рішення.

2. Прописати чітку, послідову і таку, що не допускає двозначного трактування, процедуру залучення громадськості на рівні, гарантованому Конвенцією. А для цього треба щонайменше уважно прочитати статтю 6 Конвенції і рекомендації, які ще у 2005 році висловив Україні Комітет із дотримання. Ще можна звернутися до Порядку врахування думки громадськості, який чиновники Кабміну так невдячно зігнорували.

1. *Decision IV/9(h) on compliance by Ukraine ECE/MP.PP/2011/CRP.9*
2. *Розпорядження КМУ від 27 грудня 2008 р. № 1628-р про затвердження Плану дій щодо виконання рішення Наради Сторін Організації Конвенції III/6f*
3. *Затверджений Постановою КМУ від 25 травня 2011 р. № 555*
4. *ДБН А.2.2-1-2003 Склад і зміст матеріалів оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд*
5. *Розпорядження КМУ від 27 грудня 2008 р. № 1628-р про затвердження Плану дій щодо виконання рішення Наради Сторін Організації Конвенції III/6f.*

# Аналіз нормативних актів Мінприроди на відповідність їх Закону України «Про доступ до публічної інформації»

Наталія Городецька,  
юрисконсульт 1-ої категорії ЕПЛ  
Єлизавета Алексєєва  
керівник інформаційно-аналітичного  
відділу ЕПЛ

*Стаття присвячена дослідженню відомчих актів Мінприроди, прийнятих у сфері забезпечення доступу до публічної інформації. Авторами проаналізовано відповідність цих актів Закону України «Про доступ до публічної інформації», виявлено недоліки та запропоновано шляхи їхнього вирішення. Про що детальніше ви зможете прочитати у статті.*

**Н**а виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації», Указу Президента України від 05 травня 2011 року № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації», Постанови КМУ від 25 травня 2011 року № 583 «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті КМУ, центральних та місцевих органах виконавчої влади», розпорядників публічної інформації зобов'язано врегулювати наступні питання:

1) примірну форму запитів на інформацію, які повинні містити стислу інструкцію щодо процедури подання запитів на інформацію, її отримання тощо;

2) порядок складання, подання запитів в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою);

3) визначити (утворити) спеціальні структурні підрозділи або визначити посадових осіб, які організовуватимуть доступ до публічної інформації, та завдання таких структурних підрозділів або осіб;

4) визначити спеціальні місця для роботи запитувачів із документами, що містять публічну інформацію, їх копіями, обладнати такі місця відповідною оргтехнікою;

5) затвердити переліки відомостей, що становлять службову інформацію, та оприлюднити їх в установленому порядку;

6) затвердити інструкції з питань обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію.

Мінприроди врегулювало ці питання, шляхом прийняття нових, внесення змін до чинних та скасуванням деяких відомчих нормативних актів, а саме до:

1. Наказу № 217 від 02 квітня 2012 р. «Про визнання таким, що втратив чинність Наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 року № 169 «Про затвердження Положення про порядок надання екологічної інформації»;
2. Наказу № 42 від 03 березня 2012 р. «Про затвердження Порядку розгляду запитів на публічну інформацію, що надійшли до Мінприроди України»;
3. Наказу № 504 від 02 грудня 2011 р. «Про відшкодування фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію»;
4. Наказу № 561 від 22 грудня 2011 р. «Про затвердження Переліку видів екологічної інформації та Регламенту розміщення її на веб-сайті Мінприроди»;
5. Наказу № 444 від 05 грудня 2011 р. «Про забезпечення доступу до публічної інформації»;
6. Наказу № 428 від 03 листопада 2011 р. «Про внесення змін до наказів Міністерства охорони



навколишнього природного середовища України від 09.06.2008 № 289 та від 27.10.2010 № 481»;

7. Наказу № 426 від 02 листопада 2011 р. «Про скасування наказу Мінприроди від 09.08.2011 № 281»;
8. Наказу № 369 від 05 жовтня 2011 р. «Про внесення змін до наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 08.04.2008 № 178»;
9. Наказу № 321 від 09 вересня 2011 р. «З метою забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації»»;
10. Наказу № 281 від 09 серпня 2011 р. «Про організацію виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації»»;
11. Наказу № 186 від 02 червня 2011 р. «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації»;
12. Наказу № 481 від 27 жовтня 2010 р. «Про внесення змін до Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування»».

Аналіз цих нормативних актів показав, що в цілому відомчі нормативні акти були приведені у відповідність до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Разом з тим, було виявлено недоліки врегулювання певних питань та невідповідність вищим за юридичною силою нормативним актам. Основні зауваження виникали до нормативних актів, якими врегульовано віднесення публічної інформації до службової, встановлення розміру витрат на копіювання та друк, а також визначення переліку видів екологічної інформації, яка повинна розміщатися на веб-сайті Мінприроди.

## Аналіз виявлених недоліків

### 1. Службова інформація

**Н**аказом Мінприроди від 03 листопада 2011 року № 428 «Про внесення змін до наказів Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 09.06.2008 р. № 289 та від 27.10.2010 № 481» передбачено заміну у всіх відмінках слів «конфіденційна інформація, що є власністю держави» на «службову» шляхом внесення таких змін у назву, текст та додаток до Наказів № 289

та № 481. Вказані зміни слів з «конфіденційна, що є власністю держави» на «службова» не є достатніми для приведення наказів Мінприроди у відповідність до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (надалі — Закон) у зв'язку з наступним.

Основна помилка державних органів — в ототожненні природи та змісту службової інформації з раніше конфіденційною, в результаті якої останні, приводячи свої нормативні акти у відповідність до Закону, здебільшого лише замінили слова «конфіденційна» на «службова». Втім, новий Закон дає чітке визначення службової інформації та порядок віднесення до такої, які значно відрізняються від конфіденційної інформації, що є власністю держави.

1. Попередня редакція Закону «Про інформацію» передбачала таку категорію як «конфіденційна інформація, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності». Такий статус міг довільно надаватися будь-якій інформації «з метою її збереження», що призводило до зловживань і надмірного обмеження доступу до інформації.

Нова редакція Закону «Про інформацію» та Закон «Про доступ до публічної інформації» не передбачають існування інституту права власності на інформацію взагалі і власності держави на інформацію зокрема. Також обмежується і значно звужується розсуд державних органів в обмеженні доступу до інформації — відтепер рішенням державних органів доступ до інформації може бути обмежено виключно після успішного застосування «трискладового тесту» (ч. 2 ст. 6 Закону «Про доступ до публічної інформації») шляхом віднесення інформації до однієї з двох категорій: таємної чи службової (до конфіденційної інформації можуть відносити лише приватні суб'єкти).

2. Підстави для віднесення інформації до службової визначені в статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Відповідно до вимог частини другої статті 6 цього Закону до службової може належати інформація:

– що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньому службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

– зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Отож, за законодавчим визначенням інформація, яка може бути віднесена до службової, є вужчою, ніж була «конфіденційна інформація, що є власністю держави». Стаття 9 закону чітко окреслює коло інформації, що може бути службовою, на відміну від попередньої редакції закону «Про інформацію», яка не містила жодних обмежень щодо віднесення відомостей до «конфіденційної інформації, що є власністю держави». Законодавець використав два різні критерії, які дозволять відносити інформацію до службової. Перший — це стадія розробки документу: закон говорить, що документ, який становить собою внутрішню кореспонденцію, і передує публічному обговоренню та або прийняттю рішення може бути віднесений до службової інформації. Другий критерій змістовний, законодавець передбачає можливість обмеження у доступі до інформації, зібраної в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни. Разом з тим, не слід забувати, що лише сам факт віднесення інформації до внутрішньої переписки чи зібрання її в ході слідчих дій не є підставою обмеження доступу до такої інформації. Підставою обмеження доступу є проходження трискладового тесту. На відмінну від конфіденційної, коло службової інформації, щодо якої розпорядник може застосувати трискладовий тест з метою обмеження доступу до останньої, є чітко визначене в ЗУ «Про доступ до публічної інформації», є вичерпним і не підлягає розширенню підзаконними нормативними актами. Адже згідно ч. 2 ст. 20 Закону «Про інформацію» будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом.

3. Для віднесення інформації до службової, недостатньо належності інформації до кола інформації, визначеного ст. 9 Закону, необхідно також обґрунтувати відповідність вимогам частини другої ст. 6 закону, тобто «трискладовому тесту». Тобто, при необхідності у державного органу обмежити доступ до інформації, визначеної у ст. 9 Закону, останній зобов'язаний довести дотримання сукупності таких вимог:

– обмеження відбувається в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

– розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;  
– шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

З цього також випливає, що не може бути наперед визначеного переліку службової інформації, тобто відомостей, які автоматично відносяться до службової інформації. Застосування трискладового тесту необхідне у кожному окремому випадку. Переліки службової інформації можуть бути виключно орієнтовними. Обґрунтування відмова у наданні інформації у зв'язку із віднесенням її до переліку службової інформації є неправомірним. Крім первинного вирішення питання про обмеження доступу до певної інформації на підставі трискладового тесту, у разі надходження запиту щодо такої інформації обов'язковим є повторне застосування тесту для підтвердження наявності підстав обмеження на день подання запиту. Відповідно до ч. 4 ст. 6 Закону інформація з обмеженим доступом повинна надаватися розпорядником, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше.

4. Законом передбачається можливість віднесення («може належати») інформації до службової, а не обов'язку автоматично відносити інформацію, про яку йдеться в статті 9 Закону, до службової. Лише якщо в цьому є потреба і таке віднесення відповідає «трискладовому тесту», інформацію можна віднести до службової.

5. «Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави», затверджена Постановою Уряду № 1893 від 27.11.1998 року, досі чинна, незважаючи на те, що вона втратила правову основу свого існування. Стаття 30 Закону України «Про інформацію» в редакції від 02 жовтня 1992 року, яка доручала КМУ визначити порядок обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, що містять зазначену інформацію, була скасована, адже чинна редакція Закону «Про інформацію» від 13 січня 2011 року, подібного положення не містить.

Залишивши чинною Постанову № 1893 від 27.11.1998 р., та відредагувавши Інструкцію лише в частині заміни слів «конфіденційна» на «службова», КМУ порушив вимоги абз. 3, 4 п.4 Прикінцевих положень ЗУ «Про доступ до публічної інформації», якими КМУ було зобов'язано у двохмісячний строк привести свої нормативно-правові акти у відповідність з Законом та за-

безпечити таке приведення і іншими органами виконавчої влади.

Таким чином, Наказ Мінприроди № 289 від 09 червня 2008 року, яким затверджено Перелік службової інформації, якій надається гриф для службового користування» (далі — Перелік службової інформації») потребує перегляду на предмет його відповідності законним підставам обмеження доступу до інформації (трискладовий тест) та колу інформації, що може бути віднесена до службової (ч. 1 ст. 9 Закону). Зокрема, вважаємо незаконним віднесення до службової інформації пунктів 12, 13, 17–20, 27–30 Переліку службової інформації Мінприроди.

## 2. Плата за інформацію

**Н**аказом Мінприроди № 504 від 02 грудня 2011 р. «Про відшкодування фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію» встановлено Розмір фактичних витрат на копіювання або друк документів формату А4 та А3, який дорівнює Розміру граничних норм витрат на копіювання або друк документів, встановлених Постановою Кабінету Міністрів України № 740 від 13.07.2011 року. А саме:

0,1 % мінімальної зарплати (понад 1 гривня) за копіювання чи друк одного аркуша формату А4;

0,2 % мінімальної зарплати (понад 2 гривні) за копіювання чи друк одного аркуша формату А3;

0,5 % мінімальної зарплати (понад 5 гривень) за копіювання чи друк одного аркуша будь-якого формату, у якому частина тексту заретушована.

Встановлення Мінприроди розмірів фактичних витрат на копіювання та друк на рівні максимальних показників граничних норм жодним чином не обґрунтовано і, враховуючи, що середня комерційна ціна на аналогічну послугу є в два чи навіть три рази нижча, є незаконним.

Відповідно до ч. 2 ст. 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» запитувач зобов'язаний відшкодувати лише фактичні витрати понесені розпорядником. Встановлені Мінприроди розміри витрат на копіювання та друк є завищеними, порівняно із тими, які встановлені як комерційними організаціями на ринку, так і деякими іншими розпорядниками. Наприклад, у Міністерстві юстиції України це — 0,40 грн. за одну сторінку формату А4, у Адміністрації Президента — 0,28 грн, у Нікопольській міській раді — 0,34 гривні, у Лозівській районній дер-

жавній адміністрації (Харківська область) — 0,25 гривні.

Пунктом 4 Наказу встановлено, що відшкодування фактичних витрат на копіювання та друк у разі виготовлення більше як 10 сторінок запитуваних документів здійснюється, починаючи з першої сторінки. Встановлення відшкодування витрат з першої сторінки порушує право запитувачів на отримання публічної інформації безкоштовно до 10 сторінок, оскільки згідно ч. 1 ст. 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» інформація на запит надається безкоштовно, за загальним правилом. І лише як виняток, у разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. Практики стягнення плати, починаючи із 11 сторінки притримують, до прикладу, Вищий спеціалізований суд України із розгляду цивільних і адміністративних справ, Вища кваліфікаційна комісія суддів. Практика Мінприроди зі стягнення плати за 11-ти сторінковий документ, починаючи із першої сторінки, грубо порушує загальне правило Закону України «Про доступ до публічної інформації» про безоплатність надання відповіді та гарантоване право кожного отримати безкоштовно 10 сторінок у відповідь на запит.

## 3. Оприлюднення інформації в мережі Інтернет

**О**сновним критерієм аналізу Наказу № 561 від 22 грудня 2011 р. «Про затвердження Переліку видів екологічної інформації та Регламенту розміщення її на веб-сайті Мінприроди» (далі — Наказ № 561 від 22 грудня 2011 р. або Перелік екологічної інформації) була відповідність складу і обсягу екологічної інформації, яка пропонується для розміщення на веб-сайті Мінприроди, вимогам Закону про активне оприлюднення розпорядниками інформації про їх діяльність та прийняті рішення.

Додатком 1 Наказу Мінприроди від 22.05.2011 року № 561 затверджено Перелік видів екологічної інформації, яка повинна розміщатися на веб-сайті Мінприроди. Аналіз такого переліку показує, що він не містить всіх видів екологічної інформації, яка повинна оприлюднюватись на веб-сайті відповідно до вимог чинного законодавства.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» у ч. 1 статті 15 встановлює перелік інформації про діяльність розпорядників і прийняті рішення, яка підлягає обов'язковому оприлюд-

ненню розпорядниками інформації. Окрім цієї інформації розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати і іншу інформацію, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законами (підп. 12 ч. 1 ст. 15 закону).

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» у ст. 25–1 встановлено, що спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, його органи на місцях, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, діяльність яких може негативно вплинути або впливає на стан навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей, зобов'язані забезпечувати вільний доступ населення до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічної інформації), перелік якої визначений у статті 25 цього ж Закону. Відповідно до вимог п. д) ч. 2 ст. 25–1 вказаного Закону екологічне інформаційне забезпечення здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їхніх повноважень шляхом забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах.

Отже, під іншими джерелами слід розуміти будь-які інші джерела екологічної інформації, в яких міститься екологічна інформація отримана чи створена Мінприроди в процесі виконання своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством.

Відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації», розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення. Основні рамки діяльності Мінприроди визначені Положенням про Міністерство екології та природних ресурсів України, затвердженим Указом Президента України № 452/2011 від 13 квітня 2011 року (надалі — Положення про Мінприроди), а тому екологічна інформація створена чи отримана в процесі виконання покладених цим Положенням на Мінприроди завдань та обов'язків, є публічною, а відповідно повинна оприлюднюватись. Розробником Наказу № 561 від 22 грудня 2011 р. з незрозумілих та, на нашу думку, необґрунтованих причин обрано та включено до Переліку екологічної інформації лише частину публічної інформації, яка створюється Мінприроди відповідно до Положення про Мінприроди.

Беручи до уваги зазначені вище положення нормативних актів та керуючись Положенням про Мінприроди, виходячи із ст. 25, 25–1 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної

інформації», вважаємо за необхідне внести зміни до Переліку видів екологічної інформації, яка повинна розміщатися на веб-сайті Мінприроди (Наказ № 561 від 22 грудня 2011 року), шляхом доповнення її таким переліком екологічної інформації:

1. У сфері екологічної безпеки, поводження з відходами, небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, державної екологічної експертизи:

– ліцензії видані на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами, збирання і заготівлі окремих видів відходів як вторинної сировини (згідно з переліками, що визначаються Кабінетом Міністрів України) та здійснює контроль за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов (тексти ліцензій), інформація про заяви, які надійшли до Мінприроди для видачі ліцензії;

– дозволи видані, анульовані та переоформлені на: а) виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших біологічних агентів; б) здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами; в) транскордонне переміщення небезпечних відходів; г) ввезення на митну територію України незареєстрованих пестицидів і агрохімікатів, що використовуються для державних випробувань і наукових досліджень, а також обробленого ними насінневого (посадкового) матеріалу; д) використання залишків пестицидів і агрохімікатів, термін реєстрації яких закінчився;

– погоджені проекти лімітів на утворення та розміщення небезпечних відходів;

– інформація про погоджені місця розміщення підприємств, що здійснюють переробку, утилізацію або знищення вилученої з обігу неякісної, небезпечної продукції;

– відомості про зареєстровані пестициди та агрохімікати.

2. У сфері охорони атмосферного повітря:

– документи дозвільного характеру на: а) провадження діяльності, пов'язаної зі штучними змінами стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях; 2) викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для об'єктів першої групи; 3) викиди забруднюючих речовин, для яких не встановлено відповідних нормативів екологічної безпеки для об'єктів першої групи.

3. У сфері збереження озонового шару:

– тексти погоджень на отримання ліцензії на експорт та імпорт озоноруйнівних речовин та продукції, що їх містить, та видає листи роз'яснення, якщо продукція не містить озоноруйнівних речовин.

4. У сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання у межах компетенції вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї:

– інформація про виконання в межах своїх повноважень вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, в тому числі впровадження механізмів за Кіотським протоколом;

– тексти погоджень: а) планів заходів щодо реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій; б) затвердження та подання національного повідомлення про зміну клімату згідно із зобов'язаннями за Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату та Кіотським протоколом до неї; в) затвердження і подання до Секретаріату Рамкової конвенції ООН про зміну клімату Національного звіту (кадастру) антропогенних викидів джерелами та абсорбції (поглинання) поглиначами парникових газів;

– інформація про заходи, які координує Мінприроди щодо виконання зобов'язань України за Рамковою конвенцією ООН про зміну клімату та Кіотським протоколом до неї.

5. У сфері раціонального використання, відтворення і охорони об'єктів тваринного і рослинного світу, біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі та у межах своєї компетенції біологічної та генетичної безпеки, відтворення та охорони земель:

– документи дозвільного характеру видані, анульовані та переоформлені на: а) спеціальне використання диких тварин; б) переселення тварин у нові місця перебування, акліматизацію нових для фауни України видів диких тварин, а також на проведення заходів щодо схрещування диких тварин; в) створення та поповнення зоологічних колекцій шляхом вилучення тварин із природного середовища; г) утримання диких тварин, у тому числі видів, які занесені до Червоної книги України, у напіввільних умовах чи у неволі; д) транскордонне переміщення об'єктів рослинного та тваринного світу відповідно до вимог Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення; е) спеціальне використання немисливських видів тварин, видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України,

природних рослинних угруповань, занесених до Зеленої книги України; є) проведення державних апробацій (випробувань) ГМО у відкритій системі; ж) вивільнення ГМО у відкритій системі; з) транзитне переміщення не зареєстрованих в Україні ГМО.

– інформація про надання попередніх обґрунтованих згод щодо можливості транскордонного переміщення ГМО, призначених для умисного введення в навколишнє природне середовище відповідно до вимог Картагенського протоколу про біобезпеку та Конвенції про біологічне різноманіття;

– тексти погоджень матеріалів лісовпорядкування; – тексти погоджень проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, рішення стосовно яких приймаються Кабінетом Міністрів України, погоджуються Верховною Радою України;

– Інформація про формування мережі дослідних земельних ділянок та ділянок з еталонними ґрунтами для ведення моніторингу земель на національному рівні;

– Державний кадастр тваринного та рослинного світу;

– Червона за Зелена книга України;

6. У сфері організації, охорони та використання природно-заповідного фонду:

– Тексти виданих, анульованих та переоформлених дозволів на проведення заходів, спрямованих на охорону природних комплексів, ліквідацію наслідків аварій, стихійного лиха та в інших цілях, не передбачених проектом організації території природного, біосферного заповідника, національного природного парку;

– ліміти встановлені на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

– державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

– інформація про участь у проведенні науково-технічної політики у сфері організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, а саме: узагальненні наукових досліджень на територіях природних та біосферних заповідників, національних природних парків; затвердженні порядку підготовки та програми Літопису природи; здійсненні наукових досліджень на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду; затвердженні програм і планів науково-дослідних робіт;

– інформація про управління охороною і використанням територій та об'єктів природно-заповідного фонду, службою державної охорони природно-заповідного фонду; формування,

- збереження і використання національної екологічної мережі;
  - інформація про підготовку і подання пропозицій щодо створення нових територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також розширення, зміну меж, категорії та скасування статусу існуючих територій та об'єктів природно-заповідного фонду;
  - інформація про затверджені проекти організації території природних та біосферних заповідників, національних природних парків, проекти утримання та реконструкції парків — пам'яток садово-паркового мистецтва;
  - тексти погоджень проектів організації територій дендрологічних, зоологічних парків та ботанічних садів загальнодержавного значення, проекти утримання та реконструкції парків — пам'яток садово-паркового мистецтва, що не належать до сфери управління Мінприроди України;
  - положення про екологічні фонди природних, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків і зоологічних парків, регіональних ландшафтних парків, затверджені Мінприроди;
  - тексти погоджень про призначення керівників спеціальних адміністрацій природних та біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних та зоологічних парків загальнодержавного значення, а також регіональних ландшафтних парків;
  - тексти розроблених проектів створення, оголошення, зміни меж, категорій та скасування статусу територій та об'єктів природно-заповідного фонду; проекти резервування цінних для заповідання природних територій та об'єктів; проекти установлення охоронних зон для природних комплексів і об'єктів територій природно-заповідного фонду;
  - інформація про організацію встановлення в натурі (на місцевості) меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду;
  - охоронні зобов'язання, видані підприємствам, установам, організаціям і громадянам щодо територій та об'єктів природно-заповідного фонду або їх частин, які створюються чи оголошуються без вилучення земельних ділянок.
7. У сфері охорони та відтворення вод (поверхневі, підземні, морські), раціонального використання водних ресурсів:
- тексти виданих, анульованих та переоформлених дозволів на проведення робіт на землях, зайнятих морями.
8. У сфері державного екологічного моніторингу:
- Інформація про проведений моніторинг та оцінку впливу державної політики у відповідній сфері;
  - положення та порядки формування і функціонування інформаційних систем у державній системі моніторингу навколишнього природного середовища;
  - методика проведення моніторингу навколишнього природного середовища, зокрема, суб'єктами господарювання, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища;
  - екологічні показники визначені Мінприроди для оцінки стану навколишнього природного середовища та методичні вказівки щодо їх застосування.
9. У сфері законодавства:
- висновки та пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які надходять для погодження від інших органів;
  - узагальнення практики застосування законодавства, розроблені пропозиції щодо його вдосконалення та внесені в установленому порядку проекти законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України і Кабінету Міністрів України;
  - нормативно-правові акти України та законодавство ЄС у сфері охорони довкілля.
  - інформація про розроблені стратегічні, програмно-планові документи у відповідній сфері та забезпечує їх реалізацію.
10. Інформація про пріоритетні напрями розвитку відповідної сфери.
11. Інформація про механізми впровадження сталого розвитку у відповідній сфері.
12. Сертифікати на право проведення екологічного аудиту.
13. Положення про сертифікацію екологічних аудиторів та про ведення реєстру екологічних аудиторів.
14. У сфері міжнародної діяльності:
- інформація про заходи здійснені з метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, виконання зобов'язань України відповідно до міжнародних угод з питань, що належать до компетенції Мінприроди;
  - інформація про міжнародне співробітництво у межах своїх повноважень, вивчення, узагальнення і поширення міжнародного досвіду.

15. Інформація про розгляд запитів та звернень народних депутатів України.

16. Положення про громадський контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища.

17. Порядок надання інформації про стан навколишнього природного середовища та порядок організації та проведення публічних слухань або відкритих засідань із питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище.

18. Інформація про утворені, ліквідовані, реорганізовані Мінприроди підприємства, установи та організації, затверджені положення (статуту) про них, а також інформація про призначення та звільнення з посад їхніх керівників.

19. Інформація про виконання в межах своїх повноважень функції з управління об'єктами державної власності.

20. Погодженні пооб'єктні плани спеціалізованих підприємств, установ і організацій, які виконують геологорозвідувальні роботи за кошти державного бюджету на території України.

21. Інформація про наукову, науково-технічну, інвестиційну, інформаційну, видавничу діяльність, пропагування досягнень і передового досвіду, сприяє створенню і впровадженню сучасних інформаційних технологій та комп'ютерних мереж у відповідній сфері.

Пропозиції щодо приведення відомчих нормативних актів Мінприроди до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»:

1. Скасувати Накази, як такі, що не відповідають Закону України «Про доступ до публічної інформації»:

– наказ № 178 від 08 квітня 2008 р. «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави в системі Мінприроди»,

– наказ Мінприроди № 369 від 05 жовтня 2011 р. «Про внесення змін до наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 08.04.2008 № 178».

2. Привести у відповідність до Закону України «Про доступ до публічної інформації» Наказ № 289 від 09 червня 2008 р. «Про затвердження Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування», зокрема:

– застосувати до кожного виду інформації, передбаченого у Переліку, «трискладовий тест»

з метою вирішення питання про можливість орієнтовного віднесення такого виду інформації до службової;

– передбачити у наказі, яким затверджено Перелік службової інформації та у самому Переліку можливість («може бути віднесена», «може бути наданий гриф для службового користування», «орієнтовний перелік службової інформації»), а не обов'язок, відносити передбачену у Переліку інформацію до службової.

3. Доповнити Наказ № 42 від 03 березня 2012 р. «Про затвердження Порядку розгляду запитів на публічну інформацію, що надійшли до Мінприроди України» положенням про те, що в разі надходження запиту на інформацію, якій надано статус службової (чи іншої інформації із обмеженим доступом) відмова у наданні такої інформації не надавалася автоматично, а натомість проводилася перевірка на предмет продовження існування обставин, що були підставами обмеження доступу до такої інформації.

4. Внести зміни в Наказ № 504 від 02 грудня 2011 р. «Про відшкодування фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію» з метою приведення його у відповідність до вимог Закону «Про доступ до публічної інформації» в частині розміру відшкодування витрат та сторінки, із якої відбувається відшкодування.

5. Внести зміни у Додаток 1 до Наказу Мінприроди від 22.05.2011 року № 56 «Про затвердження Переліку видів екологічної інформації та Регламенту розміщення її на веб-сайті Мінприроди», якими включити до переліку запропоновані вище види екологічної інформації;

6. Внести зміни у Додаток 2 до Наказу Мінприроди від 22.05.2011 року № 56 «Про затвердження Переліку видів екологічної інформації та Регламенту розміщення її на веб-сайті Мінприроди», якими встановити терміни подання вказаних у пункті 1) видів інформації та структурний підрозділ, відповідальний за підготовку цієї інформації для розміщення на веб-сайті Мінприроди.

7. З метою дотримання вимог щодо порядку оприлюднення екологічної інформації на веб-сайтах, пропонуємо: 1) провести навчальний семінар з питань застосування законодавства у сфері активного поширення публічної інформації через веб-сайти та вимог щодо його функціонування;

8. За окремим структурним підрозділом закріпити обов'язок щодо контролю за дотриманням Мінприроди законодавства щодо розміщення публічної інформації на веб-сайті.

# Аналіз стану адаптації законодавства України до Директиви ЄС щодо свободи доступу до екологічної інформації та рекомендації щодо подальшої гармонізації у цій сфері

Дмитро Скрильніков,  
голова БЕР, експерт МБО  
«Екологія-Право-Людина»

*У статті автор проаналізує ступінь відповідності законодавства до Директиви ЄС щодо свободи доступу до екологічної інформації, розкриє основні аспекти необхідності гармонізації законодавства України до законодавства ЄС, надасть рекомендації стосовно необхідної подальшої гармонізації у сфері доступу до екологічної інформації.*

**А**даптація законодавства України до законодавства ЄС є визначальною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що в свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього.

На сьогодні адаптація законодавства України до законодавства ЄС відбувається у відповідності до положень Закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року № 1629-IV (далі — Програма).

Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування.

Конкретні заходи з адаптації законодавства (в тому числі інституціональні перетворення), прогнозовані строки їхнього виконання, обсяги видатків (у тому числі видатків на підготовку

нормативно-правових актів, навчання, інституціональні зміни, проведення порівняльно-правових досліджень, переклад актів *acquis communautaire* на українську мову, підготовку глосарію термінів *acquis communautaire* тощо) визначаються щорічним планом заходів із виконання Програми, який готується Координаційною радою з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, погоджується із Комітетом Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції та затверджується Кабінетом Міністрів України.

План заходів щодо виконання у 2012 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу було затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2012 р. № 156-р.

Серед заходів із розроблення нормативно-правових актів у Плані передбачено підготовку проектів нормативно-правових актів щодо свободи доступу до інформації відносно стану навколишнього середовища з метою адаптації Директиви Європейського Парламенту та Ради ЄС від 28 січня 2003 р. № 2003/4/ЄС щодо свободи доступу до інформації відносно стану навколишнього середовища, що замінює Директиву Ради № 90/313/ЄЕС. Відповідальним за підготовку актів було визначено Міністерство екології і природних ресурсів України (надалі — Мінприроди). Відповідно до зазначеного розпорядження Мінприроди затвердило Наказ від 27.04.2012 № 249



«Про затвердження плану заходів Мінприроди щодо виконання у 2012 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».

## Огляд ступеня відповідності законодавства України

Законодавство України в сфері доступу до інформації в більшій мірі відповідає Директиві 2003/4/ЄС від 28 січня 2003 р. щодо свободи доступу до інформації відносно стану навколишнього середовища, що замінює Директиву Ради 90/313/ЄЕС<sup>1</sup>. Ступінь відповідності законодавства Директиві високий<sup>2</sup>. Для повної гармонізації законодавство України потребує незначних змін та доповнень.

Основні питання доступу до інформації в Україні врегульовано Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939-VI, який визначає загальні вимоги щодо доступу до публічної інформації за запитами, а також щодо розповсюдження публічної інформації. Варто зауважити, що низку вимог закріплено у Законі України «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII в редакції від 09 травня 2011 р. Спеціальні вимоги щодо доступу та розповсюдження екологічної інформації визначені у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-12 та відповідних підзаконних актах.

Для повної гармонізації з Директивою необхідно внести низку змін та доповнень до законодавства України, що стосуються визначення екологічної інформації, визначення публічного органу, щодо неможливості відмови у відповіді на запит, що стосується інформації про викиди у довкілля. Також слід розробити нормативно-правові акти, які б регулювали порядок розповсюдження (оприлюднення) екологічної інформації та відповідали вимогам Директиви.

Перш за все потребує приведення у відповідність до визначення, що міститься у Директиві 2003/4/ЄС та Оргузькій конвенції, визначення терміну «екологічна інформація». В законодавстві України існує два визначення цього терміну у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-12 (ст. 25) та Законі України «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII (ст. 13) в редакції від 09 травня 2011 р. Визначення у даних законах не лише не відповідають в повній мірі Директиві, але й відрізняються одне від одного та

потребують узгодження між собою. Так, зокрема у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» відсутні «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 довкілля». (Див. порівняльну таблицю.)

Зазначимо, що у законодавстві України бракує закріплення визначення поняття «громадськість». На практиці подекуди застосовується визначення, яке закріплене в Оргузькій конвенції. У зв'язку з цим доцільно розглянути питання внесення відповідних доповнень до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля, затверджене Постановою КМУ від 29 червня 2011 р. № 771

Окремої уваги потребує частина 4 ст. 3 Директиви, якою передбачено вимоги стосовно надання інформації у формі чи форматі визначеному запитувачем.

### П. 4. ст. 3 Директиви передбачає:

«Коли заявник просить органи державної влади про надання інформації щодо навколишнього природного середовища у специфічній формі або форматі (включаючи у формі копій), органи державної влади надають таку інформацію у цій формі чи форматі, за винятком таких випадків:

а) інформацію вже надано широкій громадськості в іншій формі або форматі, зокрема згідно зі статтею 7<sup>3</sup>, які є легко доступними для заявника, або

б) органи державної влади обґрунтували її надання громадськості в іншій формі або форматі, у такому випадку вказуючи причини для надання її в такій формі або форматі.

Для цілей цієї частини органи державної влади докладають обґрунтованих зусиль для збереження інформації, утримуваної ними або для них, у формі чи форматі, легко відтворюваних та доступних за допомогою інформаційних телекомунікаційних технологій або інших електронних технологій».

Зазначені вимоги слід було б закріпити у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» та/або Закон України «Про доступ до публічної інформації».

У частині 2 статті 4 Директиви передбачено підстави для відмови у виконанні запиту, а також зазначено, що більшість з цих підстав не можуть бути використані для відмови у виконанні запиту, якщо запит стосується інформації про викиди в навколишнє природне середовище.

#### Частина 2 статті 4 Директиви:

«Держави-члени можуть передбачити, що у виконанні запиту про надання інформації щодо навколишнього природного середовища може бути відмовлено, якщо розголошення інформації може негативно впливати на:

- a) конфіденційність робочих процесів органів державної влади, коли така конфіденційність передбачена законом;
- b) міжнародні відносини, державну безпеку або національну оборону;
- c) хід правосуддя, можливість справедливого правосуддя по відношенню до будь-якої особи або можливість органів державної влади вести кримінальне чи дисциплінарне розслідування;
- d) конфіденційність комерційної або промислової інформації, якщо така конфіденційність передбачена національним законодавством або законодавством Співтовариства з метою захисту законних економічних інтересів, включаючи державні інтереси у забезпеченні конфіденційності статистичних даних та секретності податкових даних;
- e) права інтелектуальної власності;
- f) конфіденційність персональних даних та/або справ щодо фізичних осіб, коли такі особи не надали своєї згоди на розголошення такої інформації широкому загалу, коли така конфіденційність передбачена національним правом або законодавством Співтовариства;
- g) інтереси або захист будь-якої особи, яка надала запитувану інформацію на добровільній основі, без перебування або можливості перебування під обумовленим законом примусом щодо надання такої інформації, якщо така особа не надала свою згоду на розголошення запитуваної інформації;
- h) захист навколишнього природного середовища, до якого відноситься така інформація, наприклад, місце розташування рідкісних видів тварин та рослин.

Причини відмови, зазначені у частинах 1 та 2, тлумачаться в обмежувальний спосіб, зважаючи, для кожної конкретної справи, на інтерес, який представляє для громадськості розголошення інформації про навколишнє природне середовище. По кожній конкретній справі громадська користь від розголошення порівнюється з користю від відмови у розголошенні. Держави-члени не можуть на підставі пунктів (a), (d), (f), (g) та (h) частини 2 передбачити відмову у виконанні запиту, якщо запит стосується інформації про викиди в навколишнє природне середовище.»

Зазначені положення вимагають перегляду законодавства України та відповідних доповнень, зокрема до Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Закону України про «Про охорону навколишнього природного середовища».

Питання стосовно розповсюдження екологічної інформації (ст. 7 Директиви 2003/4/ЄС) у частині загальних вимог до розповсюдження публічної інформації врегульовано Законом України «Про доступ до публічної інформації» (Ст. ст. 5, 15) та Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (Ст. 10, 20, 25–1), однак питання про доступ до дозвільних документів та звітів з оцінки впливу на навколишнє середовище та з оцінки ризику не врегульовано належним чином.

#### Стаття 7 Директиви

Розповсюдження інформації щодо навколишнього природного середовища передбачає:

«1. Держави-члени вживають необхідних заходів для забезпечення організації органами державної влади інформації щодо навколишнього природного середовища відповідно до своїх функцій, яка утримується ними або для них, з огляду на її активне і систематичне оприлюднення, зокрема, за допомогою комп'ютерних телекомунікаційних та/або електронних технологій, коли вони доступні.

2. Інформація, що надається та розповсюджується, за доцільності оновлюється та має містити якнайменше таке:

- a) тексти міжнародних договорів, конвенцій або угод, а також актів законодавства на рівні Співтовариства, національному, регіональному або місцевому рівнях щодо навколишнього природного середовища або що стосується його;
- b) політичні питання, плани та програми щодо навколишнього природного середовища;

с) звіти про прогрес, досягнутий в імplementації актив, зазначених у пунктах (а) і (b), якщо вони розроблені і збережені органами державної власті у електронному вигляді;

d) звіти про стан навколишнього природного середовища, зазначені у пункті 3;

е) дані або коротке викладення даних, отриманих у рамках моніторингу діяльності, яка впливає або може впливати на навколишнє природне середовище;

f) дозволи, які мають значний вплив на навколишнє природне середовище, та угоди про навколишнє природне середовище або посилання на місця, де інформація може бути запитана або знайдена в рамках статті 3<sup>4</sup>;

g) вивчення впливу на навколишнє природне середовище та оцінка ризику щодо елементів навколишнього природного середовища, зазначених у пункті (а) частини 1 статті 2<sup>5</sup>, або посилання на місця, де інформація може бути запитана або знайдена в рамках статті 3

Для приведення законодавства у відповідність Директиві слід внести зміни та доповнення до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» щодо інформації про дозволи та угоди про навколишнє середовище (п. f), оцінку ризику (п. g). Також є необхідним прийняття нового нормативно правового акту про оцінку впливу на довкілля (ОВНСД) який також повинен включати питання доступу до матеріалів ОВД та їх розповсюдження.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2008 р. № 1628-р було затверджено План дій щодо виконання рішення Сторін Оргуської конвенції III/6f. У Плані Кабінетом Міністрів України визначено низку заходів до виконання, серед яких розробка та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів постанов Кабінету Міністрів України «Про порядок оприлюднення інформації щодо стану навколишнього природного середовища» та «Про затвердження Положення про мережу загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до інформації щодо стану навколишнього природного середовища» (відповідно до Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 577-р, було передбачено підготовку проекту зазначеного акту протягом червня-грудня 2011

року). Розробка та затвердження вказаних постанов з урахуванням вимог ст. 7 Директиви 2003/4/ЄС сприятиме повній гармонізації з вимогами ЄС у частині розповсюдження екологічної інформації.

Важливим є також питання якості інформації стосовно довкілля

#### Частина 1 статті 8 Якість інформації щодо навколишнього природного середовища

Держави-члени забезпечують, в тому ступені, в якому такі питання знаходяться в межах їхньої компетенції, актуальність, точність і порівнянність інформації, зібраної ними або від їхнього імені.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає обов'язок надавати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації. (Ст. 14), однак слід закріпити в законодавстві вимоги щодо актуальності екологічної інформації та придатності її до порівняння. У зв'язку з цим, доцільно внести зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (Ст. 25, 25–1) щодо інформації, яку можна порівнювати та обов'язку забезпечувати актуальність інформації.

#### Джерела:

- Директива Європарламенту та Ради 2003/4/ЄС від 28 січня 2003 року щодо свободи доступу до інформації відносно стану навколишнього середовища, що замінює Директиву Ради 90/313/ЄЕС
- Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264–12
- Закон України «Про інформацію» від 02.10.2011 № 2657–XII
- Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939–VI
- Закону України про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу від 18 березня 2004 року № 1629–IV
- Кодекс адміністративного судочинства від 6.07.2005 року № 2747–IV
- Указ Президента України від 5.05.2011 року № 547 (547/2011) «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації»
- Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 року № 583 (583–2011-п) «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів

Directive 2003/4/EC of 28 January 2003	Директива 2003/4/ЄС від 28 січня 2003 року (переклад Мінюсту)	ЗУ «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ (ст.13)	ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-12 (ст. 25)
‘Environmental information’ shall mean any information in written, visual, aural, electronic or any other material form on:	«Інформація щодо навколишнього природного середовища» означає будь-яку інформацію у письмовій, візуальній, звуковій, електронній або у будь-якій іншій матеріальній формі стосовно:	Інформація про стан довкілля (екологічна інформація) — відомості та/або дані про:	Інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) — це будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі про:
(a) the state of the elements of the environment, such as air and atmosphere, water, soil, land, landscape and natural sites including wetlands, coastal and marine areas, biological diversity and its components, including genetically modified organisms, and the interaction among these elements;	а) стану складових навколишнього природного середовища, таких як повітря та атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафти та об’єкти природного комплексу, такі, як водно-болотні угіддя, берегові та морські зони, біологічне різноманіття та його складові, включаючи генетично модифіковані організми, а також взаємодії між цими елементами;	стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими;	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 модифіковані організми та їх взаємодію із об’єктами навколишнього природного середовища;
(b) factors, such as substances, energy, noise, radiation or waste, including radioactive waste, emissions, discharges and other releases into the environment, affecting or likely to affect the elements of the environment referred to in (a);	б) таких факторів, як речовини, енергія, шум, радіоактивне випромінювання або відходи, викиди і стоки, а також інші викиди в навколишнє природне середовище, що впливають або можуть вплинути на складові навколишнього природного середовища, зазначені у пункті (а);	фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання,	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;

- України, центральних та місцевих органах виконавчої влади»;
- Постанова КМУ від 13.07.2011 р. № 740 Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію
- План заходів щодо виконання у 2012 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу було затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2012 р. № 156-р.

- Наказ Мінприроди від 16 червня 2011 року № 199 Щодо підготовки Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2010 році
- Наказ від 27.04.2012 № 249 «Про затвердження плану заходів Мінприроди щодо виконання у 2012 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»
- Порядки складення та подання запитів на публічну інформацію окремих органів виконавчої влади.

<p>(c) measures (including administrative measures), such as policies, legislation, plans, programmes, environmental agreements, and activities affecting or likely to affect the elements and factors referred to in (a) and (b) as well as measures or activities designed to protect those elements;</p> <p>(d) reports on the implementation of environmental legislation;</p> <p>(e) cost-benefit and other economic analyses and assumptions used within the framework of the measures and activities referred to in (c); and</p>	<p>с) заходів (включаючи адміністративні), такі, як політика, законодавство, плани, програми, угоди про навколишнє природне середовище та діяльність, які впливають або можуть вплинути на елементи або фактори, зазначені у пунктах (а) і (б), а також діяльності та заходів, призначених для захисту цих елементів;</p> <p>d) звітів про застосування законодавства про навколишнє природне середовище;</p> <p>е) аналізів рентабельності та інших економічних аналізів та припущень, використаних в рамках заходів та діяльності, зазначених у пункті (с), та</p>	<p>а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани і програми);</p>	<p>екологічні прогнози, плани і програми, заходи, в тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного середовища;</p>
<p>(f) the state of human health and safety, including the contamination of the food chain, where relevant, conditions of human life, cultural sites and built structures inasmuch as they are or may be affected by the state of the elements of the environment referred to in (a) or, through those elements, by any of the matters referred to in (b) and (c).</p>	<p>f) стану здоров'я та безпеки людей, в тому числі забруднення ланцюга харчування, за необхідності, умов життя людей, пам'ятників культури та побудованих споруд, в тому ступені, в якому на них впливає або може вплинути стан елементів навколишнього природного середовища, зазначених у пункті (а), або, шляхом цих елементів, одним з факторів, заходів, видів діяльності, зазначених у пунктах (б) і (с).</p>	<p>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 доквілля;</p> <p>інші відомості та/або дані.</p>	<p>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;</p> <p>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 доквілля.</p>

- 1 Використано текст Директиви в перекладі Міністерства юстиції України.
- 2 У даній статті розглянуто лише наявність та відповідність законодавства та не аналізується його реалізація чи дотримання (в т. ч. наявність відповідних механізмів та інституційних можливостей, які потребують окремого дослідження).
- 3 Визначає вимоги щодо розповсюдження інформації.

- 4 Доступ до інформації за запитом.
- 5 Стан складових навколишнього природного середовища, таких як повітря та атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафти та об'єкти природного комплексу, такі, як водно-болотні угіддя, берегові та морські зони, біологічне різноманіття та його складові, включаючи генетично модифіковані організми, а також взаємодії між цими елементами.

## Видовой террор как аморальный инструмент власти над природой

Владимир Борейко,  
директор Киевского эколого-культурного центра

*Видовой террор — аморальный способ уничтожения животных, в которых человек не заинтересован — «вредных» или «нежелательных». В статье обсуждаются правовые и этические вопросы видового террора.*

Российский энциклопедический словарь определяет террор, терроризм (лат. *terror* — страх, ужас) как «насильственные действия (преследование, разрушение, захват заложников, убийства и др.) с целью устранения, подавления политических противников, конкурентов, навязывания определенной линии поведения»<sup>1</sup>. Словарь «Террор и террористы» называет следующие виды терроризма — революционный, этнический, религиозный<sup>2</sup>. В каждом конкретном случае подавляются или уничтожаются «нежелательные» или «вредные» классы, этнические или религиозные группы людей. На основании энциклопедического определения террора (терроризма) мы выделяем еще один вид терроризма — видовой. К сожалению, само понятие «видового» терроризма до сих пор никем не выделялось и не исследовалось. Вместе с тем это явление существует в Украине, России, Беларуси и других странах на протяжении более 2 веков. Целью видового терроризма является физическое уничтожение или значительное уменьшение численности аборигенных «вредных» или «нежелательных» видов животных и растений — волков, шакалов, серых ворон, пилильщиков, серых цапель, лис, так называемых растений — «сорняков» и т. п. Видовой терроризм можно определить как систему использования насилия с целью устранения, ограничения других видов живых существ — конкурентов человека путем их поголовного или частичного уничтожения, разрушения их мест выращивания потомства и обитания. Идеологической основой видового

терроризма является антропоцентризм во всех его формах — от мягкого антропоцентризма до агрессивного имперского антропоцентризма, видовой нетерпимость человека на почве экономической выгоды и невежественных предрассудков.

В историческом контексте понятие «вредное» животное берет свои истоки от понятия «нечистое» животное, которое имеется в некоторых религиях. Разделение животных на «чистые» и «нечистые» способствовало негуманному, жестокому отношению к видам фауны, попавшим в черный список. Современный видовой терроризм демонстрирует цинизм, воинствующий аморализм и готовность пренебрегать жизнью других живых существ. Он самым грубым образом нарушает права живых организмов. Видовой терроризм тесно связан с биоксенофобией (агрессивным отношением к существам другого вида), которая сродни национальной, религиозной и расовой ненависти<sup>3</sup>.

Видовой терроризм может быть индивидуальным (когда «вредных» животных уничтожают отдельные люди), групповым (когда истреблением «вредных» видов занимаются специальные организации — например, охотничьи общества), государственным (когда принимаются как в Украине, Узбекистане или Беларуси постановления правительства об уничтожении «вредных» животных — волков, лисиц, скворца-майны) и международным (когда уничтожением так называемых «вредных» животных занимается целый ряд стран, как например в России, Казахстане, Беларуси, Украине

действуют государственные программы по уничтожению волков). Государственный видовой терроризм существовал на 1/6 территории суши Земли (в СССР), а сейчас продолжается в странах СНГ.

Насилие в отношении диких животных и растений сопровождало всю историю человечества. Видовой террор пережил несколько стадий своего развития — от импульсивного, стихийного, индивидуального до планомерного, массового и государственного. 37 год продолжается для «вредных» животных уже третье столетие. Как и другие виды терроризма, видовой терроризм имеет общие с ними особенности. Во-первых, он порождает серьезную социально-общественную (экологическую) опасность. Она заключается не только в угрозе уничтожения целого вида флоры или фауны, названного «вредным», но и в воспитании у людей жестокости и насилия. Моральный ужас видовой террора, его разлагающее влияние на человеческую психику состоит не только в отдельных убитых живых существах, и даже не в их количестве, а именно в системе.

Во-вторых, любой терроризм, в том числе видовой, отличается публичный характер его исполнения. Акции по уничтожению «вредных» животных нередко демонстрируются по телевизионным каналам, всячески тиражируются различными ведомственными СМИ, прежде всего охотничьими, лесохозяйственными, садоводческими.

В-третьих, терроризм, в том числе видовой, предполагает преднамеренное создание обстановки страха, подавленности, напряженности. В качестве примера можно привести антиволчью истерию, которую ежегодно разжигают охотничьи организации, дабы оправдать свою аморальную и неконтролируемую деятельность по уничтожению волков.

Важным элементом любого террора, в том числе и видовой, является оповещение всех желающих поучаствовать в чистках. Всегда находится достаточное количество поразвлекаться, пострелять «вредителей» и «врагов», да и еще под шумок пограбить природу. Тон в этом, как правило, задают откровенно патологические типы. Есть еще и так называемые «специалисты», идеологически обслуживающие террор, делающие на борьбе с «врагами» свою карьеру и свой бизнес.

Другим важным элементом любого террора, в том числе и видовой, является тотальный страх, боязнь вступить в защиту уничтожаемых видов животных. В случае, например, с защитой волков, многие зоологи боятся, чтобы их не обвинили в некомпетентности, мягкости, а то и отстранили от публикаций в научных сборниках. Ведь силы, разыгрывающие «волчью карту», как правило,

пользуются поддержкой министерств, органов местного самоуправления, части зоологической науки. В любой момент они готовы мобилизовать общественное мнение и в очередной раз довести вялотекущую антиволчью истерию до умопомрачения и остервенения. Лозунг уничтожения «врага» — дикого животного или растения понимается во всей жестокой и лютой наготе этого слова. Уничтожаются не только отдельные особи, но и целые виды «вредителей»: орлы, совы, сокола, филины, серые цапли и вороны, сойки, сороки, грачи, бакланы, лягушки, волки, шакалы, енотовидные собаки, лисицы, суслики, кроты, сони и др.

Известной формой терроризма, в том числе и видовой, является «зачистка» территории. Видовой терроризм предполагает полную «зачистку» отдельных территорий — охотничьих и рыбных хозяйств, садово-огородных участков и т. п. Следует подчеркнуть, что убивается не какой-то конкретный волк, виновный в том или ином задокументированном «злодеянии», а все волки подряд. Уже одно появление волка в лесу Украины, России или Беларуси означает сигнал к его уничтожению. Как и в случае с другими видами терроризма, расстрелы «вредных» животных происходят без суда и следствия, не за преступление, а по видовому признаку. По сути виновными в видовом терроризме могут быть обвинены все охотничьи организации, так как занимаются уничтожением так называемых «вредных» видов животных — серых ворон, волков, лисиц и др. Охотничьи СМИ играют здесь особо неблагоприятную роль, ибо постоянно подпитывают своих читателей ненавистью к «вредным» животным, вовлекая охотников в борьбу с ними в качестве палачей.

В Украине с 1946 г. по 1967 г. охотниками было уничтожено 35 тыс. волков. И по сей день видовой терроризм в отношении волков продолжается в странах СНГ их уничтожают в любое время года, в любом количестве, вне зависимости от возраста и пола, на любой территории (часто даже в заповедниках), без контроля, без лимитов, за премии, нередко с самолета и при помощи ядов. Видовой терроризм, как это сделано в отношении других видов терроризма, должен быть осужден человечеством как аморальный и незаконный. Необходимы программы воспитания биотолерантности (терпимости по отношению к братьям нашим меньшим), школьные курсы экологической этики<sup>4</sup>.

- 1 *Российский энциклопедический словарь. Кн. 2. — М.: Большая российская энциклопедия, 2000. — С. 1568.*
- 2 *Ландов С. А. Террор и террористы. Словарь. — Спб.: Издательство университета, 2004. — 182 с.*
- 3 *Агафонов В. Защитим животных от жестокого обращения. — М.: Партия «Яблоко», 2007. — 84 с.*
- 4 *Там же.*

# Екологічні проблеми України в баченні екологічно-орієнтованих журналістів

Олексій Василюк,  
заступник голови ВГО  
«Національний екологічний центр України»

*У статті автор аналізує ЗМІ, цілком орієнтованих на екологічну тематику, їхню роль у збереженні довкілля, у просвітницькій місії. Стаття ознайомить читачів із результатами опитування журналістів про ставлення їхньої аудиторії до проблем довкілля.*

**Ж**оден популярний засіб масової інформації в Україні не має журналістів, які б спеціалізувалися на екологічній тематиці. Ті ж, хто готує статті на екологічні теми, як правило є журналістами «широкого профілю», або ж готують новини. У результаті екологічна тематика висвітлюється на шпальтах переважно в форматі сьогоденних новин. Без екологічної спеціалізації новинарі лише дотично торкаються питань довкілля і, відповідно, не мають часу і можливостей ґрунтовно розібратись у проблемах. Тому значну частину новин, які мають відношення до довкілля, знаходимо в ЗМІ у формі «халеп» (згоріло, забруднило, забудувало, пристрелило), в яких зовсім не розкриваються причини цих проблем. Екологічна інформація в такій формі не грає просвітницької ролі, і не зрозуміло, для чого вона взагалі потрібна. Новини з негативом значно краще продаються. ЗМІ стрімко жовтішають.

Популярних друкованих ЗМІ, цілком орієнтованих на екологічну тематику, практично немає, тож про проблеми довкілля українці дізнаються переважно із новин-халеп. Для того, щоб підготувати цей експеримент, ми обрали досить вузьке коло людей, які є журналістами, і які регулярно та якісно висвітлюють екологічні проблеми. До цих журналістів ми звернулися з питаннями про ставлення їхньої аудиторії до проблем довкілля. Опитування показало, що журналісти намагаються писати про дійсно актуальні екологічні проблеми, а люди пробігають їх очима. Найбільш цікавими для звичайного українця виявились проблеми його власного екологічного благополуччя, а найбільш резонансними екологічними темами останніх років — ті, які пов'язані із відомими прізвищами, гострим протистоянням проти когось або різким погіршенням умов життя людей. У тексті статті використані прямі цитати журналістів, що брали участь в опитуванні.

## 1. «Наскільки людям цікава екологічна тематика як така? Чи є вона рейтинговою в принципі?»

4/5 опитаних журналістів вважають, що екологічна тематика є рейтинговою і хвилює людей. Але екологічні теми цікаві людям «рівно настільки, наскільки вони зачіпають їхнє здоров'я і гаманець безпосередньо» (І. Бабошин). Нерідко про екологічні проблеми чуємо повідомлення в ЗМІ, коли ключовими словами в них є не власне екологічна сторона, а інші, більш рейтингові складові акценти: відомі прізвища, кількість втрачених домівок і життів. «Рейтинговим матеріал роблять дотичність до влади, корупційних схем, тощо, як приклад, історія з джипами і сином Януковича», — відзначила Г. Тишиш.

## 2. «Які, на Вашу думку, теми найбільше цікавлять людей? Що їх більше хвилює, а що просто цікаво знати з екологічної тематики?»

На це питання опитувані одногласно відповіли, що звичайних людей цікавить перш за все те, що ближче до них — будь-що, що зачіпає їх особисто, а не екологічні проблеми, які є актуальними в принципі. Саме такими є проблеми, з якими люди звертаються до журналістів та на які відгукуються після матеріалів ЗМІ. «Не важливо, наскільки глобальна ця проблема — тліюче звалище в кілометрі від дому хвилює більше, ніж аварія на Фукусімі», зазначила — Н. Ковалевська.

У результаті опитування сформовано рейтинг екологічних тем, які є цікавими для звичайних українців:

1. Утворення стихійних сміттєзвалищ.
2. Чистота атмосферного повітря (зокрема, сезонне випалювання рослинних решток, діоксини, пожежі на торфовищах і в лісах).
3. Вирубування дерев у парках.



4. Якість питної води, яка може стати гіршою.
5. Санітарний стан водойм і чистота пляжів.
6. Проблеми безпритульних тварин (когось хвилює їхня агресія, інші хвилюються з приводу жорстокого поводження з тваринами).
7. Вирубання лісів.
8. Екологічна безпека продуктів харчування.
9. Забудова річкових заплавл «хатинками» небідних людей.
10. Статті про подорожі в дику природу, особливо такі, які доступні по грошах і відстані.

Екологічні проблеми важко пояснити звичайним людям, оскільки вони нерідко складні для розуміння, малоцікаві і нерідко абстрактні. Журналістові, який пише про них, доводиться також із цим зіштовхнутись. З цієї причини ЗМІ підлаштовуються під аудиторію і нерідко уникають висвітлення дійсно важливих екологічних проблем. Слід відзначити, що ЗМІ зазвичай показують переважно проблеми, які вже мають певні наслідки, а не які гіпотетично матимуть, що є більш важливим з екологічної точки зору.

### 3. «Які важливі екологічні теми складно пояснити людям?»

Учасники опитування переважно відповіли міркуваннями, а не списками конкретних тем. Важкими для висвітлення на шпальтах ЗМІ виявились теми «про те, чого люди не бачили на власні очі» (О. Бродська). Такими є атомна енергетика, танення льодовиків, глобальне потепління, законодавчі аспекти, посадка лісу у степу та інші проблеми, на яких розуміється лише вузьке коло фахівців. «Більшість людей вважає, що екологічні події відбуваються десь далеко та їх не зачеплять. Тому і розбиратись в них не збираються», — зауважено А. Заморокою. З іншого боку, важко пояснити, що саме у щоденних дрібницях полягає стан довкілля і що подекуди варто відмовлятися від зручних та, водночас, руйнівних звичок. Тут мова і про енергозбереження в оселі, і про те, що не варто викидати сміття просто на вулиці.

### 4. «Які найбільш резонансні екологічні проблеми останніх років?»

Найбільш резонансними екологічними проблемами останніх років в Україні опитувані журналісти назвали такі (в порядку спадання):

- 1) Вирубка лісів.
- 2) Спроби скоротити, скасувати або просто забувати заповідні території маєтками олігархів (окремо частина опитаних назвала конкретну

ситуацію, коли один з міністрів намагався скасувати природний заповідник Розточчя).

- 3) Забруднення річок та морів відходами, зниження якості питної води.
- 4) Проблеми утилізації твердих відходів.
- 5) Повені у Карпатах та руйнування ними людських осель.
- 6) Забудова заказника «Жуків острів», намівання піску і вбивство захисника острова О. Гончарова.
- 7) Джи́пінг на заповідних територіях, участь у джи́пінгу VIP-персон.
- 8) Протистояння у харківському Парку Горького між жителями міста та владою міста, конфліктні забудови в Києві.
- 9) Використання кіотських коштів, припинення торгівлі ними та заангажованість у цьому колишнього прем'єр — міністра.
- 10) Браконьєрські полювання за участю політиків та олігархів.

Як бачимо, основна маса екологічних резонансів останніх років пов'язана із відомими прізвищами або різким погіршення умов життя людей.

### 5. «Чи пам'ятаєте ви випадки, коли екологічна проблема була вирішена після того, яка вона була висвітлена в ЗМІ?»

Майже ніхто з опитаних нами журналістів не зміг згадати достовірно таких випадків, коли екологічну проблему ліквідували після того, як вона потрапила в ЗМІ. Більшість таких проблем, які були вирішені з активним сприянням журналістів — це громадські кампанії, в яких були листи громадян до чиновників, акції громадських організацій, статті та репортажі журналістів. Завдяки таким кампаніям в Україні заборонили весняне полювання на гусей, зменшили масштаби торгівлі первоцвітами та спалювання листя; нещодавно не допустили ліквідацію заповідника «Розточчя», будівництво дороги через заповідник «Горгани», не дали скасувати програму формування екомережі. В Києві розголос у ЗМІ примусив владу відмовитись від деяких скандальних забудов, наприклад, на вулиці Березняківській. Також завдяки ЗМІ не побудували сміттєспалювальний завод на Троещині. Окремою сторінкою участі ЗМІ у подоланні конкретної екологічної загрози, звісно, є ситуація із трофі-рейдом двохсот джиперів на чолі із сином Президента через поліські заповідники влітку 2011 року. Маршрут автопробігу дійсно змінили після втручання ЗМІ, а сама тема стала найбільш згадуваною в ЗМІ екологічною темою у 2011 році.

Слід зазначити, що сьогодення ситуація не повинна лишатись незмінною. «Екологічна тема

має стати найрейтинговішою. Люди мають право знати, що відбувається, долучатися до певних подій і зрушень і власними руками рятувати планету. Або принаймні знати, що хтось це робить замість них», — сказала О. Бродська на завершення опитування. Від активності журналістів, змінюється думка людей про екологічні проблеми. «Особливо це стосується тем, які формують особисте ставлення людей до проблеми, яке переростає в активну діяльність. Це теми стерилізації безпритульних тварин, винищення первоцвітів навесні і новорічні ялинки взимку. Люди активно реагують на проблему — від пасивного «не купую сам та іншим не раджу» до активного «викликаю міліцейський наряд або кличу на допомогу екологів». Таких людей стає чимдалі більше», — відзначила Н. Жежера.

Оскільки йдеться про журналістів, які готують матеріали про екологічні проблеми, на завершення статті пропонуємо пряму цитату

О. Бурковського, що є зверненням екологічно-орієнтованого журналіста до решти працівників українських ЗМІ:

«Я впевнений, що екожурналіст повинен систематично і постійно пояснювати людям найголовніше:

1. Потрібно рятувати природу заради природи, а не заради людини, оскільки людина частина природи і неможливо бути здоровим в нездоровому довкіллі.

2. Екологічні проблеми не вирішуються технічними засобами, оскільки вони народжені людським менталітетом та нездоровими потребами. Неможливо вплинути на психологію людини, «хворої» на культ споживання, за допомогою сонячної електростанції або вітрогенераторів. Щоб врятувати природу потрібно міняти не технології, а людину і переорієнтувати її потреби».

---

**В експерименті брали участь:** Наталія Горбань, Ніна Жежера, Ольга Бродська, Олексій Бурковський, Олег Листопад, Наталія Ковалевська, Андрій Заморока, Ігор Тихолаз, Дмитро Дерій, Галина Титиш, Ігор Андрющенко, Іван Бабошин, Олександр Піддубний, Мар'яна Вербовська, Марія Лебедева та Олена Афанасієнко. Ще троє журналістів забажали лишитись анонімами.

# Впровадження басейнового підходу до управління водними ресурсами у південних регіонах України

Олег Дьяков,  
к. г. н., Центр регіональних досліджень, Одеса

*У статті обґрунтовується необхідність впровадження басейнового підходу до управління водними ресурсами у південних регіонах України на прикладі українського Придунав'я. Автором розглянуто основні проблеми у водному секторі регіону та надано рекомендації щодо їхнього вирішення.*

За останні десятиріччя перед багатьма країнами світу постали проблеми дефіциту води, погіршення її якості та катастрофічних повеней, які уповільнюють, а у деяких випадках унеможливають економічний розвиток окремих регіонів та країн у цілому. За прогнозами Всесвітньої метеорологічної організації глобальне потепління клімату на планеті уже сьогодні впливає на перерозподіл води — вологі регіони стають більш вологими, а сухі все сильніше відчувають брак води. У таких умовах вирішення проблем, пов'язаних з ефективним управлінням водними ресурсами набуває стратегічного значення.

Аналіз показує, що проблеми з водними ресурсами багато в чому є слідством розрізненості і неузгодженості в управлінні водними ресурсами. Між тим дослідження і практика довели, що найбільш ефективним підходом до управління є інтеграція всіх його елементів, що реалізується в концепції, відомій під назвою Інтегрованого управління водними ресурсами (ІУВР)<sup>1</sup>.

Такий підхід сприяє координації розвитку водного сектора, землекористування і пов'язаних з ним ресурсів з метою підвищення добробуту і рівності у суспільстві, при мінімальному збитку для водних екосистем. Він формує комплексний підхід до досягнення консенсусу і компромісів між конкуруючими потребами у водних ресурсах різних секторів суспільства і зацікавлених груп на всіх рівнях, а також досягнення рівності і справедливості в сумісному використанні водних ресурсів різними країнами.

Основною адміністративною одиницею для ефективного управління водними ресурсами є річковий басейн. Запровадження басейнового підходу

до вирішення проблем, пов'язаних з якістю води, її дефіцитом або надлишками, гарантує забезпечення і соціально-економічного розвитку, і охорони водних екосистем.

У радянський період в Україні сформувалася кризова ситуація в галузі управління, використання та охорони водних ресурсів, яка за деякими напрямками погіршилася за часи незалежності. Вона потребує рішучих дій та ухвалення неординарних рішень. У суспільстві повинно виникнути розуміння того, що саме водний чинник є найважливішим у розвитку і розміщенні продуктивних сил, а головне — у формуванні здоров'я населення та демографічній ситуації в країні<sup>2</sup>.

Особливо складна ситуація спостерігається в південних аридних (посушливих) регіонах країни, де, незважаючи на великі водні ресурси Дунаю, Дністра, Південного Бугу і Дніпра, відчувається значний дефіцит води та спостерігається надмірне антропогенне навантаження на водні об'єкти. Одним з характерних прикладів є регіон українського Придунав'я.

За басейновим принципом до Придунайського регіону України доцільно віднести 7 адміністративних районів Одеської області: Ренійській, Болградській, Ізмаїльській, Килійській, Арцизькій, Тарутинській і Татарбунарській<sup>3</sup> загальною площею 9,87 тис. км<sup>2</sup> з населенням понад 455 тис. чол. Розташування регіону на межі з Румунією і Молдовою, вихід до Дунаю, найбільшої міжнародної водної артерії Європи, наявність унікальних природних ресурсів дельти Дунаю і Придунайських озер (Кагул, Картал, Кутурлуй-Ялпуг, Катлабух і Китай) становлять хорошу основу для його сталого економічного розвитку.

Придунайський регіон розташований в аридній зоні і, не дивлячись на наявність величезних водних ресурсів Дунаю, є вододефіцитним. Брак якості і кількості води, а також сучасних методів водокористування є чинником, який уповільнює економічний розвиток регіону в цілому.

Водні ресурси регіону використовуються в таких галузях господарства: 1) питне і господарсько-побутове водопостачання населення; 2) сільськогосподарське водоспоживання, в т. ч. для зрошування; 3) промислове водоспоживання; 4) водоспоживання і водокористування у рибному господарстві; 5) водокористування для річкового флоту; 6) рекреаційне водокористування; 7) природоохоронне водокористування; 8) відведення стічних вод. Управління і використання водних ресурсів в Придунайському регіоні базується переважно на відомчому і галузевому підходах і не відповідає принципам і методам ІУВР. У регіоні немає комплексної міжвідомчої стратегії сталого водокористування, націленої на збереження водних ресурсів та їхньої якості. У водокористуванні переважає підхід, орієнтований на одного споживача, що ускладнює встановлення відповідних стандартів якості води для різних видів водокористування, і породжує конфлікти між користувачами.

Нестача стратегічного планування, заснованого на комплексному аналізі і довгостроковому прогнозі економічних, соціальних і екологічних чинників водокористування, відсутність адекватних науково обґрунтованих моделей управління водними ресурсами, брак співпраці і обміну інформацією на транскордонному рівні між Україною і Румунією, а також між країнами всього Дунайського басейну ускладнює вживання адекватних і узгоджених заходів у сфері водного менеджменту, збереження і відновлення природних екосистем Нижнього Дунаю, управління ризиками лих природного і техногенного характеру: повені, підтоплення, берегообрушення, розливи нафти, тощо.

Важливим чинником є невиконання багатьох положень Земельного і Водного кодексів унаслідок недостатньої розробленості підзаконних актів (нормативної бази) або через відсутність необхідного фінансування.

Відсутність інтегрованого управління водними ресурсами і неефективні методи водокористування породжують багато соціальних проблем. У регіоні склалася кризова ситуація з питним водопостачанням. У Болградському, Арцизькому, Тарутинському районах прісної води недостатньо, сільське населення використовує для господарсько-побутових потреб воду з підвищеним вмістом солей. Міста Килія і Вилкове для питного водо-

постачання використовують дунайську воду. У Болградському районі функціонує система водопостачання з оз. Ялпуг, мінералізація води в якому перевищує нормативи для питного водопостачання. Низька якість питної води, поганий стан або відсутність очисних споруд, відсутність каналізації у більшості населених пунктів регіону, а також низький рівень санітарної культури населення ведуть до підвищення захворюваності холерою та іншими гострими інфекційними шлунково-кишковими захворюваннями, а також вірусним гепатитом (вище, ніж в середньому по Одеській області).

Водно-болотні угіддя (ВБУ) заплави Нижнього Дунаю виконують екологічні та гідрологічні функції, що приносять пряму користь місцевому населенню. Однією з найбільш важливих функцій Придунайських ВБУ є роль, яку вони відіграють у розвантаженні ґрунтових вод, затриманні зважених наносів, токсинів і біогенів, очищенні води і контролі паводків. Вони також виконують низку важливих соціально-економічних функцій. Наприклад, підтримують рибні, лісові ресурси, високу біорізноманітність, є цінним ресурсом для туризму та рекреації.

У середині минулого століття за декілька десятків років уздовж української ділянки Дунаю було осушено більше 50% заплавної землі. Обвалування і перетворення лівобережної заплави і островів у сільськогосподарські угіддя, створення на базі Придунайських озер водосховищ, забруднення дунайської води і стоку малих річок, тотальне розорення степу призвели до корінної зміни навколишнього середовища. Багато ВБУ і дельти Дунаю взагалі були істотно підірвані.

Для успішного управління, збереження і відновлення ВБУ в першу чергу необхідно провести інвентаризацію існуючих угідь і визначити території, де ці екосистеми можуть бути відновлені. Також необхідна жорстка регламентація водокористування і використання земель водного фонду, впровадження стійких технологій обробки сільськогосподарських земель на всій території водозбору. Необхідна активна співпраця з регіонами — членами Євросоюзу «Нижній Дунай» для розробки єдиної стратегії і політики водокористування з урахуванням збереження і відновлення ВБУ.

Істотний чинник екологічних проблем регіону є традиційне ігнорування принципів раціональної та екологічно безпечної господарської організації території, відсталі технології сільськогосподарського виробництва, яке є основним водоспоживачем (близько 80%) і забруднювачем водних ресурсів в регіоні<sup>3</sup>.

Особливу увагу в процесі управління водними ресурсами необхідно приділити потенційно небезпечним об'єктам, що розташовані в заплаві Дунаю і по берегах Придунайських озер: шкідливі виробництва, необладнані склади отрутохімікатів, скотомогильники, звалища побутових відходів, тощо.

Одним з основних стримуючих факторів розвитку системи управління водними ресурсами і землекористуванням в найближчому майбутньому будуть негативні наслідки глобальної зміни клімату, які в даний час у процесі управління водними ресурсами практично не враховуються. Для Придунайського регіону України ці наслідки виражатимуться у підвищенні температури, зміні кількості і режиму атмосферних опадів, збільшенні частоти та інтенсивності повеней на Дунаї й інших екстремальних гідрометеорологічних явищ, скороченні стоку малих річок, підвищенні рівня Чорного моря і пов'язаним з ним затопленням приморських ділянок дельти Дунаю, скороченні площ та деградації ВБУ, засоленні ґрунтових вод та ін. Існує гостра необхідність оцінки майбутніх змін на регіональному рівні і виробленні підходів з трансформації і адаптації існуючої господарської інфраструктури та управління наземними і водними екосистемами.

Оцінка системи протипаводкових споруд, проведена в рамках проекту Tacis «Попередження надзвичайних ситуацій і захист від паводків в Євросоюзі «Нижній Дунай», показала, що існуючі протипаводкові споруди уздовж українського берега річки не забезпечують гарантований захист територій від затоплення при високих і катастрофічних паводках. Понад 30 км протяжності лінії протипаводкових гребель знаходяться в аварійному стані і потребують термінового ремонту<sup>5</sup>. Ставка виключно на традиційні методи гідротехнічного захисту від повеней (тотальне обвалування заплавної землі) довела свою неефективність.

Підвищення інтенсивності й частоти повеней, забруднення Дунаю і його приток в результаті аварійних скидів забруднюючих речовин обумовлюють необхідність створення транскордонної комплексної системи управління ризиками та взаємодії при надзвичайних ситуаціях та попередження про паводки. Ефективний транскордонний моніторинг повинен стати основою для ухвалення управлінських рішень у прикордонних областях України, Румунії і Молдови. Національні системи гідрометеорологічного моніторингу в прикордонних районах знаходяться у кризовому стані, що обумовлено недоліком державного фінансування, морально і фізично застарілим устаткуванням,

а також застарілими методами спостереження, відбору і аналізу проб. Особливо це актуально для України і Молдови.

Створена у рамках «Угоди між урядом України і урядом Румунії про співпрацю в галузі водного господарства на прикордонних водах» від 30.09.1997 р. система транскордонного гідрометеорологічного моніторингу вимагає розвитку і модернізації. Необхідна гармонізація методологій і термінів проведення моніторингу та відбору проб, розробка єдиних протоколів оперативного обміну даними, інтерпретації баз даних. Критично важливим є підвищення швидкості обміну інформацією і доведення отриманих результатів до місцевих влад і споживачів, що особливо важливо при НС на Дунаї і в басейні річки. Необхідно об'єднати досвід, кращі практики і інформацію, накопичені в рамках проектів і програм Європейської комісії Phare і Tacis на території прикордонних областей Румунії і України у сфері моніторингу та управління водними ресурсами. Крім того, необхідна глибша інтеграція системи транскордонного моніторингу на Нижньому Дунаї в систему басейнового моніторингу і оповіщення на Дунаї, а також активніша взаємодія з Міжнародною комісією із захисту річки Дунай (МКЗД).

Одним з важливих чинників для ефективного управління водними ресурсами в Придунайському регіоні є покращення транскордонного співробітництва з республікою Молдова, оскільки значна частина водозборів більшості малих річок регіону, весь локальний басейн водосховища Кагул та понад 90 % локального басейну водосховища Кугурлуй–Ялпуг розташовано в на її території. Основою для такого співробітництва є «Угода між Урядом України і Урядом республіки Молдова про спільне використання і охорону прикордонних вод» від 23.11.1994 р. Невідповідне виконання цієї угоди під час проектування і будівництва нафтерміналу біля с. Джурджулешти призвело до напруження двохсторонніх відносин та створило потенційну загрозу для питного та господарського водопостачання Придунайського регіону України та екосистемі дельти Дунаю в цілому.

Важливо зазначити, що у Придунайському регіоні порівняно низький рівень суспільної свідомості й участі громадськості в екологічному плануванні та охороні природного середовища, включаючи управління водними ресурсами. Великою проблемою є брак поінформованості фахівців водогосподарських організацій і водокористувачів про нові підходи і методи управління та використання водних ресурсів, сталих форм водо- й землекористування та управління відходами.

Відсутність комплексного підходу та узгоджених дій з використання води і пов'язаних з нею ресурсів (рибних, рекреаційних та ін.) обумовлює необхідність розробки і впровадження ефективної стратегії комунікації у водному секторі для залучення великого числа учасників, широкої громадськості, практиків з питань водо- й землекористування для більш ефективного управління водними ресурсам на місцевому та регіональному рівнях.

Політика ЄС, у тому числі й у сфері управління природними ресурсами, має все більший вплив на транскордонну співпрацю в басейні Дунаю. Вступ Румунії і рух України в напрямку європейської інтеграції підсилює цей вплив. На протязі 2003–2009 років МКЗД спільно з усіма країнами-учасницями конвенції був розроблений «План управління річковим басейном Дунаю». Наступним кроком є розробка планів управління річковими басейнами головних суббасейнів Дунаю: Сави, Тиси, Сирету, Пруту, Дельти Дунаю. Сьогодні в рамках проекту «Спільний екологічний моніторинг, оцінка та обмін інформацією задля інтегрованого управління регіоном дельти Дунаю», що виконується за підтримки Міжнародної ініціативи «Навколишнє середовище й безпека» (ENVSEC), іде підготовка Аналітичного звіту щодо стану суббасейну дельти Дунаю відповідно до вимог Рамкової водної директиви ЄС<sup>6</sup>. Аналітичний звіт стане підґрунтям для майбутньої розробки трьохстороннього румунсько-українсько-молдавського Плану управління річковим басейном для суббасейну дельти Дунаю.

Гостро встає питання про необхідність узгодження стратегії і тактики управління водними ресурсами дельти Дунаю між Україною і Румунією, погодження і приведення українських стандартів і параметрів (показників) до вимог Рамкової водної директиви, подальшої інтеграції української і румунської систем моніторингу за якістю водного середовища на трансграничних водних об'єктах. Необхідна розробка програми заходів з досягнення мети Рамкової водної директиви ЄС на українській ділянці басейну Дунаю.

Таким чином, велика частина проблем Придунайського регіону пов'язана з переважаючими в господарському управлінні галузевими і відомчими підходами, поганим територіальним плануванням, відсутністю науково обґрунтованої політики водокористування, що обумовлює необхідність впровадження басейнового підходу до управління водними ресурсами. Реалізація цього підходу потребує певної реформації організаційної структури управління водними ресурсами, нової регламентації функцій і повноважень кожного

рівня структури з надання водогосподарських послуг та створення відповідної інституціональної основи в регіоні.

З 1 лютого 2008 р. з метою створення органу управління водозбірними басейнами та вдосконалення структури управління водогосподарсько-меліоративним комплексом та раціонального використання державного майна Придунайське управління каналів, захисних споруд і водосховищ Одеського обласного виробничого управління водного господарства реорганізується в Дунайське басейнове управління водними ресурсами (БУВР), до компетенції якого буде відноситися управління водними ресурсами української частини басейну річки Дунай в межах Кенійського, Болградського, Ізмайльського та Килійського районів Одеської області, експлуатація придунайських водосховищ Кагул, Каратал, Кугурлуй–Ялпуг, Катлабух та Китай, експлуатація гідротехнічних споруд (протипаводкових дамб, шлюзів, каналів)<sup>7</sup>. До основних факторів, які суттєво впливають або можуть уповільнити процес впровадження басейнового управління водними ресурсами в Придунайському регіоні України у майбутньому можна віднести:

- неузгодженість загальнонаціонального і регіонального законодавства;
- брак стратегічного комплексного планування на державному, регіональному і місцевому рівнях та координації у міжнародному аспекті;
- прихильність у сфері управління до галузевого і відомчого підходів;
- брак досвіду в області інтегрованого управління водними ресурсами, менеджменту ВБУ і використанні їхніх ресурсів;
- брак бюджетних коштів;
- низький рівень суспільної свідомості у сфері стійкого використання води, землекористування, управління відходами, збереження і відновлення природних екосистем та їхніх функцій, тощо.

На сьогодні в Україні запропонована нова модель управління водними ресурсами, за якої управління зосереджується у Басейновій раді річки, що формується з представників державної і місцевої влади, водокористувачів, науковців, громад і яка розробляє напрями водної політики в басейні, виробляє виконавчі документи, затверджує оперативні та стратегічні (довгострокові) плани, ставки платежів за різні види водокористування, тощо<sup>8</sup>. На загальнодержавному рівні стратегічні цілі, водну політику країни визначатиме Національна рада з водних проблем, виконавчим органом якої

буде державний органи управління водним господарством, який готуватиме матеріали для Ради і за її дорученням розроблятиме законодавчо-правову і нормативно-методичну базу<sup>9</sup>. Таким чином, у запропонованій концепції Басейнова рада річки виступає законодавчим органом управління, а роль виконавчого органу надається Водному агентству, яке працюватиме на постійній основі під керівництвом Басейнової ради. В ідеалі фінансування всіх заходів у басейні, спрямованих на раціональне використання водних ресурсів та утримання органів управління, має здійснюватися за рахунок водокористувачів.

Впровадження інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом буде сприяти сталому територіальному розвитку, координації розвитку водного сектору, збалансованому використанню пов'язаних з ним ресурсів, створенню ефективної економіки та підвищенню якості життя місцевого населення в Придунайському регіоні України.

1 *Інтегроване управління водними ресурсами — це процес, що сприяє скоординованому розвитку та управлінню водними, земельними та пов'язаними з ними ресурсами для підвищення результативності*

- економічного та соціального добробуту на принципі справедливості без компромісу для сталого розвитку життєво важливих екосистем. Інтегроване управління водними ресурсами. Глобальне Водне Партнерство-Україна // <http://gwr-ukraine.env.kiev.ua>*
- 2 Сташук В., Яцик А. Україна на шляху до басейнового принципу управління водними ресурсами. // Науково-технічний журнал «Водне господарство України» // — Київ, 2007. — № 4. — С. 6–10.
  - 3 Татарбунарський район Одеської області доцільно відносити до басейну нижнього Дунаю у зв'язку з розпрісненням лиману Сасик водами р. Дунай та його експлуатацією у сучасний період у вигляді прісноводного водосховища.
  - 4 Програма менеджмента природной среды и план действий для сохранения естественного состояния и устойчивого менеджмента региона Придунайских озер / под общей редакцией П. Гориан. Ленделл Миллз Лтд, АРКАДИС Евроконсалт. — Одесса, 2003. — 145 с.
  - 5 Матеріали проекту Tasis «Попередження надзвичайних ситуацій та захист від повеней у Єврозоні «Нижній Дунай» // <http://src.org.ua>
  - 6 Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy // [http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/index_en.html)
  - 7 Наказ Державного Комітету України по Водному Господарству №241 від 16. 11. 07 «Про реорганізацію Придунайського управління каналів, захисних споруд і водосховищ Одеського облводгоспу».
  - 8 Сташук В., Яцик А. Україна на шляху до басейнового принципу управління водними ресурсами. // Науково-технічний журнал «Водне господарство України» // — Київ, 2007. — № 4. — С. 6–10.
  - 9 Там само.

# Кринична вода і потенційні ризики для здоров'я

Інна Захаркевич,

аспірантка Національного університету біоресурсів і природокористування України, м. Київ

*Найбільша проблема сучасності — чиста прісна вода у криниці. Санітарне обстеження джерел питної води Житомирської області свідчить про те, що досліджувана вода не відповідає діючим стандартам. Споживання недоброякісної питної води призводить до погіршення здоров'я населення, що виявляється у хворобах організму.*

Безцінним даром природи — прісною водою в земних глибинах — починається і закінчується життя людини. А над джерелом підземної води стоять криниці, оповиті легендами та переказами, оспівані в народних піснях<sup>1</sup>. Раніше вважалося, щоб прожити достойно життя, треба побудувати дім, посадити дерево і виростити дитину. Але часто додавали, що і власну криницю треба викопати, бо вода — джерело життя і всього прекрасного на землі. Саме криниця була символом здоров'я та добробуту в родині<sup>2</sup>. Криниці є своєрідною візитною карткою країни. У минулих століттях вода в них була надзвичайно чиста й смачна. В багатьох селах України, зокрема Житомирщини, існувала традиція відвідати криницю молодим в день весілля, бо здавна вважалося, що вода — символ очищення і достатку.

Останнім часом усе більше селищ, а подекуди й ділянки садово-городніх кооперативів, обладнуються системами централізованого водопостачання. Але й тут часто можна побачити колодязі, тому що багато хто (і не без підстав) вважає, що «своя» криниця краща, і вода в ній смачніша. А в тих місцях, де централізовані системи відсутні, а відкриті водойми далеко, колодязь стає єдиним джерелом води. Але ж запаси прісної води на земній кулі далеко не безмежні, а у зв'язку з безперестанним розвитком промисловості й сільського господарства її в багатьох місцях уже явно недостатньо.<sup>3</sup>

Нині одна з найбільших проблем XXI ст. — задоволення потреб населення в чистій прісній воді у колодязях. До нашого часу їх залишилося мало: висохли або забруднилися. Підґрунтові води, які продовжують залишатися основним надійним джерелом водопостачання особливо в сільській місцевості, не завжди відповідають діючим стандартам і санітарним нормативним

вимогам до питної води, в першу чергу внаслідок підвищеного вмісту в них нітратів, сполук фосфору та бактеріологічного забруднення<sup>4</sup>.

Основу сучасного господарства Житомирської області становлять промисловий та агропромисловий комплекси, які негативно впливають на якість питної води. В окремих населених пунктах питна вода за фізико-хімічними показниками не відповідає вимогам ГОСТу 2874–82<sup>5</sup>, на багатьох джерелах і об'єктах питного водопостачання не дотримується режим зон санітарної охорони. Для Житомирської області найбільша проблема — твердість води і вміст у ній заліза та нітратів. Не можна вважати також ці води фізіологічно повноцінними, оскільки в них бракує фтору.

Підземні води дуже чутливо реагують на вплив антропогенних чинників, оскільки для досліджуваних колодязів характерна мала глибина залягання (1,5–6 м). У більшості випадків колодязі глибше 30 метрів не копають. А тільки, починаючи з глибини 30 метрів, вода є придатною для користування. У більш мілких колодязях вміст нітратів, фосфатів, гербіцидів, пестицидів, бактерій у багато разів вище норми, тому що саме до цієї глибини в підґрунтових водах зосереджені небезпечні концентрації забруднювачів<sup>6</sup>.

Санітарне обстеження джерел води і прилеглої території показало, що більшість обстежених криниць (75%) знаходяться у недопустимій близькості від сільськогосподарських угідь. Також якість питної води значно погіршується залежно від терміну експлуатації колодязів або недотримання власниками санітарно-гігієнічних норм ведення приватного господарства. Більшість колодязів в області не очищалися від природного намулу, що сприяє водночас і накопиченню нітратів у намулі, і підвищенню рівня забруднення органічними речовинами. Внаслідок ущільнення площі під



забудову домашніх господарств у селі виникає загроза мікробіологічного забруднення питної колодязної води. Проблема питної води безпосередньо впливає на здоров'я та рівень добробуту громадян всієї області. У деяких регіонах стають усе більш актуальними хвороби, що пов'язані з водою, як то гепатит А, ротовірусні інфекції, синдром «блакитних немовлят», тощо.

Людина споживає воду впродовж усього свого життя, тому її можна віднести до фактора постійного хронічного впливу. Звідси випливають особливі вимоги до якості води. Показники останньої та інфекційна захворюваність, перш за все, обумовлена якістю води джерел водопостачання<sup>7</sup>. Аналіз ситуації свідчить, що ціла низка областей України, зокрема Житомирська, стикається з проблемою погіршення якісного складу підземних вод, що, у свою чергу, призводить до значного погіршення здоров'я населення таких регіонів. Особливо тривожна ситуація на територіях із розвинутим сільським господарством, оскільки неконтрольоване використання мінеральних добрив призводить до підвищеного вмісту у воді азотних сполук, зокрема нітратів<sup>8</sup>.

Спеціалісти Київського інституту екогігієни та токсикології ім. Л. Медведя свідчать, що у воді, яку ми п'ємо, присутні сотні органічних сполук і важкі метали. Панацеєю до недавнього часу вважали підземні води, і даремно. Якість підземних вод погіршується не менш неухильно, ніж поверхневих. Адже використання мінеральних добрив і пестицидів не минуло безслідно. Метали та їхні сполуки проникають у тканини організму і уражають всі внутрішні органи. Їхнє видалення з організму через кишечник, легені та печінку призводить до порушення діяльності цих органів. За даними ВООЗ (Всесвітня організація охорони здоров'я) вода містить 13 тисяч токсичних елементів, понад 80 % усіх захворювань передається через питну воду<sup>9</sup>.

Надлишок заліза різко стимулює пероксидні процеси в цілому, в тому числі і ті, що руйнують цитохром Р-450-залежну систему. Залізо допомагає виробляти та підтримувати імунітет організму у більшості захворювань, бере участь у кровотворенні. При його дефіциті з'являється втома, болі в області серця, дискомфорт шлунково-кишкового тракту. При високому вмісті в питній воді заліза порушується процес кровотворення, можливий цироз печінки, гострі отруєння дітей, рак прямої кишки, цукровий діабет. Надлишок заліза у воді відноситься до III класу небезпечності. Саме тому такий надлишок у питній воді є небезпечною домішкою.<sup>9</sup>

До хвороб травної, кровоносної і лімфатичної системи призводить надлишок нітратів. Епідеміологічні дослідження виявили достовірні підвищення смертності від раку шлунку у людей, що живуть в районах з високим рівнем нітратів/нітритів у питній воді. Нітросполуки здатні проникати через плаценту і впливати на зародок. Нітрати, відновлюючись в нітрити в природних умовах і в живому організмі, спричиняють падіння рівня гемоглобіну в крові (метгемоглобінурія у новонароджених), що є смертельним для потомства. Нітрати сприяють виникненню канцерогенних нітросоамінів, створюючи небезпеку для живого організму на всіх стадіях розвитку. Крім того, сполучення з такими речовинами, як хлор і метали, наприклад, алюміній, із якого виробляють кухонний посуд, сприяє переходу нітратів в отруйні для людини сполуки<sup>10</sup>.

З кожним роком більшість людей задумується, чому сьогодні ми не можемо споживати чистої води, куди ділись її властивості, що ми можемо, що повинні зробити, щоб повернути хоча б у свою місцевість джерельно чисту воду у колодязь. Першим кроком на цьому шляху має бути розуміння, що це можливо, що ми можемо значній частині колодязів допомогти повернутися до їхньої первозданності та чистоти, що ці криниці забезпечать суспільство питною водою та здоров'ям. Процес формування нового рівня взаємин суспільства з природним довкіллям, зокрема підземними водами, можуть повноцінно розпочати місцеві громади. Досягнення цього можливе за умови тісної співпраці усіх структур і секторів суспільства. Тому дуже важливими є діяльні кроки назустріч водночас і місцевих громад, і органів самоврядування. Громадським активістам і організаціям тут за їхніми природними особливостями належить головна роль — ініціювати і об'єднувати зусилля всіх громад і структур суспільства, направляти їх на відновлення ґрунтових вод.

У багатьох розвинутих країнах на сьогоднішній день є чималий досвід вирішення екологічних проблем шляхом створення і прийняття місцевих (екологічних) планів дій (МЕП). Вони здебільшого ініціюються окремими групами населення або місцевою громадою. У нашій країні, зокрема Житомирщини, крім формування системи м'якого й раціонального природокористування, МЕП мають передбачати таку діяльність, яка буде сприяти покращенню стану довкілля. Вони можуть відігравати роль своєрідного форуму, що поєднає ініціативу і зусилля різних груп населення з різними інтересами, цінностями і поглядами. У нашому краю завжди було так, що назрілі проблеми громади у т. ч. проблеми природокористування вирішувалися на вічевих зборах, переговорах.

Кожен житель знав, що тільки він сам спільно із своєю громадою може і повинен вирішувати всі проблеми. Тільки від його активної діяльної позиції залежало його особисте благополуччя і благополуччя всіх, хто його оточував. І сьогодні саме на такій основі потрібно будувати діяльність з відновлення підземних вод, а також розробляти і впроваджувати МЕП. Тому діяльність останнього направлена на відновлення та впорядкування криниць поблизу села, на дослідження, вивчення стану ґрунтових вод та проведення заходів з метою збереження водних джерел рідного краю<sup>11</sup>.

Тому бережімо усе живе, бережімо природу навколо нас і нехай не зміліють джерела й криниці. А застереженням для всіх нас нехай будуть слова колодязного майстра Сидора П'ятип'ятниці з книги Василя Скуратівського «Берегиня»: «... Скільки джерел і криниць на землі, стільки й зірок на небозводі. І якщо вам доводилося бачити, як падає долі небесниця, знайте: то десь замулилося джерело. Отже, щоб не згасли зірки, оберігайте живі криниці, нехай кожному з вас яскраво світить своя іменна зірниця...»

- 1 Гетюк В. П. Відновлення та впорядкування джерела «Криниця» // *Вода — еліксир життя*. — 2003. — С. 16–17.
- 2 Цветкова Г. Посібник з питань інформаційно-просвітньої роботи з проблем питної води, складений на основі досвіду кампанії «Питна вода в Україні», що реалізовувався Вего «Мама-86» протягом 1998–2003 рр. — К., 2003. — 92 с.

- 3 Шумейко А. Колодязь, колодязь, дай води напиться! — Режим доступу: <http://www.slk.kh.ua> — Назва з екрану; Хвороби з крана і криниці! — Режим доступу: <http://aiv.com.ua> — Назва з екрану.
- 4 Запольський А., Захаркевич І. Проблеми якості питної води // *Водне господарство України*. — Київ. — 2010. — № 6. — С. 50–52. Шестопалов В. М., Набока М. В. Аналіз основних положень Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» // *Екологія довкілля та безпека життєдіяльності*. — 2004. — № 1. — С. 23–28. Г. М. Герецун., Т. В. Пантя. Зміна якісного складу води підземних джерел децентралізованого водопостачання в умовах сільськогосподарської діяльності // *Сучасні проблеми збалансованого природокористування: зб. наук. пр.* — 2009. — С. 221–222.
- 5 ГОСТ 2874–82. Вода питьевая. Гигиенические требования и контроль за качеством.
- 6 Микитюк О. Ю. Якісна питна вода для сільської громади. — К., 2005. — 32 с.
- 7 Г. Цветкова. Питна вода в Україні: зміцнення зв'язків та розширення можливостей для діяльності на локальному та міжнародному рівнях. — К., 2002. — 43 с.
- 8 Вашкулант Н. П. Прогнозирование качества окружающей среды и здоровья детского населения в зонах интенсивного сельскохозяйственного производства Украины // *Довкілля і здоров'я*. — 1998. — С. 21–24. Шовкун Т. М. Екологічний стан підземних вод та його вплив на здоров'я людини // *Наукові праці УкрНДГМІ*. — 2004. — Вип. 253. — С. 264–269.
- 9 Руденко Ф. А. Гідрогеологія Української РСР. — К.: Вища шк., 1972. — 173 с. Габович Р. Д. Гігієна. — М.: Медицина, 1988. — 73 с.
- 10 Окорочков В. А. Диагностика болезней внутренних органов. — М.: Медицинская литература, 2001. — 156 с. Пелешенко В. І., Хільчевський В. К. Загальна гідрохімія: підруч. — К.: Либідь, 1997. — 284 с.
- 11 С. Сергеев. Місцеве екологічне планування. — Маріуполь, 2002. — 51 с.

# Впровадження механізмів плати за екосистемні послуги в Українському Придунав'ї: огляд на початку імплементації

**Олег Рубель,**  
к.е.н., Інститут проблем ринку та  
економіко-екологічних досліджень НАН України,  
Чорноморське відділення Української  
Екологічної Академії наук

*Починаючи з 2009 року, в регіоні Нижнього Дунаю Всесвітній фонд охорони природи, його Дунайсько-Карпатська програма за фінансової підтримки Глобального екологічного фонду, Екологічної програми Організації Об'єднаних націй та Європейської комісії здійснює проект «Просування плати за екосистемні послуги та відповідні механізми фінансування для басейна Дунаю». Проект спрямований на підтримку тих підприємств, фермерів, землевласників, всіх тих, хто отримує переваги від природи регіону. 31 травня — 2 червня 2011 р. в місті Бухаресті проходила Зустріч Керівного комітету проекту, що здійснюється в чотирьох країнах Дунайського регіону: Болгарії, Румунії, Сербії та Україні. Яка є стартова позиція України та українського Придунав'я для впровадження цього механізму? На це питання автору статті відповіли провідні експерти України, що займаються проблемами українського Придунав'я, представники місцевої влади та громади.*

## Механізми плати за екосистемні послуги: європейський підхід

Друга нарада Робочої групи з комплексного керування водними ресурсами в Женеві, 26–27 червня 2006 року розглянула концепцію плати за екосистемні послуги в умовах комплексного управління водними ресурсами й запропонувала проект Правил Європейської економічної комісії (ЄЕК), що стосується плати за екосистемні послуги в контексті комплексного управління водними ресурсами (надалі — Правила). Основна мета Правил плати за екосистемні послуги в умовах комплексного управління водними ресурсами — забезпечити керівництво в питаннях створення й використання механізму плати за екосистемні послуги за допомогою сприяння охороні, відновленню та сталому використанню пов'язаних з водою екосистем на всіх рівнях — від місцевого до транскордонного.<sup>1</sup>

Для вирішення низки екологічних проблем, наприклад, пов'язаних з управлінням водними ресурсами, можуть виявитися корисними існуючі

екосистемні послуги або заходи щодо підвищення їхнього потенціалу. Екосистемні послуги, пов'язані з кількістю води, такі як захист від повеней і водорегулювання можна забезпечити за допомогою лісонасаджень, відновлення заплавлених площ. Послуги, пов'язані з якістю води, такі як зниження забруднення водних ресурсів, забезпечуються за допомогою екстенсивного землекористування (у сільськогосподарських цілях), комплексної боротьби зі шкідниками сільського господарства; введення квот на забруднення та перетворення або відновлення природного рослинного покриву. Інші послуги, пов'язані з якістю води, наприклад послуги з очищення води, можна забезпечити за допомогою відновлення або створення водно-болотних угідь.

Для проведення економічного аналізу екосистемних послуг, пов'язаних з водою, Правилами рекомендується таке: «Після визначення екосистемних послуг, які можуть дозволити вирішити існуючі або майбутні проблеми, пов'язані з водокористуванням, аналіз полягає в кількісному визначенні сукупних чистих вигід, обумовлених реалізацією конкретних сценаріїв (наприклад, переведення сільськогосподарських угідь під пасовища або залісення).» Для визначення цін-

ності можуть бути використані різні економіко-екологічні методи, однак невизначеності навколо результатів оцінки можуть бути істотними, що припускає необхідність застосування в процесі ухвалення рішення відповідного підходу, заснованого на принципі «обережності» (наприклад, установлення безпечного мінімального стандарту). Цінність багатьох екосистемних послуг, пов'язаних з водою, можна визначити тільки за допомогою непрямих методів оцінки, оскільки вони не є об'єктом збуту на фактичних ринках. Зіставлення чистих вигід, пов'язаних збереженням існуючого положення, із чистими вигодами, пов'язаними з реалізацією альтернативних сценаріїв використання екосистем, забезпечує основу, що дозволяє ухвалити рішення стосовно приводу доцільності здійснення якого-небудь зі сценаріїв. Як правило, таке рішення необхідно приймати в тому випадку, коли зміна чистих вигід, з урахуванням принципу обережності, носить позитивний і досить масштабний характер. Важливо визначити, хто одержить вигоду від зміни екосистемних послуг і хто буде компенсувати витрати, яким чином будуть розподілятися витрати та вигоди між різними зацікавленими сторонами, які користуються різними екосистемними послугами. Це дозволить у той же час вирішити питання фінансування екосистемних проектів і визначити необхідність виплати компенсації тим групам, у яких доступ до природних ресурсів або екосистемних послуг буде обмежений.

Підходи, які рекомендують Правила, цілком співвідносяться з теоріями екологічної економіки, економіко-екологічною теорією, а імплементація її принципів може бути здійснена на методологічній базі, розробленої в Україні. На малюнку 1 представлений Процес комунікації в розвитку системи плати за екосистемні послуги (ПЕП). Схема, що наводиться, не нав'язує твердої (лінійної) послідовності рішень. Процес прийняття рішень не носить лінійного характеру в силу взаємозв'язку між основними питаннями, як приклад можна послатися на мобілізацію політичної підтримки й виявлення покупців і продавців екосистемних послуг. Крім того, деякі питання, які треба буде розв'язати на ранньому етапі, знову встануть на більш пізніх етапах. Ключовим етапом комунікації є оцінка екосистемних послуг і аналіз попиту та формування організаційних рамок інвестування та продажу екосистемних послуг. Фінансові механізми інвестицій в екосистемні послуги включають крім фінансування реставрації екосистем прямих компенсації, створення інвестиційних фондів, придбання землі.

Фінансовим механізмом, найчастіше використовуваним стосовно до систем екосистемних

послуг (ЕП), є пряма компенсація продавцям (тобто постачальникам екосистемних послуг). У більшості випадків ставка компенсації (або розмір стимулу) установлюється та визначається для даної конкретної форми землекористування або практики управління, що дозволяє оцінювати екосистемну послугу, розраховуючи на гектар (наприклад, у дол. США за га).

Схема інвестиції в ЕП може передбачати різні ставки за різні види землекористування або практики управління, які, по оцінках, забезпечують різний рівень екосистемних послуг. Іншим варіантом є схема, що передбачає компенсацію за ту або іншу практику (наприклад, незастосування нітратів, помірність при косовицях або осушенні) або за екосистемні індикатори (наприклад, кількість видів флори й фауни на гектар, забезпечення середовища перебування для тих або інших видів). Іншим варіантом є створення в рамках схем інвестування ЕП фонду розвитку або цільового фонду замість прямої виплати компенсації продавцям. У таких випадках плата, що стягується з покупців, накопичується в цільовому фонді, засобу якого у свою чергу використовуються в рамках схем інвестування для фінансування практики або заходів, спрямованих на розвиток екосистемних послуг. Перевага цього механізму полягає в тому, що: а) засоби із системи інвестування можуть бути спрямовані на фінансування різних видів практики та заходів, пов'язаних з екосистемними послугами; і б) механізм забезпечує гнучкість у переспрямуванні інвестицій згідно виникнення нових можливостей і потреб. Недоліки полягають в тому, що покупці, що зобов'язалися фінансувати цільовий фонд, не мають ясного уявлення про те, які послуги та блага вони одержать. Цей недолік можна частково нейтралізувати, включивши покупців у число піклувальників (або членів ради) цільового фонду, у силу чого вони здобувають право приймати рішення, що стосуються цільового призначення засобів.

Придбання землі є, звісно ж, звичайною ринковою угодою. Однак ця міра часто використовується в схемах інвестування в якості додаткового рязового засобу розвитку екосистемних послуг. У таких випадках земля здобувається конкретно з метою розвитку даної екосистемної послуги. Звичайне повернення землі в режим обмеженого використання або в природний стан служить розвитку таких послуг, як збереження води, підвищення її якості. Придбання землі має перевагу в тому, що витрати по угоді нижче тих, які в протилежному випадку пов'язані з виплатою прямої компенсації власникам землі. Відповідно до Правил Європейської економічної комісії (ЄЕК), що стосується плати за екосистемні послуги в

контексті комплексного управління водними ресурсами, рекомендується кілька таких схем<sup>2</sup>:

### **Державна схема інвестування в екосистемні послуги на місцевому рівні**

**Н**аочним прикладом державної платіжної схеми є програма управління нью-йоркським вододілом Катскіл. Вододіли Катскіл і Делавер є джерелом 90 % води, споживаної містом Нью-Йорком. У зв'язку з погіршенням якості води в 90-х роках Агентство з охорони навколишнього середовища (АОНС, США) впровадило вимогу про фільтрацію всіх поверхневих вод. Було підраховано, що будівництво фільтрувальної станції обійдеться в 6–8 млрд. дол. США, а щорічні витрати на експлуатацію складуть від 300 до 500 млн. дол. США. Замість будівництва фільтрувальної станції міська влада вирішила інвестувати 1,5 млрд. дол. США протягом 10 років у програму управління водорозділом, поклавши цю функцію на некомерційну організацію «Катскіл Уотершед Корпорейшн». Суть програми складається в удосконалюванні практики землекористування та лісокористування з метою скорочення масштабів забруднення води. Була прийнята схема ПЕП, кошти на яку були виділені владою міста Нью-Йорка, штату Нью-Йорк і федеральним урядом. На даному етапі ця схема фінансується за рахунок надходжень від податку, що стягується зі споживачів води в Нью-Йорку.

### **Державні схеми інвестування в екосистемні послуги на національному рівні**

**У** Швейцарії опади дають питну воду на суму приблизно в 3500 євро на гектар сільськогосподарських угідь. Оскільки основним джерелом забруднення ґрунтових вод нітратами є інтенсивні методи ведення сільського господарства, не адаптовані до місцевих умов, законодавство, що стосується охорони водних ресурсів і сільськогосподарського виробництва, було потрібно доповнити додатковими заходами, включаючи добровільні програми сприяння використанню екстенсивних сільськогосподарських методів. Прийняття схеми інвестування (було покликано змінити практику землекористування в Швейцарії для того, щоб скоротити забруднення ґрунтових вод нітратами. Слід відзначити, що при цьому акцент був зроблений на ґрунтових водах, використовуваних

для виробництва питної води. Федеральний указ про охорону водних ресурсів від 28 жовтня 1998 року вимагає від державних органів вживання заходів у випадку перевищення граничного рівня в 25 мг NO<sub>3</sub>/л у питній воді. Відповідно до статті 62а Федерального закону Швейцарії про охорону водних ресурсів, фермерам, що беруть участь у здійсненні скоординованого проекту зі скорочення забруднення нітратами води на території, що живить шпари для питної води, виплачується компенсація за додаткові витрати, пов'язані зі здійсненням на договірній основі встановлених заходів щодо охорони водних ресурсів, що виходять за рамки нормативних вимог і оптимальної сільськогосподарської практики та достатніх для зменшення рівня змісту нітратів нижче значення в 25 мг/л. Умови компенсації встановлюються центральним урядом, а кантони перетворюють відповідні міри в життя (договори з фермерами, виплати, контроль/оцінка).

### **Державні схеми інвестування в екосистемні послуги на субрегіональному рівні**

**З**агальна сільськогосподарська політика ЄС і агроекологічні міри (АЕМ) передбачають стимули для фермерів, що сприяють підтримці й поліпшенню екологічного стану їхніх сільськогосподарських угідь. Фермери отримують плату в обмін на послугу. Вони підписують договір з державною установою та отримують відшкодування за додаткові витрати, пов'язані з виконанням таких зобов'язань, і за втрату доходу внаслідок, наприклад, скорочення виробництва. При цьому переслідується подвійна мета — знизити екологічні ризики та зберегти природу й окультурені ландшафти. АЕМ виходять за рамки звичайної оптимальної сільськогосподарської практики (установлені законом правила та природоохоронних норми, які зобов'язаний виконувати кожен фермер у повсякденній практиці, що зводяться воедино в «регіональні» кодекси, які представляються державами — учасниками на схвалення Комісії.

### **Приватні інвестиції в екосистемні послуги**

**П**рикладом приватної домовленості (на засадах самоорганізації) є практика, застосовувана у водогосподарчих питаннях фірмою «Нестле» у Франції. «Нестле», що належать природні мінеральні джерела «Вігель» на північному сході Франції, вжила захисних заходів у живильні джерела

водозбірного басейну, де велося інтенсивне землеробство (що стало джерелом стоків біогенних речовин і накопичення пестицидів), скупивши сільськогосподарські землі та зробивши на них лісопосадки. Крім того, вона домоглася подальшого зниження некрапкового забруднення, підписавши з місцевими фермерами договори на строк від 18 до 30 років, що передбачали зниження рівня забруднення нітратами за рахунок введення екстенсивних методів тваринництва й їхньої оптимізації, а також заміни зернових культур на люцерну. Особливістю механізмів інвестування в екосистемні послуги є високий рівень взаємодії його учасників. Ці підходи вимагають високої комплементарності і є складними для впровадження в українських умовах конфліктного ресурсокористування. Тим більше для їхнього впровадження важливо використовувати підходи економіко-екологічних комунікацій, які варто формувати в Україні як один з елементів громадянського суспільства. Висока інтенсивність економіко-екологічної комунікації (у суб'єктній і об'єктній частині), досяжна в умовах формування цивільного суспільства, прозорості ведення залежного від споживання природних ресурсів бізнесу, важливих для стану навколишнього природного середовища інвестицій, в умовах застосування механізмів екологічних декларацій, кодексів ділової честі, дотримання міжнародних конвенцій, застосування інших форм екологічної етичності.

## **Розвиток економічного механізму водокористування та плата за екосистемні послуги**

**У** зв'язку з екстенсивним характером використання водних ресурсів і виникненням кризової екологічної ситуації в басейнах багатьох рік України виникла необхідність створення й впровадження економічного механізму регулювання водокористування в умовах формування ринкових відносин у державі. На основі нових методологічних підходів до визначення економічної оцінки води в 1992 році розроблена, так звана, «рентна концепція», на основі якої були визначені тимчасові тарифи на використання водних ресурсів для всіх водокористувачів, які за поданням Міністерства охорони навколишнього середовища України були затверджені Кабінетом Міністрів України (1994). Концепція плати за використання водних ресурсів базується на принципах відносин власності на водні ресурси України, Законі України «Про охорону навколишнього природного середови-

ща», Водному кодексі України. В економічному механізмі раціонального водокористування особливе місце займає плата за воду як природний ресурс. Основою формування механізму платного водокористування є економічна оцінка води. Плата за використання водних ресурсів повинна компенсувати всі витрати на зміст, експлуатацію та амортизацію водогосподарчих систем. На основі районування території України по диференційованих нормативах платежів за водні ресурси була розроблена методика розрахунків нормативів плати за забір води з поверхневих водних джерел. Усього в Україні виділено 45 районів по нормативах плати за забір води. Найменша та найбільша плата за 1 м<sup>3</sup> води, що забирається з поверхневих джерел, відноситься як 1 до 32.

Відповідно до існуючого законодавства підприємства — водокористувачі платять у бюджет збір за спеціальне користування водними ресурсами та збір за користування водами для потреб гідроенергетики й водного транспорту. Плата за спеціальне водокористування в українському Придунав'ї нараховується відповідно до кількості насосних станцій. Найдорожча вода в Татарбунарському районі. Структура платежів має бути більше чітка, виходячи з того, що вода повинна використовуватися як засіб або сировина. Плата має відповідно диференціюватися. За використання водних ресурсів суб'єктами підприємницької діяльності на власні виробничі потреби розрахунок плати слід здійснювати за обсягом фактичного використання води з урахуванням витрат даного суб'єкта та цінності води для користувача як виробничого ресурсу. В основу нормативів відрахувань і визначення плати за спеціальне використання водних ресурсів мають бути покладені прямі витрати на відтворення та охорону водних ресурсів, а також цінність водного ресурсу для користувачів. Такий підхід може стати основою для впровадження механізмів плати за екосистемні послуги в Україні. Важливим шансом для впровадження нових економічних інструментів природокористування для Придунайського регіону України є Європейська стратегія розвитку Дунайського регіону поряд з вже існуючими механізмами Рамкової водної директиви ЄС<sup>3</sup>.

Основним споживачем води в Українському придунайському регіоні є сільське господарство. Однак сільськогосподарський виробник (фермер) в Україні фактично не платить за воду (як вид спеціального природокористування відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», № 1268- XII від

26.06.1991, стаття 38<sup>4</sup>). Фактично фермери платять тільки за підкачування води, тільки за електроенергію, що витрачається на роботу насосів. На сьогодні в Україні діє положення про екологічний податок (ст. 46 Закону України № 1268–ХІІ), однак, прямої дії відносно споживання води ця норма не має. Особливістю українського бюджетного законодавства є так само облік обсягів міжбюджетних трансфертів. Принципово різний підхід використовується для водних ресурсів відповідно місцевих і республіканських бюджетів: 50 % збору за спеціальне водокористування, які зараховується в бюджет Автономної Республіки Крим і обласні бюджети враховуються в міжбюджетних трансфертах (тобто допомога області із загальних фондів державного бюджету може бути зменшена на ці суми); збір за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення й збір за спеціальне використання лісових ресурсів зараховуються в бюджети місцевого самоврядування по місцезнаходженню відповідних природних ресурсів і не враховуються при визначенні бюджетних трансфертів<sup>5</sup>. Впроваджуваний фінансовий механізм співвідноситься з концепцією плати за екосистемні послуги, пов'язаний з тим, що суми платежів повинні залишатися на тих територіях, де стягуються. Це може дати можливість вкладати кошти в рішення місцевих екологічних проблем, створить передумови для впровадження механізмів плати за екосистемні послуги. З іншої сторони ці механізми поки залишаються тільки на папері. Практично цей механізм поки не реалізований в Україні. Імовірно, необхідні додаткові нормативні акти та методики.

Ліміти на спеціально водокористування водних об'єктів державного значення виділяє безпосередньо Державного агентство водних ресурсів<sup>6</sup>, а місцевих об'єктів — місцеві вповноважені органи (басейнові управління)<sup>7</sup>. Згідно даним Державного агентства водних ресурсів України, платежі за спеціальне водокористування становлять в Україні від 500 тис. до 1 млрд. грн. щорічно. Одержувані місцевими та обласними фондами охорони 70 % збору за забруднення навколишнього природного середовища можуть піти на водоохоронні заходи. Виконавцями цих заходів звичайно є обласні управління водних ресурсів. Теоретично можуть бути й інші виконавці. У кожному разі місцеві ради можуть бути замовниками заходів щодо відновлення водних ресурсів.

Оплата за водні ресурси з боку рибників має свої особливості. Згідно ч. XVI Бюджетного кодексу України об'єктом оподаткування збором за спеціальне використання води для потреб риб-

ництва є фактичний обсяг води, необхідної для поповнення водних об'єктів для розведення риби й інших водних живих ресурсів (у тому числі для поповнення, що пов'язане із втратами води на фільтрацію й випарування). Ставки збору за спеціальне використання води для потреб рибництва становлять: 27,52 грн. за 10 тис. м<sup>3</sup> поверхневої води й 33,09 грн. за 10 тис. м<sup>3</sup> підземних вод. З погляду української правової системи, оренда водного об'єкта державного значення не допускається. На практиці ж земля під водними об'єктами перебуває в розпорядженні місцевих рад. А водою розпоряджається державна адміністрація. Державне агентство водних ресурсів України дає узгодження на оренду водних об'єктів. 100 % плати за оренду водних об'єктів іде в місцеві бюджети, усього в Україні, за даними Державного агентства водних ресурсів України — більше 40 000 ставок. Перспективними проектами ренатуралізації, пов'язаними з механізмом Плати за екосистемні послуги, може стати розкриття водоймищ українського Придунав'я. Втім для цього має бути рішення на рівні Одеського обласного управління водного господарства. Ціна за воду в Придунайському регіоні, що подається комунальними організаціями населенню, залежить від вартості водоочищення й передачі води в населені пункти. Комунальні організації мають значні пільги на оплату водних ресурсів: оплачують 30 % тарифу платежів за спеціальне водокористування. Порядок нарахування платежів за понадлімітні скидання забруднюючих речовин припускає плату в 5–кратному розмірі. Організації водоочищення уникають штрафних санкцій шляхом твердження нових завищених норм скидання (гранично-припустимих концентрацій забруднюючих речовин у стоках). Боротися із цим можна тільки шляхом повної заборони скидання у водойми забруднюючих речовин.

### **Проблеми відновлення земель та плата за екосистемні послуги**

**Б**ез підтримки держави або іншого зовнішнього інвестора неможливо забезпечити проекти відновлення земель в українському Придунав'ї й в Україні в цілому. Низька рентабельність сільськогосподарського виробництва не дає можливості оплатити програми відновлення земель самостійно. Земельний кодекс України й Закон України «Про охорону земель» зобов'язує сільгоспвиробника відновлювати родючість земель<sup>8</sup>. Однак основним стримуючим фактором, що перешкоджає прагненню багатьох фермерів до відновлення

якості ґрунтів, є очікування відкриття земельного ринку в Україні. Проти цієї реформи виступають, в першу чергу, керівники господарств. Очікується, що разом з відкриттям ринку земля потрапить у руки осіб, далеких від сільсько-го господарства. Від цього може постраждати водночас і продовольча безпека, і стан земель. У світі у вільному продажі перебуває не більше 3 % земель. Українська реформа повинна додержуватися цього принципу. Кількість земель, що виставляються на продаж, має обмежуватися. А продажу земель повинні передувати моніторинг, паспортизація земель, земельний аудит і, звичайно, землевідновлювальні заходи.

Потенціал використання тваринництва в Придунайському регіоні для землевідновлення є дуже низький. Як органічне добриво використовується солома. У неї варто додавати азотисті з'єднання з розрахунку 7–10 кг на тонну соломи (10 дол. США / тонну), 200–300 дол. США на га. За даними еколого-агрохімічної паспортизації, на початок 2007 року в Одеській області налічувалося 1023,0 тис. га солонцюватих ґрунтів, з них слабосолонцюваних — 740,8 тис. га, середньо- і сильносолонцюваних — 275,5 тис. га, солонців — 6,7 тис. га. Найбільше поширення такі ґрунти придбали на чорноземах південних у Придунайському регіоні: Ізмаїльському, Ренійському, Кілійському, Татарбунарському, Болградському районах області. Відновлення таких земель може бути одним із проектів ПЕП в Придунайському регіоні: Впровадження на зрошуваних солонцюватих чорноземах особливих сівозмін з високим вмістом люцерни та внесення підвищених норм органіки та соломи підвищить родючість чорноземів.

### **Плата за екосистемні послуги та туризм**

**П**лата за екосистемні послуги можлива як умова здійснення туристичних послуг в умовах Дунайського біосферного заповідника (ДБЗ). Плата за відвідування території ДБЗ не є стимулом для екологізації туризму. Більшість туроператорів не забезпечують дружність до екосистеми, а оплата для всіх операторів становить фіксовані 20 грн. за людину. Тому для екотурів плата за вхід у заповідник може бути диференційована залежно від типу судна, маршруту, екологізованості (дружності стосовно природи) туристичних («зелених») стоянок.

### **Плата за екосистемні послуги та ліси**

**П**ерспективними проектами ПЕП в Придунайському регіоні можуть стати відновлення втрачених лісосмуг, а так само посадка лісу на землях, що не використовуються. Замовниками таких робіт потенційно могли б стати фермерські господарства. Порядок і обсяги лісопосадок в українському Придунав'ї визначаються Державною цільовою програмою «Ліси України на 2010–2015 р.р.», що включає й лісосмуги. Щорічно в Придунав'ї висаджується софора на сотнях гектарів. Головна проблема із землями: практично всі доступні землі вже засаджені. Вартість висадження невелика: до 5–8 тис. грн. за га. У перспективі для залісення залишаються землі запасу.

### **Плата за екосистемні послуги та рибництво**

**С**пецифікою Одеської області є наявність великих внутрішніх водойм приморських озер і лиманів, два з яких є найбільшими озерами в Україні. Фонд рибогосподарських водойм області, у яких здійснюється промисловий лов водних живих ресурсів, включає 16 внутрішніх водних об'єктів (озера, лимани, водоймища та плавневі системи) загальною площею 175,6 тис. га, низов'я Дунаю й Дністра, а також приблизно 5 500 км<sup>2</sup> високопродуктивної акваторії північно-західної частини Чорного моря. Тільки внутрішні водойми Одеської області здатні були давати до 10 тис. тонн риби щорічно. У середині 80-х років тільки в придунайських озерах і р. Дунай рибальські підприємства Одеської області виловлювали від 3,6 до 5,4 тис. тонн риби. Однак, починаючи вже з 1988 р., на внутрішніх водоймах визначилася тенденція зниження уловів у десятки разів.

Для стабілізації й розвитку рибного господарства Придунав'я пропонується: збільшення обсягів вирощування якісного посадкового матеріалу для зариблення внутрішніх водойм і потреб ставкових господарств; реалізація завдань Загальнодержавної програми<sup>9</sup>, зокрема, створення в рамках проекту «Осетер» Дунайського розплідника для відтворення осетрових (севрюга, осетер) — Перспективний проект ПЕП; створення мережі аквагосподарств для культивування риби й безхребетних. Румунський досвід показує що рибництво може стати перспективним сектором для впровадження механізмів ПЕП.



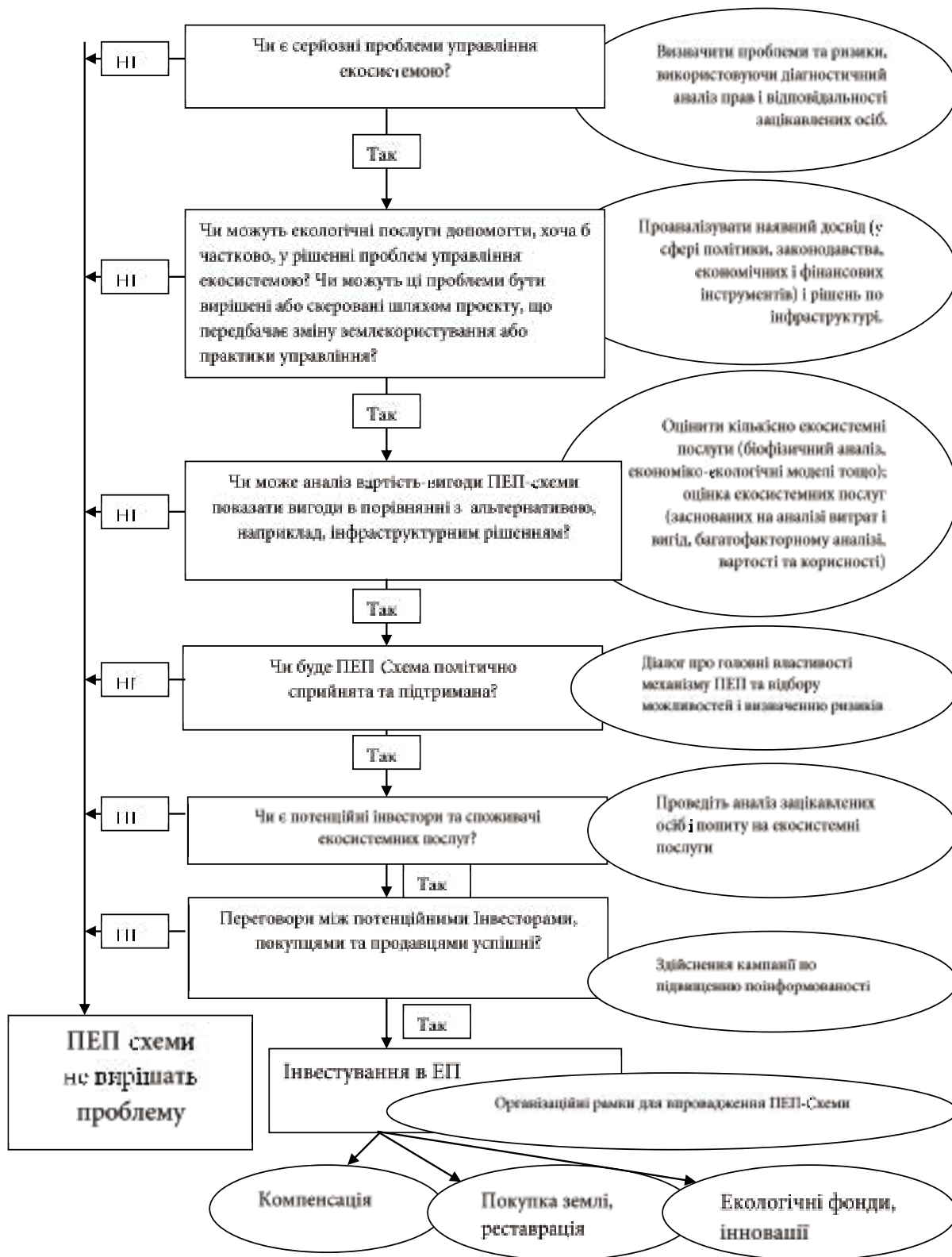


Рис. 1. Модель комунікації в процесі інвестування екосистемних послуг (Арестов, 2008).

## Бар'єри до впровадження плати за екосистемні послуги

Найважливішим бар'єром для впровадження механізму ПЕП в Україні є фіскальна політика. На жаль, на державному рівні адміністративна, податкова система, система управління природними ресурсами в Україні не готова до впровадження механізму ПЕП. Здійснення плати в рамках ПЕП викличе реакцію з боку податкової адміністрації та він, скоріше за все, буде зупинений. Розвиток ПЕП припускає необхідність прийняття відповідної нової «зеленої» фіскальної нормативно-правової бази. Разом з тим, в Україні існує досить розвинена система екологічних платежів за спеціальне використання природних ресурсів, у тому числі — водних. Прийнятий новий бюджетний і податковий кодекси України створюють передумови для впровадження ПЕП, що, однак, вимагає додаткових інституціональних і правових заходів. В свою чергу Українське Придунав'я є перспективним модельним регіоном для впровадження механізмів плати за екосистемні послуги в комунальному секторі, сільськогосподарському секторі в сфері туризму та транспорту.

- 1 <http://www.unece.org/env/documents/2006/wat/wg.1/tp.wat.wg.1.2006.1.r.pdf>
- 2 Плата за экосистемные услуги в условиях комплексного управления природными ресурсами./ Рабочая группа по комплексному управлению водными ресурсами. Второе совещание. Женева, 26–27 июня 2006 года /Европейская Экономическая комиссия./ ECE/MP. WAT/WG.1/2006/3, 6 June 2006.
- 3 Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15.06.32000L0060:BG:PDF>
- 4 Стаття 38. Загальне й спеціальне використання природних ресурсів: Використання природних ресурсів в Україні здійснюється в порядку загального й спеціального використання природних ресурсів. У порядку спеціального використання природних ресурсів громадянам, підприємствам, установам і організаціям надаються у володіння, користування або оренду природні ресурси на підставі спеціальних дозволів, зареєстрованих у встановленому порядку, за плату для здійснення виробничої й іншої діяльності, а у випадках, передбачених законодавством України, на пільгових умовах.
- 5 Стаття 66, 69 Бюджетного кодексу України
- 6 [http://www.scwm.gov.ua/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=38&Itemid=124](http://www.scwm.gov.ua/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=38&Itemid=124)
- 7 Кілійське управління водного господарства // <http://www.kuvh.narod.ru>
- 8 Земельний кодекс України № 2768-III от 25 октября 2001 г. / <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&p=13.05.4596.25.28> Закон України «Про охорону земель» № 962-IV от 19 июня 2003 г.
- 9 <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1516-15>

# Плата за інформацію: цинізм чиновників

**Єлизавета Алексєєва**  
керівник інформаційно-аналітичного  
відділу ЕПЛ

**01** грудня 2011 року ЕПЛ звернулася до Кабінету Міністрів України (надалі — КМУ) із запитом в порядку Закону України «Про доступ до публічної інформації». У своїй відповіді КМУ повідомив, що копію запитаного нами документа буде надіслано ЕПЛ після оплати фактичних витрат на копіювання відповідно до ст. 21 Закону «Про доступ до публічної інформації». За надання документа в 13 сторінок КМУ просив 13 гривень відшкодування.

Із мережі Інтернет (даний документ не зареєстровано у Міністерстві юстиції України і офіційно не опубліковувався) нам стало відомо, що 4 серпня 2011 року перший заступник керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України затвердив Норми витрат на копіювання та друк документів, що надаються за запитом на інформацію. Даніми нормами встановлено такий розмір плати за копіювання і друк документів за виготовлення однієї сторінки:

формат А4 та менший розмір (в тому числі двосторонній друк)	0,1 відсотка розміру мінімальної заробітної плати
формат А3 та більший розмір (в тому числі двосторонній друк);	0,2 відсотка розміру мінімальної заробітної плати
будь-якого формату, якщо в документах поряд з відкритою інформацією міститься інформація з обмеженим доступом, що потребує її відокремлення, приховування тощо (в тому числі двосторонній друк).	0,5 відсотка розміру мінімальної заробітної плати

Також в ході нашої діяльності нам стало відомо, що і Міністерство екології та природних ресурсів України (надалі — Мінприроди) 2 грудня 2011 року видало Наказ, яким затвердило Розмір фактичних витрат на копіювання або друк документів, що

надаються за запитом на інформацію, яким передбачено аналогічні ставки плати за інформацію.

Більше того, п. 4 Порядку відшкодування фактичних витрат на копіювання та друк документів, що надаються за запитом на інформацію, затвердженого Наказом Мінприроди № 504 від 02.12.11 р. та примітка 2 Норм витрат на копіювання або друк копій документів, що надаються за запитом на інформацію, затверджених Наказом першого заступника Керівника Секретаріату КМУ від 04.08.11 р. № 91) передбачають стягнення такої плати, починаючи із першої сторінки. Таким чином, за 10 сторінок плата не стягується, а за 11 сторінок відшкодовуються витрати на копіювання всіх 11 сторінок, тобто 11 гривень за розцінками Мінприроди та Секретаріату КМУ.

Вважаючи, що встановлення плати за копіювання та друк на такому рівні порушує право ЕПЛ на безкоштовний доступ до інформації об'ємом не

більше 10 сторінок та гарантію щодо обмеження розміру відшкодування на копіювання чи друк виключно фактичними витратами, МБО «Екологія-Право-Людина» у лютому 2012 року оскаржила акти Секретаріату КМУ та Мінприроди про ставки

відшкодування за інформацію до окружного адміністративного суду міста Києва.

Свою позицію ЕПЛ обґрунтувала таким:

Відповідно до ст. 21 Закону «Про доступ до публічної інформації» інформація на запит надається безкоштовно. У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк, в межах граничних норм, що визначаються Кабінетом Міністрів України. На виконання ч. 3 ст. 21 Закону «Про доступ до публічної інформації» Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 740 від 13.07.2011 року (Дод. 2), якою затвердив *Граничні норми витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію (далі — граничні норми)*. При визначенні граничних норм за виготовлення однієї сторінки КМУ виходить з розміру мінімальної заробітної плати (надалі — МЗП), що встановлюється на дату копіювання та друку документів. Граничні норми становлять:

- не більше ніж 0,1 % МЗП — копіювання або друк копії документів формату А4 та меншого розміру (в тому числі двосторонній друк);
- не більше ніж 0,2 % МЗП — копіювання або друк копій документів формату А3 та більшого розміру (в тому числі двосторонній друк);
- від 0,3 % до 0,5 % МЗП — копіювання або друк копій документів будь-якого формату, якщо в документах поряд з відкритою інформацією міститься інформація з обмеженим доступом, що потребує її відокремлення, приховування тощо (в тому числі двосторонній друк).

Відповідно до вимог закону розмір фактичних витрат на копіювання та друк визначається кожним окремим розпорядником в межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України. Секретаріат КМУ та Мінприроди як розпорядники інформації скористалися цим правом і затвердили розміри витрат на копіювання та друк у максимальному дозволеному граничними нормами розмірі.

Разом з тим, відповідно до ч. 2 ст. 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» запитувач зобов'язаний відшкодувати лише фактичні витрати. Під фактичними витратами слід розуміти грошові витрати або використання власних матеріалів і предметів виконавця з повним чи частковим їхнім споживанням, що здійснюються виконавцем для належного надання послуги. Оцінюючи фактично понесені витрати, слід враховувати тільки ті, які були необхідними для виконання дії.

Кабінет Міністрів України, а за ним і Мінприроди України встановили розмір відшкодування витрат на копіювання і друк однієї сторінки формату А4 у

розмірі 0,1 відсотка мінімальної заробітної плати, що станом на день подання позову становило 1,073 гривні, нічим не обґрунтувавши такий високий розмір. Тобто в разі потреби отримати одну тисячу сторінок публічної інформації звичайний громадянин України повинен віддати усю свою мінімальну заробітну плату, нічого у цьому місяці не їсти і спати на вулиці.

На відміну від відповідачів по справі, які встановили розмір відшкодування, який в разі перевищує навіть середню комерційну ціну надання такої послуги на ринку, Апарат Верховної Ради України встановив розмір фактичних витрат на копіювання і друк у 0,34 гривні за одну сторінку формату А4, Мінюст — 0,4 гривні, а Адміністрація Президента — 0,28 гривні, незважаючи на те, що усі ці органи знаходяться у м. Києві і фінансуються із одного державного бюджету.

Більше того, і Секретаріат КМУ, і Мінприроди при наданні у відповідь на запит більше десяти сторінок документів стягують оплату починаючи з першої сторінки. Тобто відповідь на запит кількістю сторінок 10 надається безкоштовно, а кількістю 11 — за одинадцять гривень.

Відповідно до ч. 2 ст. 21 Закону запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк тільки у разі, якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок. З цього положення та зі змісту ч. 1 ст. 21 Закону про те, що інформація на запит надається безкоштовно, випливає право запитувача на отримання безкоштовно копій документів у кількості від 1 до 10 сторінок. Тому, у разі якщо для відповіді на запит потрібно виготовити більше ніж 10 сторінок, оплата повинна проводитися починаючи із одинадцятої сторінки, а не з першої як затверджено оскаржуваними документами. Практики стягнення плати починаючи із 11 сторінки притримуються, наприклад, Вищий спеціалізований суд України із розгляду цивільних і адміністративних справ, Вища кваліфікаційна комісія суддів. Це записано у їхніх нормативних актах про порядок розгляду запитів на інформацію.

Керуючись Конституцією України, Законом України «Про доступ до публічної інформації» та на підставі Кодексу адміністративного судочинства України, ЕПЛ просила суд визнати незаконними оскаржувані акти Секретаріату КМУ та Мінприроди України.

Станом на липень 2012 року суд відкрив провадження по справі, провів попереднє судове засідання і приступив до судового розгляду справи. За подальшим розвитком подій слідкуйте на нашому веб-сайті.

**Окружний адміністративний суд міста Києва**  
вул. Командарма Каменєва, 8, корп. 1, м. Київ, 01601

**Позивач: Міжнародна благодійна організація  
«Екологія-Право-Людина»**  
вул. І.Франка, 9/1а, 79005, м. Львів,  
адреса для листування:  
а/с 316, 79000, м. Львів  
тел./факс. (032) 225-76-82,  
E-mail: office@epl.org.ua

**Відповідач 1: Секретаріат Кабінету Міністрів України**  
вул. Грушевського, 12/20, м. Київ, 1008  
Тел./факс: (044)254-05-84  
E-mail: pr@kmu.gov.ua

**Відповідач 2: Міністерство екології та природних  
ресурсів України**  
вул. Урицького, 35, м. Київ, 03035  
Тел.: (044)206-31-00  
Факс: (044)206-31-07  
E-mail: romenskiy@menr.gov.ua

## **АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ**

про визнання незаконними та скасування

- 1) розміру фактичних витрат на копіювання та друк документів, що надаються за запитом на інформацію,
- 2) п. 4 Порядку відшкодування фактичних витрат на копіювання та друк, затверджених Наказом Мінприроди № 504 від 02 грудня 2011 року, а також
- 3) наказу першого заступника Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів № 91 від 04 серпня 2011 р., яким затверджено Норми витрат на копіювання та друк документів, що надаються за запитом на інформацію.

Міжнародна благодійна організація «Екологія-Право-Людина» (надалі — ЕПЛ) відповідно до своїх статутних завдань здійснює захист екологічних прав фізичних та юридичних осіб, захист довкілля в інтересах суспільства, сприяє розвитку природоохоронної справи та розвитку екологічної освіти, науки та культури.

01 грудня 2011 року ЕПЛ звернулася до Кабінету Міністрів України (далі — КМУ) із запитом в порядку Закону України «Про доступ до публічної інформації». У відповіді № 17-11/260 (дод. 1) від 9 грудня 2011 року КМУ повідомив, що копію запитаного нами документу буде надіслано після оплати фактичних витрат на копіювання та друк відповідно до ст. 21 Закону «Про доступ до публічної інформації». За надання документу в 13 сторінок КМУ просив 13 гривень відшкодування на копіювання та друк. Із мережі Інтернет (даний документ не зареєстровано у Мінюсті і офіційно не опубліковувався) нам стало відомо, що 4 серпня 2011 року перший заступник Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів затвердив Норми витрат на копіювання та друк документів, що надаються за запитами на інформацію. Даними нормами встановлено наступну плату за копіювання і друк документів:

формат А4 та менший розмір (в тому числі двосторонній друк)	0,1 відсотка розміру мінімальної заробітної плати
формат А3 та більший розмір (в тому числі двосторонній друк);	0,2 відсотка розміру мінімальної заробітної плати
будь-якого формату, якщо в документах поряд з відкритою інформацією міститься інформація з обмеженим доступом, що потребує її відокремлення, приховування тощо (в тому числі двосторонній друк).	0,5 відсотка розміру мінімальної заробітної плати

Також в ході нашої діяльності нам стало відомо, що і Міністерство екології та природних ресурсів України (далі — Мінприроди) 02 грудня 2011 року прийняло Наказ, яким затвердило Розмір фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію, яким затвердило аналогічні ставки плати за інформацію.

Більше того, п. 4 Порядку відшкодування фактичних витрат на копіювання та друк документів, що надаються за запитом на інформацію, затвердженого Наказом Мінприроди № 504 від 02.12.11 р. та примітка 2 Норм витрат на копіювання або друк копій документів, що надаються за запитом на інформацію, затверджених Наказом першого заступника Керівника Секретаріату КМУ від 04.08.11 р. № 91) передбачають стягнення такої плати, починаючи із першої сторінки. Тобто за 10 сторінок плата не стягується, а за 11 сторінок відшкодовуються витрати на копіювання всіх 11 сторінок, тобто 11 гривень за розцінками Мінприроди та КМУ станом на лютий 2012 р.

Вважаємо, що встановлення розміру/норм відшкодування витрат на копіювання і друк одного аркуша А4 формату у розмірі 0,1 відсотка мінімальної зарплати (понад 1 гривня), одного аркуша А3 формату у розмірі 0,2 відсотка мінімальної зарплати (понад 2 гривні), одного аркуша будь-якого формату, у якому частина тексту заретушована, у розмірі 0,5 відсотка мінімальної зарплати (понад 5 гривень) та проведення обрахунку сторінок, починаючи із 1-ї сторінки, порушує ч. 1 ст. 21 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», наше право на безкоштовний доступ до інформації об'ємом не більше 10 сторінок та гарантію щодо обмеження розміру відшкодування на копіювання чи друк виключно фактичними витратами. Це впливає із наступного:

Відповідно до ст. 21 Закону «Про доступ до публічної інформації» інформація на запит надається безкоштовно. У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

На виконання ч. 3 ст. 21 Закону «Про доступ до публічної інформації» Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 740 від 13.07.2011 року (Дод. 2), якою затвердив Граничні норми витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію (далі — граничні норми). При визначенні граничних норм за виготовлення однієї сторінки КМУ виходить з розміру мінімальної заробітної плати (далі — МЗП), що встановлюється на дату копіювання та друку документів і становить:

- не більше ніж 0,1 % МЗП — копіювання або друк копії документів формату А4 та меншого розміру (в тому числі двосторонній друк);
- не більше ніж 0,2 % МЗП — копіювання або друк копій документів формату А3 та більшого розміру (в тому числі двосторонній друк);
- від 0,3 до 0,5 % МЗП — копіювання або друк копій документів будь-якого формату, якщо в документах поряд з відкритою інформацією міститься інформація з обмеженим доступом, що потребує її відокремлення, приховування тощо (в тому числі двосторонній друк).

Розмір фактичних витрат на копіювання та друк визначається кожним окремим розпорядником в межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України.

Відповідач 1 та Відповідач 2 як розпорядники інформації затвердили розміри/норми витрат на копіювання та друк (Наказ першого заступника Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів від 04 серпня 2011 року № 91, яким затверджено Норми витрат на копіювання або друк копій документів, що надаються за запитом на інформацію (Дод. 3) та Наказ Мінприроди № 504 Про відшкодування фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію (Дод. 4). Розмір витрат на копіювання та друк аркушів формату А4 та А3, затверджений цими наказами, дорівнює розміру граничних норм, затверджених Постановою КМУ № 740 від 13.07.2011 року. Копіювання або друк копій документів будь-якого формату, якщо в документах поряд з відкритою інформацією міститься інформація з обмеженим доступом встановлюється в максимальному розмірі граничних норм — 0,5 % МЗП.

На нашу думку встановлення Кабінетом Міністрів України та Мінприроди України розмірів витрат на копіювання та друк на рівні максимальних показників граничних норм на копіювання та друк є необґрунтованим та не законним.

**1. Відповідно до ч. 2 ст. 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» запитувач зобов'язаний відшкодувати лише фактичні витрати.** Під фактичними витратами слід розуміти грошові витрати або використання власних матеріалів і предметів виконавця з повним чи частковим їх споживанням, що здійснюються виконавцем для належного надання послуги. Оцінюючи фактично понесені витрати, слід враховувати тільки ті, які були необхідними для виконання дії.

Кабінет Міністрів України, а за ним і Мінприроди України встановили розмір відшкодування витрат на копіювання і друк однієї сторінки формату А4 у розмірі 0,1 відсотка мінімальної заробітної плати, що станом на день подання позову становить 1,073 грн. На відміну від Відповідача 1 та Відповідача 2, які встановили розмір відшкодування витрат на копіювання і друк на рівні максимальних граничних норм, що в разі перевищує навіть середню комерційну ціну надання такої послуги на ринку (Дод. 5 — роздруківка з інтернету цін послуг, які надає копі-центр «Копірочка», Дод. 6 — роздруківка з Інтернету цін послуг, які надає копі-центр «Копірка»), Апарат Верховної Ради України встановив розмір фактичних витрат на копіювання і друк, який становить 0,34 грн. за одну сторінку формату А4 (Дод. 7 — Розпорядження керівника Апарату ВРУ від 31.05.11 № 2941), Мінюст — 0,4 грн. (Дод. 8 — Наказ Міністерства юстиції України від 30.11.2011 N 3430/5), а Адміністрація Президента — 0,28 грн. (Дод. 9 — Розпорядження Керівника Державного управління справами від 11 жовтня 2011 року № 275), незважаючи на те, що усі ці органи знаходяться у м. Києві і фінансуються із державного бюджету.

Вважаємо, що встановлення такого необґрунтовано високого розміру відшкодування витрат на копіювання і друк відповідачами порушує право запитувачів на безоплатний доступ до публічної інформації та гарантію обмеження плати (в разі надання відповіді кількістю сторінок більше 10) лише фактичними витратами розпорядника.

**2. Відповідач 1 і Відповідач 2 при наданні у відповідь на запит більше 10 (десяти) сторінок документів стягують оплату починаючи з першої сторінки (примітка 2 Наказу КМУ та п. 4 Порядку відшкодування фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію Мінприроди). Тобто відповідь на запит кількістю сторінок 10 надається безкоштовно, а кількістю 11 — за одинадцять гривень.** Відповідно до ч. 2 ст. 21 Закону запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк тільки у разі, якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок. З цього положення та зі змісту ч. 1 ст. 21 Закону про те, що інформація на запит надається безкоштовно, впливає право запитувача на отримання безкоштовно копій документів у кількості від 1 до 10 сторінок. Тому, у разі якщо для відповіді на запит потрібно виготовити більше ніж 10 сторінок, оплата повинна проводитися починаючи із одинадцятої сторінки, а не з першої як затверджено оскаржуваними документами. Згідно ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Вважаємо, що стягування плати починаючи із першої сторінки (при наданні у відповідь на запит копій документів кількістю сторінок понад 10) є порушенням права запитувачів на безоплатний доступ до публічної інформації кількістю у 10 сторінок і менше, гарантований ч. 2 ст. 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

Згідно ч. 3 ст. 19 КАСУ адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Відповідно до ч. 4 ст. 105 КАСУ адміністративний позов може містити вимоги про скасування або визнання не чинним рішення відповідача — суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень.

Враховуючи вищенаведене та керуючись ст. 19 Конституції України, ст. 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації», п. 1 ч. 2 ст. 17, ч. 3 ст. 19, ч. 4 ст. 105 Кодексу адміністративного судочинства України,

## ПРОСИМО СУД:

### Стосовно Відповідача-1: Секретаріату Кабінету Міністрів України:

- 1) визнати незаконним та скасувати Наказ першого заступника Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів України №91 від 04.08.11 р., яким було затверджено «Норми витрат на копіювання або друк копій документів, що надаються за запитом на інформацію»;

### Стосовно Відповідача-2: Міністерства екології та природних ресурсів України:

- 2) визнати незаконним та скасувати п. 2 Наказу Мінприроди № 504 від 02.12.11 р., яким затверджено «Розмір фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію»;
- 3) визнати незаконним та скасувати п. 4 Порядку відшкодування фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію, затверджений наказом Мінприроди № 504 від 02.12.11 р.

### Додатки:

1. Копія листа КМУ від 9 грудня 2011 року № 17–11/260.
2. Постанова КМУ № 740 від 13.07.2011 року, якою затверджено Граничні норми витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію.
3. Наказ першого заступника Керівника Секретаріату Кабінету Міністрів від 04 серпня 2011 року № 91, яким затверджено Норми витрат на копіювання або друк копій документів, що надаються за запитом на інформацію.
4. Наказ Мінприроди № 504 Про відшкодування фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію.
5. Роздруківка з Інтернету цін послуг, які надає копі-центр «Копірочка».
6. Роздруківка з Інтернету цін послуг, які надає копі-центр «Копірочка».
7. Розмір фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитами на інформацію, затверджений Розпорядженням Керівника Апарату Верховної Ради № 2941 від 31.05.11 р.
8. Розмір фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію, розпорядником якої є Міністерство юстиції України, затверджений Наказом Міністерства юстиції України від 30.11.2011 N 3430/5.
9. Розмір фактичних витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитами на інформацію, що надійшли до Адміністрації Президента України та Державного управління справами, затверджене Розпорядженням Керівника Державного управління справами від 11 жовтня 2011 року № 275.
10. Квитанція про сплату судового збору.

**Виконавчий директор**

**МБО «Екологія-Право-Людина»**

**Кравченко Олена**

10 лютого 2012 року







*Не для продажи*

