

*19–20 (59–60)
2013*

ЕКОЛОГІЯ ПРАВО ЛЮДИНА





У номері:

Слідами незручної правди

Стан проведення консультацій з громадськістю Державним агентством екологічних інвестицій
Наталія Городецька12

Актуальні проблеми природно-заповідного фонду

Доступ до правосуддя у справах щодо об'єктів природно-заповідного фонду
Єлизавета Алексеева 16

Абсолютна заповідність та охорона біорізноманіття
Олексій Василюк..... 18

Президент планує вирішити проблеми Ялтинського заповідника без громадськості

Оля Мелень-Забрамна 23

Право знати

Фінансовий аспект доступу до інформації

Єлизавета Алексеева 26

Результати громадської експертизи виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» у Головному управлінні статистики у Львівській області

Марта Панькевич31

Доступ до актів перевірок суб'єктів господарювання — можливість для громадського контролю у сфері охорони довкілля

Наталія Проць..... 38

Правовий аналіз нормативних актів

Система оцінки впливу на навколишнє середовище в Україні

Єлизавета Алексеева.... 43

Оптимізація повноважень органів у сфері управління ОНПС: зміни в законодавстві та практичні аспекти їхнього застосування

Наталія Проць.....50

Ядерна безпека

Процес добудови нових блоків № 3 та № 4 на ХАЕС: нова робота для юристів ЕПЛ

Оля Мелень-Забрамна, Наталія Куць71

Екофорум

Проблема охорони водних ресурсів Західного регіону України

Володимир Харкевич, Петро Ніколенко..... 77

Актуальні екологічні аспекти проблеми відходів

Сучасні екологічні аспекти проблеми твердих побутових відходів

Алла Войціховська 94

Проблеми з відходами на українсько-польських прикордонних територіях

Іван Зозуля 97

Еколого-гідрогеологічні аспекти функціонування об'єктів накопичення твердих побутових відходів

Оксана Нагорна101

Медичні відходи: небезпека чатує на нас

Наталія Проць..... 103

Судова практика ЕПЛ

Опублікування висновків державної екологічної експертизи: три роки судової тяганини і ми майже у мети

Єлизавета Алексеева 117

Проекти

Обстоювання європейських стандартів оцінки впливу на довкілля в Україні національними та міжнародними експертами

Єлизавета Алексеева ... 120

Покращення регулювання екологічної складової регіональних програм у Львівській області

Оля Мелень-Забрамна . 121

Світ очима дитини

Карпати

Євгенія Бабенко 124

Казковість карпатських річок

Анастасія Вербіцька.....125

Чарівність та привабливість карпатських річок

Мар'яна Радюк 126

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@epl.org.ua ♦ Інтернет-сторінка: www.epl.org.ua

Environment People Law Journal № 19–20 (59–60)

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 state of holding consultations with the public by State Agency of Environmental Investments

Nataliya Horodetska..... 12

The article is devoted to the analysis of the state of holding consultations with the public by the State Agency of Environmental Investments. The author focuses on the analysis of main obstacles for public participation, presents proposals for improving the process of providing such consultations that are important element for formation of climate protecting policy.

Current Problems of Protected Areas

Access to justice in cases related to protected areas

Yelyzaveta Alekseyeva..... 16

The article analyzes a precedent decision of Higher Administrative Court of Ukraine supported by Supreme Court of Ukraine that established as a legal rule the right of every citizen to address the court with the aim to protect protected areas of Ukraine.

Absolutely protected areas and biodiversity preservation

Oleksiy Vasyliuk 18

In the article the author focuses on steppe protected areas as good examples of ambiguity of the regime of absolute protection showing that in some cases absolute protection causes that protected areas lose objects of their protection.

The President plans to solve problems of Yalta reserve without the public

Olya Melen'-Zabramna..... 23

In the article the author analyzes recent events, facts and decisions of public authorities related to expansion and change of borders of Yalta mountainous and forest natural reserve. The events described in the article precede the Order of the President of Ukraine, which has not been adopted yet. The public is particularly concerned about closeness of the process of drafting the order and other stipulating documents as well as by the plans alongside with its expansion to withdraw from the territory of the reserve 700 ha of particularly valuable lands.

The Right to Know

Financial aspect of access to information

Yelyzaveta Alekseyeva..... 26

The article analyzes ambiguous administrative practice of applying provisions of the Law of Ukraine "On Access to Public

Information" to charging fee for copying and printing documents. The author outlines the most widely spread errors in law application by owners of information and also describes results of EPL's appeal to the Constitutional Court of Ukraine for official interpretation of the above mentioned provisions of the law.

Results of the public expertise of realization of the Law of Ukraine "On Access to Public Information" in the Chief Administration of Statistics in Lviv region

Marta Pankevych..... 31

Continuing the public control over the state of implementation and realization of the Law of Ukraine "On Access to Public Information"; from January until September 2013 Environment-People-Law held a public expertise of functioning of the Chief Administration of Statistics in Lviv region reviewing the level of access to primary data that are not classified. As a result of the public expertise, both positive and negative aspects of realization of the Law of Ukraine "On Access to Public Information" have been revealed. In order to eliminate the drawbacks and ensure in future proper access to open primary data, EPL submitted expert proposals to the Chief Administration of Statistics to be considered. In the article you may read in detail about problems with access to primary data that are not classified as data with limited access and EPL's proposals as for their elimination.

Access to protocols of inspections of economic entities as a possibility for public control in the sphere of environmental protection

Natalya Prots' 38

State Environmental Inspection (hereinafter — SEI) is one of the key bodies of public authorities commissioned to ensure compliance with law in the sphere of environmental protection. However, the information about functioning of this body, which is certainly of great interest, is not always accessible for the interested public. Protocols of inspections of economic entities performed by SEI and its regional offices are among the main sources of environmental information and therefore have to be freely accessible. Stipulating social necessity of access to protocols of inspections, the author of the article analyzes legal norms related to obligation to ensure access to protocols of inspections as well as practical aspects of functioning of SEI and its regional offices on the basis of the research results.

Legal Analysis of Normative Acts

The system of environmental impact assessment in Ukraine

Yelyzaveta Alekseyeva 43

In the article the author presents legal framework and some examples of practical application of the institution of environmental impact assessment in Ukraine until 2011 and after, tries to reveal substantial incongruities between the national and EU systems of environmental impact assessment and presents recommendations for the steps to be made in order to adapt the legislation to EU acts and fulfill international obligations of Ukraine.

Optimization of authorities of public bodies in the sphere of environmental protection: changes in the legislation and practical aspects of its application

Nataliya Prots' 50

The reform of state governance in the sphere of environmental protection in Ukraine caused a lot of discussions among public officials, researchers, environmentalists, interested public. The administrative reform caused dubious attitudes because there were some positive changes in the sphere of environmental protection while a number of socially important issues such as location of database of protected areas, issuance of permits for use of natural resources and others have not been solved. Emphasizing the importance of the issue, the author of the article analyzes novelties of the legislation in realizing public policy in Ukraine in the sphere of environmental protection and practical aspects of their application. The author analyzes the administrative reform through the prism of transformation of the Ministry of Environment — the central body in the whole system of environmental protection, liquidation of its territorial branches in the regions, creation of subdivisions of environment and natural resources under regional state administrations and other important aspects of reforming the system of environment protecting authorities.

Nuclear Safety

The process of construction of new blocks #3 and #4 at Khmelnytska nuclear power plant: new work for EPL lawyers

Olya Melen'-Zabramna

Nataliya Kuts' 71

The article presents results of the analysis of decision-making process by central authorities concerning construction of new nuclear blocks in the territory of Khmelnytsk nuclear power plant. The authors emphasize violations of both national and international obligations of Ukraine in the process of sanctioning the construction of such an object. The authors also challenge grounding of such a decision concerning construction of new reactors in place of old blocks #3 and #4 that were suspended more than 20 years ago. The authors speak about potential threats for the environment, health of people residing in the adjacent zone around the nuclear power plant caused by construction and functioning of two new blocks next to two currently functioning blocks. The authors dwell on the essence and content of the demands expressed in the suit of EPL against the Ministry of Energy and Coal Industry of Ukraine.

Ecoforum

Problems with protection of water resources in Western region of Ukraine

Volodymyr Kharkevych

Petro Nikolenko 77

The authors of the article summarized and characterized the main sources of replenishment for artesian underground waters that include: a) replenishment sources located in a higher part of a relief; b) replenishment from rivers that goes through the zones of cracks; c) replenishment through deep breaks. Methods of protection of water sources from pollution have been described. The authors propose that public officials, deputies and other decision-makers on issues of development in Ukraine of non-existing shale gas take into consideration a number of important provisions.

Current Environmental Aspects of the Issue of Waste

Modern environmental aspects of the problem of solid domestic waste

Alla Voytsykhovska..... 94

The author of the article analyzed the main fractions of solid domestic waste, alternative ways of its use and analyzed the hazardous impact of burning solid domestic waste on the environment.

Problems with waste on Ukrainian-Polish transboundary areas

Ivan Zozulia..... 97

From Turka to Shatsk Ukraine borders on Poland. Lviv region is situated on the main European watershed where part of water arteries fall into the Black sea, another part fall into the Baltic sea. In the Soviet times in the valleys of transboundary rivers the Western Buh and the Dnister there were constructed industrial giants for extraction and processing sulfur, potassium salts, coal, processing oil, big power plants. Besides we have housing and communal industry with old technologies for solid domestic waste disposal and waste water treatment. All this harms the environment both of Ukraine and the European Union due to common river system. Close cooperation with Poland in solving these issues has to bring positive results for both countries. The author invites you to consider the problem of waste on Ukrainian-Polish transboundary areas and analyze ways of overcoming these problems.

Environmental and hydrogeological aspects of functioning of solid domestic waste collection points

Oksana Nahorna..... 101

The author speaks about the impact of solid domestic waste on the state of key components of the environment — hydrosphere and pedosphere. The mechanism of impact of solid domestic waste has been analyzed, which can be helpful for developing specific measures for eliminating it.

Medical waste: the danger is just around the corner

Nataliya Prots' 103

One of the most important characteristics of a country with the rule of law and developed democracy is real guarantee of constitutional rights and freedoms of a person and a citizen in the society. The Constitution of Ukraine recognizes a person to be the highest social value and endowed him/her with a wide spectrum of rights and freedoms. According to Art. 50 of the Constitution of Ukraine each person has the right to safe for life and health environment. Since medical waste is a factor of direct and indirect risk of contaminating environment, causing infectious and non-infectious diseases among population, the issue of utilization of medical waste became one of the main not only for medical institutions but for the whole society. Lack of an effective national system of managing such waste causes contamination of the environment and spread of various diseases, puts the country backwards in terms of rational and safe waste management. Emphasizing urgent need for solving this problem, the author of the article analyzes national and international legislation, state policy of Ukraine and current situation with medical waste management in Ukraine and makes recommendations for solutions of this problem.

Court Practice of EPL

Releasing conclusions of state environmental expertise: three years of litigation and we have almost reached our goal

Yelyzaveta Alekseyeva..... 117

The article dwells on the course and results of the litigation initiated by EPL with the aim to force the Ministry of Environment to post on its web-site conclusions of state environmental expertise. The author cites legislative provisions that are the basis of the suit and also provides arguments proving erroneousness of arguments of the defendant. The article also includes description of enforcement actions of the court decision.

Projects

Enforcing European standards of environmental impact assessment in Ukraine by national and international experts

Yelyzaveta Alekseyeva..... 120

Improvement of regulation of environmental component in regional programs of Lviv region

Olya Melen'-Zabramna..... 121

The World through Children's Eyes

The Carpathians

Yevhenia Babenko..... 124

Magic Carpathian rivers

Anastasia Verbitska 125

Beauty and attractiveness of Carpathian rivers

Maryana Radiuk 126

© Environment People Law Journal,
19-20 (59-60), 2013
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
Алексєєва**

Провідний юрисконсульт 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.



**Олексій
Василюк**

Співробітник Відділу моніторингу та охорони тваринного світу Інституту зоології НАН України. З 2001 року — член Національного екологічного центру України, з 2004 — очолює молодіжне відділення НЕЦУ. З березня 2008 — заступник голови НЕЦУ, з 2011 року — член ради НЕЦУ. Співзасновник Дружини охорони природи «Зелене Майбутнє» та благодійного фонду «Київська ландшафтна ініціатива». Співавтор проекту «www.environment.org.ua», екологічних відеоновин 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.



**Алла
Войціховська**

Асистент кафедри екологічної безпеки та аудиту Національного університету «Львівська політехніка». Закінчила хімічний факультет та аспірантуру за спеціальністю «Екологічна безпека» Львівського національного університету імені Івана Франка. Працює над кандидатською дисертацією «Оцінювання впливу важких металів на ґрунти в районі Львівського полігону твердих побутових відходів». Координатор проекту в рамках Програми транскордонного співробітництва Польща-Білорусь-Україна «Утилізація токсичних пестицидів на території Львівської області в басейнах транскордонних рік Сян, Західний Буг», успішно реалізованого ЕПЛ. З 2001 р. до 2011 р. працювала у Державному управлінні охорони навколишнього природного середовища та Державній екологічній інспекції в Львівській області. Технічний експерт Центру екологічного менеджменту, інжинірингу та реєстру. Автор понад 20 наукових статей, екологічних публікацій.



**Наталія
Городецька**

Починала свою діяльність ЕПЛ як волонтер. З 2009 року працює на посаді юрисконсультанта 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.



Іван Зозуля

Академік Академії гірничих наук України, керівник відділення гірничо-хімічної сировини Академії гірничих наук України, з 1989 по 2010 роки — керівник інституту «ГІРХІМПРОМ», нині — технічний директор інституту, голова Комітету охорони довкілля Польсько-Української господарчої палати, заступник Президента ОПОЛ Львівщини, член президії Львівського об'єднання роботодавців, заступник голови комісії з охорони довкілля Громадської ради при Львівській обласній державній адміністрації, лауреат Державної премії України 2008 року в галузі науки і техніки по екології, нагороджений нагрудним знаком «Знак пошани за заслуги перед хімічною галуззю України», заслужений працівник промисловості України.

Сфера зацікавлень та інтересів: реабілітація порушених територій і перетворення їх в зони рекреації, переробка ТПВ, стратегічні питання охорони довкілля, попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій.



Наталія Куць

Студентка юридичного факультету ЛНУ ім. І.Франка, волонтер ЕПЛ з 2012 року. Сфера зацікавлень: об'єкти ПЗФ, зміна категорій земель, збереження рідкісних видів рослинного та тваринного світу.



Оля Мелень- Забрамна

Керівник юридичного відділу ЕПЛ, лауреат премії Голдман, випускниця Магістерської програми екологічного права Нотгінгемського університету. Сфера зацікавлень та професійних інтересів: ядерна безпека, зміна клімату, альтернативні джерела енергії, проблеми нормативно-правового регулювання у сфері поводження з відходами, захист об'єктів природно-заповідного фонду, захист та збереження біорізноманіття.



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.



Наталія Проць

Експерт ЕПЛ з правових питань проекту «Посилення ролі громадянського суспільства у сприянні Уряду в процесі реалізації Стратегії ЄС для Дунайського регіону». Сфера інтересів: вплив розвідки та експлуатації нетрадиційних газів на довкілля та здоров'я людей, проблеми нормативноправового регулювання у сфері поводження з відходами, захист об'єктів природно-заповідного фонду, будівництво малих гідроелектростанцій в Карпатському регіоні, доступ громадськості до актів перевірок суб'єктів господарювання.



Володимир Харкевич

Доцент кафедри екологічної та інженерної геології і гідрогеології Львівського національного університету імені Івана Франка, за фахом — геолог, двадцять років працював провідним гідрогеологом по екологічних роботах в регіональному геологічному підприємстві «Західукргеологія».



Ганна Хомечко

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

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. Редколегія не завжди поділяє думку авторів.

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

Журнал
«Екологія. Право. Людина»,
№ 19–20 (59–60), 2013 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. Мелень–Забрамна, А. Самура,
М. Панькевич, Г. Хомечко

Переклад: Г. Хомечко

Дизайн: О. Жінчина

Друк: ТЗОВ «Компанія “Манускрипт”»

Підписано до друку 04.12.2013 р.
Формат 60x84/8. Папір офсетний.
Гарнітура Minion Pro. Офсетний друк.
Умовн. друк. арк. 14,7. Обл.-вид. арк. 12,7.
Друк: ТЗОВ «Компанія “Манускрипт”»

© Журнал «Екологія. Право. Людина»
№ 19–20 (59–60), Львів, 2013

Шановні читачі та дописувачі!

Пропонуємо до вашої уваги наступний випуск журналу, в якому ми поділимося з вами аналізом низки проблем з охорони екологічних прав та довкілля, що є на сьогодні вкрай актуальними і які можуть допомогти зацікавленій громадськості в їхній природоохоронній діяльності.

Проблема зміни клімату була і залишається одним із найбільш серйозних викликів людству. Глобальна зміна клімату є проблемою планетарного масштабу, над вирішенням якої мають працювати всі. Не останню роль тут відіграє співпраця уряду, ЦОВВ та громадянського суспільства. Цього разу у рубриці «Слідами незручної правди» ми підніmemo питання стану проведення консультацій з громадськістю Державним агентством екологічних інвестицій, зосередимося на аналізі основних перешкоди для належної участі громадськості, надамо пропозиції щодо вдосконалення процесу надання таких консультацій, які є важливим елементом у формуванні кліматоохоронної політики держави.

Сучасний стан заповідної справи в Україні викликає велике занепокоєння серед екопільноти, оскільки діяльність у даній сфері є суттєво послабленою та вкрай неефективною. Дана ситуація призводить до збою системи охорони ПЗФ, відвертими зловживаннями, розквітом корупційних схем вилучення земель зі складу ПЗФ, тощо. У рубриці «Актуальні проблеми природно-заповідного фонду» читачі матимуть змогу ознайомитися з останніми подіями, пов'язаними з намаганнями природоохоронців зберегти Ялтинський гірсько-лісовий природний заповідник. Разом з авторами читачі матимуть змогу проаналізувати рішення державних органів, що стосуються розширення та зміни меж Ялтинського гірсько-лісового природного заповідника. Також увазі читачів ми пропонуємо аналіз рішення Вищого адміністративного суду України, підтримане Верховним судом України, яке зафіксувало як норму права право кожного звертатися до суду з метою захисту об'єктів природно-заповідного фонду України, запропонуємо вашій увазі також аналіз теорії режиму абсолютної заповідності.

Продовжуючи працювати над проблемою доступу до інформації, у рубриці «Право знати» ми запрошуємо читачів ознайомитися із аналізом неоднозначної практики застосування положень ЗУ «Про доступ до публічної інформації», із аналізом основних помилок правозастосовної діяльності розпорядників інформації. У цій рубриці ми також поділимося з вами результатами громадської експертизи виконання ЗУ «Про доступ до публічної інформації» у Головному управлінні статистики у Львівській області, із аналізом доступу до актів перевірок суб'єктів господарювання як реальної можливості громадського контролю у сфері охорони довкілля.



Реформа державного управління у сфері охорони довкілля в Україні спричинила чимало дискусій серед державних службовців, науковців-екологів, зацікавленої громадськості. Дана реформа викликала неоднозначне трактування, оскільки внесені певні позитиви у сфері державного управління охорони навколишнього природного середовища, втім все ж не вирішеною залишається низка суспільно важливих питань, таких як, розміщення архівів природно-заповідного фонду, надання дозволів на спеціальне користування природними ресурсами, тощо. У рубриці «Аналіз нормативних актів» ми пропонуємо вашій увазі аналіз адміністративної реформи через призму трансформування Мінприроди — центрального органу у всій системі охорони довкілля, ліквідацію його територіальних органів на місцях, створення структурних підрозділів екології та природних ресурсів при обласних державних адміністраціях та інші важливі аспекти реформування системи органів охорони довкілля. Вашій увазі також пропонується огляд деяких прикладів застосування інституту оцінки впливу на довкілля в Україні в 2011 році і після, аналіз невідповідності національної системи системі оцінки впливу ЄС, а також запропонуємо до вашого розгляду низку рекомендацій, необхідних для адаптації законодавства до актів ЄС та виконання міжнародних зобов'язань України в цій сфері.

У рубриці «Ядерна безпека» ми пропонуємо вашій увазі аналіз процесу прийняття рішень ЦОВВ стосовно будівництва нових атомних блоків на території Хмельницької атомної станції, вкажемо на порушення водночас і національного законодавства, і міжнародних зобов'язань України в процесі санкціонування будівництва такого об'єкту.

Україна входить в число країн з найбільш високими абсолютними обсягами утворення та накопичення відходів. Щорічно їх утворюється бл. 700-720 млн. тонн. Загальна маса накопичених на території України відходів у поверхневих сховищах перевищує 25 млрд. тонн, що в розрахунку на 1 кв. км площі становить близько 40 тис. тонн. Проблема відходів має високу гостроту через низьку швидкість їхнього розкладення. Папір руйнується через 2 — 10 років, консервні банки майже за 100 років, поліетиленові матеріали — за 200 років, пластмаса — за 500 років, а скло для повного розкладу вимагає 1000 років.

В Україні донині немає належним чином організованої системи збирання, зберігання та видалення токсичних відходів, відсутні техніка та обладнання для переробки відходів будівництва і комунального господарства, електронних відходів, медичних відходів. Неefективні норми адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення правил збирання, зберігання, транспортування та використання промислових й інших відходів. Саме аналізу цих аспектів даної проблеми присвячена низка статей рубрики «Актуальні екологічні аспекти проблеми відходів».

У традиційній рубриці «Судова практика ЕПЛ» ми ознайомимо читачів з ходом та результатами розгляду справи ЕПЛ, яка була подана з метою опублікування висновків державної екологічної експертизи на веб-сайті Мінприроди, дамо аналіз норм, що були покладені в основу позову.

У діяльності нашої організації ми велику увагу приділяємо екологічній освіті підрастаючого покоління. Саме для них створена рубрика «Світ очима дитини», де діти мають змогу поділитися з нами своїми поглядами на збереження довкілля.

Дописувачами 19–20 номеру журналу були Академія гірничих наук України, ВГО «Національний екологічний центр України», Інститут «ГІРХІМПРОМ», Інститут зоології НАН України, Львівський національний університет імені Івана Франка, Львівська міжнародна гімназія, Національний університет «Львівська політехніка». Маємо надію, що даний номер часопису стане вам у пригоді. Редакція буде рада отримати від вас коментарі та пропозиції стосовно нашого видання, а також інформацію про відомі вам випадки порушення екологічних прав громадян та довкілля. Ми завжди готові прийти вам на допомогу.

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

Стан проведення консультацій з громадськістю Державним агентством екологічних інвестицій

Наталія Городецька
юрисконсульт 1-ої категорії ЕПЛ

Стаття присвячена аналізу стану проведення консультацій з громадськістю ДАЕІ, автор зосереджується на аналізі основних перешкоди для належної участі громадськості, надає пропозиції щодо вдосконалення процесу надання таких консультацій, які є важливим елементом у формуванні кліматоохоронної політики.

Попри поширену думку держслужбовців, факт залучення громадськості до процедури консультацій з громадськістю ще не говорить, що така дотримана в цілому. Формально орган може організувати проведення обговорення, опублікувавши повідомлення про обговорення, оприлюднення отриманих коментарів, але реально не завжди коментарі громадськості належним чином розглядаються, вже не кажучи про їхнє врахування. Хоча саме покращення змісту проекту нормативно-правового акту за рахунок коментарів громадськості і є метою проведення таких консультацій.

Процедура участі громадськості у коментуванні проектів нормативно-правових актів детально прописана у Постанові Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (надалі — Порядок проведення консультацій з громадськістю).

Щодо регуляторних актів, як окремого виду нормативно-правових актів, що регулюють господарські та адміністративні відносини між

суб'єктами господарювання і державними органами, то процедура щодо оприлюднення їхніх проектів та врахування коментарів громадськості, окрім вищезазначеної Постанови, врегульована у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Аналізуючи стан проведення консультацій з громадськістю Державним агентством екологічних інвестицій України (надалі — ДАЕІ, Держекоінвестагентство), ЕПЛ виявила певні недоліки процесу участі громадськості, одні з яких пов'язані безпосередньо із діяльністю органу, інші зумовлені недосконалим законодавством.

Варто звернути увагу, що, починаючи з 2011 року, Держекоінвестагентство не наділене повноваженнями приймати нормативно-правові акти, а лише накази організаційно-розпорядчого характеру, які спрямовані на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України та наказів Міністерства екології та природних ресурсів України.

Відтак, функція прийняття нормативно-правових актів обмежилась повноваженням Голови Держекоінвестагентства вносити на

розгляд Міністра екології розроблені Держекоінвестагентством України проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства екології та природних ресурсів України.

Незважаючи на такі зміни, ДАЕІ і надалі залишається відповідальним за проведення консультацій із громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які ним розробляються. Адже, відповідно до пункту 5 Порядку проведення консультацій з громадськістю, з питань формування та реалізації державної політики (Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996) консультації з громадськістю організовує і проводить орган виконавчої влади, який є головним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя.

Лише за останні два роки ДАЕІ підготувало 32 проекти нормативно-правових актів, в тому числі регуляторних, згідно інформації із офіційного веб-сайту ДАЕІ, рубрика звіту¹.

Якщо до 2011 року зауваження МБО «Екологія—Право—Людина» виникали щодо неналежного проведення громадського обговорення Держекоінвестагентством (з приводу чого ЕПЛ подано позов²), зокрема: порушення ДАЕІ вимог про оприлюднення коментарів громадськості, оприлюднення результатів їхнього врахування чи неврахування із обґрунтуванням причин відхилення коментарів, неповідомлення письмово громадськості про результати розгляду коментарів та відсутність мотивування неврахування окремих коментарів тощо; то на сьогодні процедура щодо оприлюднення дещо покращилась, втім процес врахування пропозицій залишається недосконалим.

У першу чергу, під питанням: який орган повинен враховувати коментарі — розробник (ДАЕІ) чи орган, який приймає розроблюваний акт (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Мінприроди, Президент України)?

Законодавство³ покладає на орган виконавчої влади, який проводить консультації з громадськістю, обов'язок враховувати результати громадського обговорення під час прийняття остаточного рішення. Втім ДАЕІ, яке проводить такі консультації, не може врахувати пропозиції громадськості в остаточному рішенні, оскільки ним таке остаточне рішення не приймається. Повноваженням приймати остаточне рішення наділені зазначені вище органи виконавчої влади, яким ДАЕІ розробляє і подає проект на затвердження.

Отже, консультації з громадськістю формально проводяться ДАЕІ, а розгляд і врахування коментарів громадськості під час прийняття остаточного рішення фактично не відбуваються. До того ж, в законодавстві відсутня процедура розгляду і врахування коментарів громадськості органом, який приймає остаточне рішення у випадку, якщо консультації з громадськістю проводив розробник.

Цікаво, що в процесі ОВНС коментарі громадськості враховуються і на стадії розробки проектної документації, і на стадії прийняття компетентним органом остаточного рішення (наприклад, висновку державної екологічної експертизи щодо поводження з відходами).

Щодо регуляторних актів, то в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» чітко прописано, що саме розробник проекту регуляторного акту (регуляторний орган або інший орган, установа, організація, особа чи група осіб, що уповноважені розроблювати або організовувати, спрямовувати та координувати діяльність з розроблення проекту регуляторного акта) розглядає отримані зауваження та пропозиції громадськості і повністю або частково їх враховує або мотивовано відхиляє. Отже, з приводу регуляторних актів не виникає сумнівів щодо обов'язку розробника проекту розглянути і врахувати обґрунтовані на його думку коментарі громадськості.

Окремо виникають застереження щодо процедури включення отриманих коментарів громадськості до проекту регуляторного акту. Незрозуміло, чи ДАЕІ включає враховані коментарі в остаточний варіант проекту і надсилає до органу, уповноваженого його прийняти; чи такі коментарі надсилаються окремо від проекту і нормотворчий орган включає їх автоматично або повторно розглядає і вирішує питання про включення.

Держекоінвестагентством не вивішується остаточний проект акту регуляторного акту, який доопрацьований за результатами проведення консультацій з громадськістю, а відтак важко передбачити, чи були включені коментарі в остаточний варіант проекту, який подається нормотворчому органу на затвердження.

Щодо самої процедури проведення консультацій з громадськістю, то у роботі ДАЕІ ЕПЛ виявлено низку таких зауважень та порушень.

Однією із них, є те, що згідно законодавчих вимог органи виконавчої влади щороку до початку року складають та затверджують орієнтовні плани консультацій з громадськістю і оприлюднюють їх на офіційному веб-сайті. Держекоінвестагентством складено та опубліковано Орієнтовний план

консультацій з громадськістю на 2010, 2012 та 2013 роки. Щодо інших років, такі плани не опубліковані, тоді як обов'язок щодо їхнього затвердження був встановлений ще у Постанові КМУ № 1378 від 15.10.2004 року, яка діяла до 26.11.2009 р.

Порядок проведення консультацій з громадськістю також передбачає, що консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

ДАЕІ проводяться консультації з громадськістю лише у формі громадського обговорення. Щодо вивчення громадської думки, то на веб-сайті ДАЕІ відсутня інформація про проведення такої форми консультацій, що дає підстави вважати, що така не проводиться, адже її результати і звіт про результати вивчення громадської думки повинні публікуватись на веб-сайті.

Ще однією із вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю є обов'язкове проведення консультації у формі публічного громадського обговорення щодо:

- проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;
- проектів регуляторних актів;
- проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їхнього виконання;
- звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їхнє витрачання за минулий рік.

ДАЕІ оприлюднює для громадського обговорення в основному проекти нормативно-правових актів, в тому числі регуляторних. Щодо звітів про витрачання бюджетних коштів за кожний рік, то публічні громадські обговорення не проводяться, і відсутня інформація про складення таких звітів ДАЕІ. Стосовно проведення громадського обговорення проектів регуляторних актів, то із сайту ДАЕІ вбачається, що ДАЕІ дотримується лише вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» щодо оприлюднення повідомлень про оприлюднення проекту регуляторного акта, аналізу регуляторного впливу, звіту про відстеження результативності, тощо. Разом з тим, ДАЕІ не виконуються вимоги, встановлені Порядком про-

ведення консультацій з громадськістю, в частині підготовки і оприлюднення звіту про результати громадського обговорення, тощо; тоді як Порядок проведення консультацій з громадськістю поширюється і на проекти регуляторних актів та деталізує передбачену законом процедуру проведення громадського обговорення.

У Порядку проведення консультацій з громадськістю зазначено, що оприлюднення текстів проектів регуляторних актів здійснюється відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Щодо решти заходів в рамках процедури громадського обговорення проектів регуляторних актів, слід застосовувати положення Порядку проведення консультацій з громадськістю.

Згідно вимог пункту 17 Порядку проведення консультацій з громадськістю орган виконавчої влади для проведення електронних консультацій з громадськістю повинен розмістити на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» та на своєму офіційному веб-сайті: інформаційне повідомлення про проведення публічного громадського обговорення; текст проекту акта, винесеного на обговорення; електронну адресу для надсилання пропозицій та зауважень і номер телефону, за яким надаються консультації з питання, що винесено на публічне громадське обговорення. ДАЕІ розміщає вказану інформацію лише на своєму офіційному веб-сайті у рубриці «Нормативно-правові акти». Сайт «Громадянське суспільство і влада» хоч і працює, проте на ньому відсутня зазначена інформація.

Пропозиції та зауваження, що надходять на урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада» та офіційні веб-сайти органів виконавчої влади, повинні бути оприлюднені на цих веб-сайтах протягом п'яти робочих днів після їх надходження. Усні пропозиції та зауваження, у тому числі висловлені по телефону, фіксуються з обов'язковим зазначенням прізвища, імені та по батькові громадянина, його поштової адреси (абз. 2, 3 ч. 19 Порядку проведення консультацій з громадськістю).

За 2010–2013 роки ДАЕІ не опубліковано жодні пропозиції і зауваження громадськості. За 2009 рік — 4 коментарі громадськості, за 2008 — 2 коментарі.

Наприклад, в рамках роботи ГР при ДАЕІ члени ГР висловлювали свої зауваження та пропозиції до проекту Національного плану з адаптації до зміни клімату на 2011–2013 рр⁴. Незважаючи на це, ДАЕІ не оприлюднено результати розгляду і

врахування поданих пропозицій. Досі цей нормативний акт не прийнято.

За результатами публічного громадського обговорення органи виконавчої влади готують звіт, в якому зазначається: найменування органу виконавчої влади, який проводив обговорення; зміст питання або назва проекту акта, що виносилися на обговорення; інформація про осіб, що взяли участь в обговоренні; інформація про пропозиції, що надійшли до органу виконавчої влади за результатами обговорення; інформація про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень; інформація про рішення, прийняті за результатами обговорення.

За 2008–2013 рік на офіційному веб-сайті ДАЕІ опубліковано один звіт від 27.03.2012 року «Про результати проведення громадського обговорення проекту постанови Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 р. № 221”». Щодо інших проектів такі звіти не публікувалися.

Нижче у Таблиці наведена статистична інформація за 2010–2013 роки про кількість розроблених ДАЕІ проектів нормативно-правових актів та кількість

оприлюднених повідомлень про громадське обговорення проектів.

Підводячи підсумки наведеному аналізу, варто зауважити значні порушення ДАЕІ нормативних вимог при проведенні консультацій з громадськістю.

Відповідно до абзацу 3 ч. 15 Типового положення про Громадську раду, рішення органу, прийняте за результатами розгляду пропозицій громадської ради, не пізніше ніж у десятиденний строк після його прийняття в обов'язковому порядку доводиться до відома членів громадської ради та громадськості шляхом його оприлюднення на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб. Інформація про прийняте рішення має містити відомості про врахування пропозицій громадської ради або причини їх відхилення.

Під час засідання ГР при ДАЕІ 07 липня 2013 року Головою ДАЕІ Гончаренком Дмитром Вікторовичем було надано доручення працівникам ДАЕІ розглянути вказаний аналіз ЕПЛ із пропозиціями та вирішити питання про їх врахування чи відхилення. Станом на 05 вересня 2013 року ДАЕІ не оприлюднило інформацію про результати розгляду та врахування чи відхилення наданих ЕПЛ пропозицій.

Поточний рік	Кількість проектів НПА, які розроблені ДАЕІ	Кількість розроблених проектів НПА щодо яких оприлюднювалось повідомлення про громадське обговорення
2010 ⁵	16	1
2011 ⁶	13	5
2012 ⁷	14	2
2013 ^{8,9}	6	1

1 <http://www.seia.gov.ua/seia/control/main/uk/publish/category/626866>

2 <http://epl.org.ua/pravo/uchast-gromadskosti/spravi/dotrimannja-nacionalnim-agentstvom-ekologichnikh-investicii-zakonodavstva-pro-uchast-gromadskosti-pid-chas-komentuvanni-proektiv-normati/>

3 Пункт 8 ч. 14 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. N 996): 14. Публічне громадське обговорення організовує і проводить орган виконавчої влади із залученням громадської ради у такому порядку:

- визначає питання, яке буде винесене на обговорення;
- приймає рішення про проведення обговорення;
- розробляє план заходів з організації та проведення обговорення (у разі потреби);...
- оприлюднює в обов'язковому порядку інформацію про проведення обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб; ...
- забезпечує врахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення тощо.

4 http://www.seia.gov.ua/nature/control/uk/publish/article%3Bjsessionid=1A5158740DB2005B03ABF0919D5FFF97?art_id=131362&cat_id=115630 У рубриці Новини на веб-сайті ДАЕІ лише опубліковано повідомлення про громадське обговорення проекту Національного плану з адаптації до зміни клімату на 2011–2013 рр.

5 Згідно інформації із Звіту про діяльність ДАЕІ за 2010 рік

6 Згідно інформації із Звіту про діяльність ДАЕІ за 2011 рік

7 Згідно інформації із Звіту про діяльність ДАЕІ за 2012 рік

8 Згідно інформації із Звіту про діяльність ДАЕІ за перше півріччя 2013 року

9 <http://www.seia.gov.ua/seia/control/main/uk/publish/category/627797>

Доступ до правосуддя у справах щодо об'єктів природно-заповідного фонду

Єлизавета Алексєєва
провідний юрисконсульт,
керівник інформаційно-аналітичного відділу,
провідний юрисконсульт ЕПЛ

Стаття аналізує прецедентне рішення Вищого адміністративного суду України, підтримане Верховним судом України, яке зафіксувало як норму права право кожного звертатися до суду з метою захисту об'єктів природно-заповідного фонду України.

Акти індивідуальної дії, на відміну від нормативно-правових актів, дія яких поширюється на невизначене коло осіб, стосується прав і обов'язків чітко визначеного суб'єкта/суб'єктів. Безумовно, такі суб'єкти мають право оскаржувати видані щодо них акти індивідуальної дії в судовому порядку. Питання щодо права на звернення до суду (стендінгу/standing) в разі оскарження акту індивідуальної дії особою, чиїх прав і обов'язків такий акт не стосується безпосередньо, досить дискусійне. Неоднозначна і судова практика. У цьому контексті цікавим є досвід МБО «Екологія-Право-Людина» (надалі — ЕПЛ), яка оскаржила у рамках адміністративного судочинства акт індивідуальної дії Кабінету Міністрів України (надалі — КМУ) — Постанову КМУ від 20 червня 2006 року № 841 «Про надання земельних ділянок у постійне користування» та затверджений нею «Перелік земельних ділянок, що надаються у постійне користування державному підприємству «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» зі зміною цільового призначення» — з підстав порушення оскаржуваним актом законного інтересу ЕПЛ, який полягає у збереженні довкілля.

ЕПЛ є благодійною організацією, статутною метою якої є надання безкоштовної правової допомоги у сфері захисту екологічних прав та захист довкілля в інтересах суспільства. Формами здійснення благодійної діяльності ЕПЛ, відповідно до статуту, є в тому числі, представлення інтересів організації в судах України у справах, пов'язаних із порушенням екологічного законодавства.

Виходячи із положень ч. 1 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України про те, що кожна особа, яка вважає, що актом індивідуальної дії суб'єкту владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси має право звернутися до адміністративного суду, ЕПЛ оскаржила постанову КМУ № 841. Згідно обставин справи ЕПЛ оскаржила відповідність законодавчим нормам вищої юридичної сили постанови КМУ, якою спірна земельна ділянка, яка відноситься до особливо цінних земель, була надана відповідачем (КМУ) в постійне користування третій особі (НАЕК «Енергоатом») зі зміною цільового призначення без її виключення із складу регіонального ландшафтного парку «Гранітно-степове Побужжя» для розміщення хвостової частини Олександрівського водосховища.

У позові ЕПЛ стверджувала, що при прийнятті цього рішення відповідач порушив встановле-

ну чинним законодавством процедуру надання земельної ділянки, а саме: розташування Олександрівського водосховища на землях регіонального ландшафтного парку, які належать до особливо цінних земель, не було погоджено з Верховною Радою України. Крім того, рішення обласної ради про виключення зі складу регіонального ландшафтного парку “Гранітно-степове Побужжя” земельної ділянки загальною площею 27,7218 га для розміщення хвостової частини Олександрівського водосховища згідно з додатком до оскаржуваної постанови прийнято 6 липня 2006 року. Отже, спірним рішенням відповідач надав у користування земельні ділянки зі зміною їхнього цільового призначення без попереднього вилучення їх зі складу земель регіонального ландшафтного парку.

Суд першої інстанції задовольнив позов ЕПЛ. Разом з тим, суд апеляційний рішення місцевого суду скасував та ухвалив нове, яким у позові відмовив. Апеляційний суд виходив з того, що з матеріалів справи не вбачається порушення оскаржуваною постановою КМУ прав та інтересів позивача, тому відповідно до статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України позивач у цій справі є неналежним, що є підставою для відмови у задоволенні його вимог.

Вищий адміністративний суд України та Верховний Суд України виправили цю помилку. У відповідних рішеннях зазначено, що

«Відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» спірна земельна ділянка охороняється як національне надбання щодо якої встановлюється особливий режим охорони. Враховуючи загальнонаціональне суспільне значення природно-заповідного фонду спірні правові відносини відносяться до публічно-правових, тому необмежене коло осіб має право на звернення до суду за їхні захистом».

Надзвичайно важливим у цьому контексті відзначити, що після судової реформи 2010 року рішення Верховного Суду України, прийняті за результатами розгляду заяв про перегляд судових рішень з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, є обов’язковими для всіх суб’єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначені норми права, та для всіх судів України.

Таким чином, на сьогоднішній день можна говорити про зафіксоване у законодавстві суб’єктивне право кожного шукати у суді захисту об’єктів природно-заповідного фонду України.

Абсолютна заповідність та охорона біорізноманіття

Олексій Василюк
заступник голови Національного
екологічного центру України

У статті автор зацентрує увагу на степових заповідниках, як одному з вдалих прикладів неоднозначності режиму абсолютної заповідності, що дозволяє простежити, що абсолютна заповідність в окремих випадках стає причиною втрати заповідниками об'єкта їхньої охорони.

Ідея абсолютної заповідності — одна з найбільш красивих, романтичних і шляхетних ідей, народжених у природоохоронному русі. Ідеям такого масштабу дійсно місце на прапорах та епіграфах. Саме вона, зважаючи на очевидну гуманність, виглядає найбільш зрозумілою природоохоронною ідеєю з точки зору її морального обґрунтування. Здається, що саме за такими благородними ідеями має впізнаватись природоохоронний рух.

Але у вузьких колах самих природоохоронців, ця ідея потребує обговорення і не може сприйматись однозначно та беззастережно. Причиною цього є набір обставин, які виносять поняття абсолютної заповідності за межі ідеологічних обговорень у зовсім інші площини: юридичну, адміністративну та площину майнових відносин. Існує гаряча дискусія в середовищі природоохоронців, що розділяє її учасників на шанувальників беззастережного дотримання заповідного режиму і тих, хто вважає, що в разі загрози популяціям рідкісних видів або для підтримання екосистеми заповідника припустимо і навіть необхідне втручання людини.

Поняття заповідності існує передусім у законодавчій площині і в Україні передбачається Законом України «Про природно-заповідний фонд України». Поняття заповідності і абсолютно заповідного режиму існує в прив'язці до категорії охоронюваних територій «природний заповідник», що дісталася нам у спадок від радянської системи охорони природи. Так само заповідний режим передбачений законодавчо в заповідних зонах національних природних парків та регіональних ландшафтних парків. Законодавство відсилає опис режиму цих зон до статті про природні заповідники. Система природоохоронних територій СРСР мала виключно дотаційний характер, виключала можливість самостійного заробляння коштів адміністраціями окремих нацпарків та заповідників,

і тому могла собі дозволити таку розкіш, як абсолютна заповідність — режим повної відсутності господарської діяльності (автор — у гуманітарній площині — «невтручання» у природні процеси). Жодна країна світу, крім пострадянських, не в змозі пред'явити такі досягнення в природоохоронній галузі. Те, що декларували в якості програмних цілей світові ідеологи охорони природи Торо і Мюір, у нас матеріалізована на рівні механізмів в повній мірі. Ми маємо передбачені на законодавчому рівні природні заповідники, статус яких в інших країнах світу не виходить з площини гуманітарних дискусій і ширяє на межі філософії та ідеології.

Зупинимось на обговоренні степових заповідників як прикладу неоднозначності режиму абсолютної заповідності, що дозволяє простежити, як абсолютна заповідність в окремих випадках стає причиною втрати заповідниками об'єкта їхньої охорони.

Для початку потрібно вказати, що природні заповідники в степовій зоні України мають дуже невеликий розмір. Йдеться про декілька рознесених в просторі ділянок Українського степового природного заповідника, Луганського природного заповідника, заповідника «Михайлівська цілина» і декількох заповідників Криму. Загальна їхня площа становить 11849,5 га, тобто в середньому — по 987,4 га. Варто зазначити, що далеко не вся територія цих заповідників вкрита саме степовою рослинністю. Тут так само розміщені водойми і невеликі фрагменти лісів.

Звернемося до прикладу Луганської області. Область є аутсайдером у заповідній справі. При цьому, в області наявні досить великі заказники місцевого значення, що включають степові ділянки, площа яких значно перевищує площу наявних степових заповідників (наприклад,

заказник “Кононівській” — 942,49 га з 5000 га; заказник Іллірійський — 2567,5 га степів з 3660, 5 га; заказник “Терасківське” — 2313,14 га степу з 5346 га; заказник “Перевальський” — 1929,9 га степів з 2848,35 га; ботанічна пам’ятка природи “Новобіла” — 2311,42 га степів з 2407,12 га; заказник “Нагольчанський” — 786 га, і прилеглі один до одного заказники “Новорозсошанський”, “Донцовський” і “Кам’янський” із загальною площею степів 776 га із загальної площі 949 га). Потенційно, ці ділянки можуть бути не тільки великими за площею а й більш цінними ніж заповідники. Але ми розуміємо, що природний заповідник і заповідник місцевого значення — не одне і те ж. Очевидно, що територія, оголошена природним заповідником, є набагато більш цінною, ніж територія будь-якого заказника. Та й для створення заповідника необхідно докласти значно більше зусиль, ніж для оголошення заказника. На кожен заповідник в Україні припадає в середньому по 300 заказників. Чому ж деякі території стають природними заповідниками?

Як правило, це найбільш цінні ділянки, відомі серед вчених, як перлини дикої природи, що «випадково закотились під стіл» сільського господарства, гірничої та лісової промисловості, у зв’язку з чим до сьогоднішнього дня зберегли велику кількість рідкісних видів. За невеликими винятками саме довжина списку охоронюваних видів тварин і рослин вигідно відрізняє природні заповідники від заказників, пам’яток природи та нацпарків. Майже всі існуючі в Україні заповідники створені в місцях найбільшої концентрації рідкісних видів і в місцях, де збереглися популяції вузькоендемічних представників рослинного і тваринного світу. І охорона популяцій цих видів — головне завдання заповідника. Можливо, це історична помилка, що підмінила необхідність охороняти в заповідниках природні процеси на необхідність зберігати біорізноманіття. Але тим не менше ситуація склалась саме так. Можливо причиною цього є те, що процес охорони видів піддається моніторингу та звітності (їх буквально можна підрахувати і закартувати) і не піддається зрозумілій звітності процес охорони природних процесів. Історично, природні заповідники в Україні, в своїй більшості створені фактично як найбільш цінні заказники. Розбіжності поглядів в площині ідеології навряд чи додає нам морального права втратити те заповідання, якого домоглися попередники. Враховуючи, що практично будь-який куточок нашої планети відчуває антропогенний вплив (досить сказати про кислотні дощі, стан атмосферного повітря, інтродуценти і глобальні зміни клімату), очевидним виглядає і активне втручання людини у підтримання екосистем у тих випадках, коли вони самі не можуть підтримувати

біорізноманіття. Аргумент шанувальників абсолютної заповідності про те, що зникнення видів і трансформація екосистем є частиною еволюції і є природним процесом, варто сприймати дуже обережно. Причиною цього є сьогоднішні темпи вимирання видів, пов’язані переважно з прямими і непрямыми наслідками антропогенного впливу.

“Існує дуже тісний зв’язок між нашою стурбованістю з приводу зміни клімату і тривогою через зниження біорізноманіття, оскільки збиток, нанесений біорізноманіттю, сьогодні виникає з трьох речей: руйнування оселищ, надексплуатації і вторгнення чужорідних видів. Вони об’єднуються внаслідок змін — не нашого прямого втручання, руйнуючої місцеперебування, а глобальної зміни клімату; і можна виміряти, підтвердивши документально, зміна областей поширення птахів і риб, а так само часу цвітіння. Крім того, абсолютно ясно, що багато організмів не зможуть природним шляхом мігрувати з необхідною високою швидкістю або не зможуть взагалі мігрувати через територію, зайняту чужорідними видами. Що це означає для багатьох заповідників і областей дикої природи, які ми взяли під охорону? Якщо прийняти, що вони були обрані з метою зосередитися на порятунку деякого набору видів, що знаходяться під загрозою, то вони не будуть більше відповідати своєму призначенню.”¹

Мені подобається кожен з філософських і моральних аргументів на користь абсолютної заповідності, але навряд чи хтось стане сперечатися, що вона не повинна ставати причиною загибелі рідкісних видів, так як збереження біорізноманіття в умовах, коли нам не під силу відновлення втрачених видів, є найважливішим природоохоронним завданням, і воно нескінченно важливіше, ніж будь-яка філософська концепція, існуюча у моральній площині.

Знищенням рідкісних видів на прикладі степу може бути саме невтручання — бездіяльність. Степ сформований під впливом великої кількості копитних і риючих ссавців. Ділянки, позбавлені цих вкрай важливих груп тварин, будучи залишеними на самоплив, демонструють не відновлення, як це могло б бути на Поліссі або в горах, а навпаки — деградацію. Випас на таких ділянках є набагато більш природним процесом, ніж заповідність. Відмова від контрольованих палів, боротьби з інтродуцентами і випасу в заповідниках не чинить природу дикою. Навпаки, така відмова залишає в заповіднику активно діючими вже «запущені» у минулому процеси антропогенного походження. Виходить, що вигнання із заповідника сінокосарок прийнято вважати нормою, а знищення видів-інтродуцентів, занесених людиною — ні.

Між іншим, діяльність або бездіяльність, що призводить до зникнення рідкісних видів у заповіднику, цілком заслуговує кримінального розгляду щодо його адміністрації, на яку покладено обов'язок охороняти рідкісні види. Візьмемо, наприклад, червонокнижний лишайник *Cetraria steppae*, що виростає на оголених ділянках ґрунту в заповіднику «Провальський степ». Враховуючи, що проєктивне покриття його коливається від 20 % до 80 % і середню площу однієї особини близько 5 см², підраховуємо, що на гектарі популяції цетрарії буде знаходитися від 1 до 4 мільйонів її особин. Такси за шкоду цього виду, затверджені Кабінетом Міністрів України в кінці 2012 року, говорять, що загибель однієї цетрарії оцінюється в 82 гривні. Отже, до 380 000 000 гривень з гектара. А якщо підрахувати вартість збитку на всіх гектарах на всі 54 види, занесених до Червоної книги, що зустрічаються в заповіднику? Усі вони можуть зникнути, якщо адміністрація допустить заростання заповідника.

Наступний момент, на якому варто зупинитися, це сама площа заповідників. Враховуючи специфіку степової фауни, площа будь-якого із заповідників, наявних в Україні, вкрай недостатня для підтримки, наприклад, хижих птахів і вже тим більше — диких копитних. Інакше кажучи, вона не достатня для того, щоб підтримати степову екосистему з усіма її природними складовими. У порівнянні з деякими ООПТ Російської Федерації і азіатських країн, українські заповідники виглядають на карті ледве помітними помарками. Більше того, наприклад, заповідник «Провальський степ» виглядає краплею в морі не тільки на тлі степів Луганської області, а й на тлі Донецького Кряжа, на периферії якого він знаходиться. Безумовно, більшість наземних тварин вимагають значно більшої площі, ніж наявні заповідники, і з цього навряд чи відчувають суттєву різницю між заповідником і оточуючими пасовищами, пролітаючи над ним або пробігаючи через них у пошуках їжі.

Для біорізноманіття, ситуацію частково виручає те, що більшість степових заповідників є тільки незначною частиною великих природних комплексів (за винятком заповідників «Михайлівська цілина» та «Кам'яні могили», які є острівними екосистемами). Враховуючи мізерну частину територій, що володіють абсолютною заповідністю, зрозуміло, що переважна кількість всіх особин всіх видів, мешкає поза абсолютної заповідності, у зв'язку з чим вона навряд чи істотно впливає на збереження основного числа видів. Але на прикладі степів особливо легко простежити, до чого може призвести введення режиму абсолютної заповідності. Позбавлена випасу і випалювання, степова екосистема починає стрімко змінюватися, формуючи ділянку, що принципово відрізняється

від оточуючих його біотопів, які не включені в заповідник. Саме випас і пожежі сьогодні є основними чинниками, що формують і підтримують степовий ландшафт (звичайно, після клімату). І, очевидно, що заповідність постає несподіваним викликом тим унікальним популяціям, для охорони яких створювався заповідник. Наприклад, найбільша популяція бабаків у «Стрільцівському степу» не витримала заростання заповідника високотравними злаками (після введення абсолютної заповідності і заборони випасу) і перемістилася на буферну зону заповідника, де випасають велику кількість худоби, а так само безпосередньо в дворі с. Великоцьк. Інша ситуація є в заповідній зоні біосферного заповідника «Асканія Нова». Внаслідок заростання території заповідника злаками, раніше стримуваних випасом, з території заповідника зникли унікальні популяції аридних лишайників *Toninia massata*, *Psora decipiens*, *Xanthoparmelia camtschadalis*, *Cetraria steppae*.²

Більшість екосистем збереглися такими, якими ми їх знаємо, завдяки наявним впливам (у т.ч. антропогенним). Виключаючи їх, шляхом введення абсолютної заповідності, ми створюємо для обраної ділянки зовсім нові умови, прирікаючи його на непрогнозовану трансформацію. У випадку зі степами це особливо критично, оскільки у зв'язку з глобальними змінами клімату південна частина степової зони плавно перетворюється на напівпустелю (і це може стосуватися трьох наявних заповідників), а північний фланг степової зони постає більш вологим і починає відчувати прискорення процесів заростання (це може стосуватися двох інших заповідників). Таким чином, виходить, що в гонитві за ідеєю, ми ризикуємо втратити те, що вже заповідано. Хіба не безглуздо — не зберегти заповідане? Альберт Швейцер дуже правильно зазначав, що «етика — це безмежна відповідальність за все живе». «Самоплив», пропонований шанувальниками абсолютної заповідності, як етичний шлях — це не відповідальність.

Друга, після існуючих природних заповідників, група степових територій, рясно описана в науковій літературі, це колишні кінні заводи Луганської області (Біловодський, Лимаревський та ін.) Саме вони завдяки наближенню до природного випасу зберегли досі особливо багаті природні комплекси степів. Цей факт ще раз підтверджує, що підтримання популяцій рідкісних видів є підтримкою певного режиму, як правило індивідуального і не завжди такого, що влаштує всі види одночасно. Але абсолютна заповідність — це не режим, це відсутність будь-якого режиму. Ховрахи, що мешкають у низці заповідних територій, після заростання «переїхали» на ґрунтові дороги, споруджуючи нори між дорожніми коліями. Цимбохазма дніпровська вимирає за

відсутності сильної ерозії на крутих схилах, яка є оптимальною умовою для її зростання. Як вже говорилося вище, більшість червонокнижних лишайників вимагає ділянок без рослинного і ґрунтового покриву; а грифи в Ялтинському заповіднику збереглися тільки тому, що їх щодня годують, бо ж знайти в забудованих горах мертвих диких копитних, як, власне і живих вже занадто складне завдання, як для підтримки виду. Але потреби їх усіх ніяк не можна забезпечити в умовах абсолютної заповідності на 500 гектарах. Введення абсолютної заповідності на ділянках з невеликою площею має прямо протилежний від очікуваного ефект.

Ідея абсолютної заповідності полягає в спробі залишити природу в спокої, позбавивши її будь-якого нашого втручання. Приблизно такий режим мають багато дрібні острови (тільки в одній Індонезії — кілька тисяч), гірські системи, значна частина північного Заполяр'я та Антарктиди, Сибіру, півночі Канади і нарешті у відкритому океані. Всі ці території значно менше відчувають вплив людини ніж будь-який заповідник в Україні. Ми не те, щоб залишили ці землі в спокої, ми взагалі не змогли в них проникнути. Але ми не пропонуємо зробити заповідники на цих територіях.

Гори, про яких *«ваш син питає чи живуть за ними люди, а ви, поділивши його захоплення, відповісте, що ні»*, це і є дика природа, у якій немає і, можливо, досі не було людини. Зрозумілою є ідея виявити такі території і підтримувати, щоб вони залишалися білими плямами на карті. У світлі цього сили і азарт, кинуті на боротьбу за абсолютну заповідність на крихітних ділянках, з яких тільки вчора вигнали худобу (а подекуди і військову техніку, яка залишила на розформованих полігонах тонни вибухівки і нерозірваних снарядів), здаються недоречними.

«Залишеною у спокої» сьогодні є і Чорнобильська зона відчуження на півночі Київської області. Але ідею створення заповідника тут, на радіаційно забрудненій території, яку із зрозумілих причин, в осяжному майбутньому ніхто не посміє освоювати, зустрічає гостру критику багатьох природоохоронців. Хтось каже, що заповідання такій великій території поховає назавжди всі інші пропозиції до заповідання. Хтось прагматично зазначає, що статус зони набагато суворіше ніж будь-якого заповідника, так як її охороною займається 1000 осіб, а не десяток інспекторів; і, щоб потрапити сюди, потрібні пропуски. Звідси нічого не винесеш; тут немає санітарних рубок і пожежі тут дійсно оперативно гасять. Це територія просто приречена бути природною лабораторією, яка розвиватиметься без втручання людини. Та й площа у неї досить поважна — близько 200 000 га

тільки в Київській області. І ще значно більше в Білорусі, де вже створений т.з. Радіаційний заповідник. До цієї території доречно більшість афоризмів класиків природоохоронної думки, присвячених заповідності і дикій природі. Але щось підказує, що це не заповідник. Це щось інше. Хоча створення такого заповідника може вивести Київську область з аутсайдерів у лідери заповідної справи в Україні. Варто зазначити, що практика створення природних заповідників на радіаційно забруднених територіях в Україні є. Наприклад, Поліський природний заповідник, площею близько 20 000 га і Древланський природний заповідник (31000 га). Більше того, перш ніж потрапити в радіаційний слід у 1986-му, територія, пізніше стала Поліським природним заповідником, була майже повністю вирубана для потреб Другої світової війни, і сьогодні це сильно зарослий молодий заболочений ліс. Рівень заростання на стільки високий, що копитні покидають заповідник. Знати ці нюанси і говорити про них вголос принаймні у вузьких колах практиків заповідної справи потрібно. Тим не менш, Поліський заповідник — дика природна лабораторія, на прикладі якої ми цілком можемо спостерігати, як природним шляхом відновлюються екосистеми українського Полісся.

До питання про заповідності і самостійної зміни, залишеної в спокої природи, варто процитувати фразу з п'єси "Анна" Юрія Клавдієва: "Є така властивість, що якщо якусь річ залишити на певний час самій собі, вона набуде характеру і більше ніколи не буде такою, як раніше". Тож, якщо завдання заповідника є залишити все на самоплив і подивитися, що з цього вийде, то потрібно визначити критерії, за якими ми повинні вибирати ділянки для створення заповідників. Варто визначити, які території найбільш підходять для залишення їх на самоплив. Принципи «заповідай все, що встигнеш», «вся заповідана сьогодні природа стане усією природою, що залишилася завтра» виглядають безвідповідально.

Які ж критерії повинна мати територія, щоб стати природним заповідником, який влаштує шанувальників водночас і регулювання, і абсолютної заповідності? На думку автора, така територія повинна бути:

а) величезною за площею, де нормально підтримується природна рівновага і процеси, які не виходять від людських впливів;

або

б) будь-якою інший природного або напівприродною територією, крім тих, на яких знаходяться популяції зникаючих видів в умовах трансфор-

муються під впливом людини екосистем. Тобто, створити в Казахстані чи Монголії заповідник у степу з дикими копитними — правильно; створити його в Україні без них — ні. Створити заповідник у лісі і залишити його на вічне старіння і процвітання — нормально, але створити заповідник на місці степу, який заростає акацією, — ні.

Ідея абсолютної заповідності є правильною, але зберегти біорізноманіття є вищим будь-яких інших завдань. «Природні лабораторії» і місця, де гарантовано будуть збережені найважливіші популяції рідкісних видів, не можуть бути одними і тими ж територіями. Зменшення впливу людини на дику природу і підтримка біорізноманіття повинні йти окремими, хоча й паралельними шляхами.

- 1 Роберт Мей, цит. по «Планета Земля...», 2008
- 2 Надєїна та ін., 2012
- 3 Цит. Д. Харгроув, по Борейко, 2008
- 4 Благосклонов К.Н. Рассказ о красной книге. М.: Физкультура и спорт., 1984. — 144 с.
- 5 Надеїна О., Димитрова Л., Ходосовцев О., Бойко

Т., Ходосовцева Ю. Перші кроки до затосування категорій Червоного списку Міжнародного союзу охорони природи: досвід з епігейними лишайниками // Рослинний світ у Червоній книзі України: впровадження Глобальної стратегії збереження рослин. Матеріали II Міжнародної наукової конференції (9–12 жовтня 2012 р., м. Умань, Черкаська обл.). — Київ: Паливода А. В., 2012. — 320 с.

- 6 Борейко В. История охраны дикой природы в США. К.: Киевский эколого-культурный центр, 2008, 80 с.
- 7 Василюк О. Сучасна інтерпретація парадигми національних природних парків як загроза охороні природи // Досвід інтерпретації дикої природи в Україні: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (15 березня 2013 року) / Колавторів. — Одеса-Миколаїв, спл Хавроненко В.В., 2013 — 143 с.
- 8 Василюк О., Балашов І., Кривохижа М., Коломицев Г. Ландшафтний склад природно-заповідного фонду Луганської області // Заповідна справа в Україні, вип. 1–2, 2012, с. 105–110.
- 9 Биоразнообразие Луганского природного заповедника: растительный мир / Составители: Сова Т.В., Русина Н.В., Гузь Г.В., Боровик Л.П., Шиян-Глотова А.В. — Луганск: Элтон-2, 2010. — 130 с.
- 10 Борейко В., Парникоза И. Идея абсолютной заповедности — природоохранная концепция XXI века. Буклет. К.: КЕКЦ, 2013
- 11 Планета Земля. Будущее. М.: Новая Эврика, Амфора, 2008 г., 320 с

Президент планує вирішити проблеми Ялтинського заповідника без громадськості

Оля Мелень-Забрамна
керівник юридичного відділу ЕПЛ

У статті автор дає аналіз останніх подій, фактів та рішень державних органів, що стосуються розширення та зміни меж Ялтинського гірсько-лісового природного заповідника. Описані в статті події передують прийняттю Президентом України указу про зміну меж заповідника, який на сьогодні ще не прийнято. Громадськість найбільше занепокоєна закритістю процесу підготовки указу та всіх документів обґрунтування, а також планами щодо вилучення із території заповідника 700 га особливо цінних земель поряд із розширенням його території.

Останні пів року екологічна громадськість занепокоєна ситуацією, що склалася довкола зміни меж і зменшення території Ялтинського гірсько-лісового природного заповідника (ЯГЛПЗ) — найбільш цінного та унікального природного куточка ПБК. Що ж відбувається із заповідником і які будуть наслідки таких змін, на сьогодні складно сказати і зарано робити висновки. Спробуємо надати свою оцінку та аналіз фактів, які є доступними громадськості щодо даного об'єкту ПЗФ.

08 серпня 2011 року Президентом України було дано доручення Злочевському М. В. (Мінприроди), Присяжнюку М.В. (Мінагрополітики) та Джарти В. Г. (Рада Міністрів АРК) до 1 вересня 2012 року підготувати та подати на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо розширення території Ялтинського ГЛПЗ разом із проектом відповідного указу Президента.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2012 р. № 676-р «Про виділення коштів для здійснення у 2012 році природоохоронного заходу із розроблення матеріалів до проекту зміни меж та розширення території Ялтинського гірсько-лісового природного заповідника» Раді Міністрів Автономної Республіки Крим виділено 1787,763 тис. гривень з коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища для розроблення матеріалів до Проекту зміни меж та розширення території Ялтинського гірсько-лісового природного заповідника. Цікаво, що доручення Президента було формулювання

щодо розширення території, а сам проект вже, як свідчить його назва, стосується зміни меж та розширення (що передбачає також і зменшення меж). Розроблений Проект зміни меж та розширення території ЯГЛПЗ 21 грудня було розіслано на розгляд та погодження органам місцевого самоврядування, що межують із заповідником, і 26 грудня 2012 року Алупкінська міська рада, Ялтинська міська рада його погодили. Очевидно, що й інші органи місцевого самоврядування це зробили. На жаль, доступу до такого проекту на сьогодні громадськість не отримала, незважаючи на численні запити до відповідних органів, громадського обговорення даного проекту не було проведено, тому достеменно вказати, які саме площі будуть виводитися, а які включатися до території заповідника — неможливо.

Мінприроди, отримавши проектні матеріали та експертні висновки від Рескомприроди АРК щодо заповідника підготувало проект Указу Президента «Про зміну меж території Ялтинського гірсько-лісового заповідника». Проектні матеріали включали в себе Проект зміни меж заповідника, картографічні матеріали, додаткові матеріали та матеріали погоджень центральних органів виконавчої влади, Ради Міністрів АРК, місцевих органів влади, адміністрації заповідника.

30.01.2013 року Мінприроди відправило проектні матеріали та проект Указу Президента до Кабінету Міністрів України на розгляд. Проект Указу було схвалено на засіданні Уряду 11 березня 2013 року та надано адміністрації Президента. Проте дана

редакція указу зазнала змін і Президент повернув його до уряду на повторне погодження. На кінець липня 2013 року проект Указу не повертався до Адміністрації Президента, отож остаточне рішення щодо зміни меж ЯГЛПЗ відкладається.

Підготовлений Мінприроди проект указу Президента передбачає включення до складу заповідника додаткових 3546,81 га земель державної і комунальної власності (із них 3528,7 га земель ДП «Куйбишевське лісове господарство», 1,05 га Масандрівської селищної ради, 17,06 Симеїзької селищної ради), які надаються заповіднику у постійне користування. Найважливіше, що указом передбачено зменшення площі заповідника на цілих 712,24 га для прокладання магістрального газопроводу Ялта-Форос-Севастополь та упорядкування території заповідника. Таким чином, площа заповідника встановлюється в розмірі 17315,01 га.

Цікаво, що у висновку Міністерства юстиції України за результатами правової експертизи проекту Указу Президента «Про зміну меж території ЯГЛПЗ» від 25.01.2013 року (перша редакція Мінприроди) рекомендовано доопрацювати даний проект у зв'язку із низкою недоліків. Зокрема, щодо уточнення та використання терміну зміна меж заповідника, як це передбачено ст. 51–54 Закону «Про природно-заповідний фонд», уточнення терміну «гілок газопроводу Ялта-Форос-Севастополь» у відповідності із Законом України «Про трубопровідний транспорт». Мінюст висловив застереження до проекту, яке полягало в уточненні загальної площі заповідника після зміни його меж, яка не може складати 17315,01 га. Очевидно, що дані зауваження стали підставою для доопрацювання проекту указу із його подальшим повторним погодженням всіма зацікавленими сторонами.

Найбільше занепокоєння в громадськості викликає факт зменшення площі заповідника на більше ніж 700 га, нібито для будівництва газопроводу Ялта-Форос-Севастополь та упорядкування території заповідника. Через відсутність доступу до Проекту зміни меж та розширення території заповідника, неможливо зробити висновок про місце розташування вказаних 700 га та їхню природну цінність. Не виключено, що частина земель позбавляються заповідного статусу для їх подальшої реалізації та забудови приватними та туристичними об'єктами (або узаконення самовільно збудованих об'єктів). Адже докази такого припущення вже неодноразово з'являлися у ЗМІ.

В останні роки спостерігається тенденція до розширення меж населених пунктів ПБК за рахунок площ та земель ЯГЛПЗ. Так, Кореїзька селищна

рада замовила Проект генерального плану смт Кореїз, який передбачає розширення меж населеного пункту за рахунок площ, що входять до складу заповідника (майже 450 га). Низка рішень органів місцевого самоврядування про виділення земель заповідника під забудову оскаржують органи прокуратури в судах. А факти самозахоплення земель заповідника мають загрозливу тенденцію.

Через необхідність врегулювання земельних відносин та інвентаризації меж заповідника з часу його створення у 1973 році проводилися інвентаризації земель, лісовпорядкування. У 2006 році Мінприроди розробило наукове обґрунтування уточнення меж та площі ЯГЛПЗ, в результаті детального обстеження авторами даного документа території заповідника було зроблено висновки про необхідність виключення біля 60 га земель заповідника через здійснення на них господарської діяльності, яка не сумісна із режимом заповідника і яка розпочалася ще до створення заповідника. Чи враховує проект Указу Президента дані рекомендації, можна лише здогадуватися. Виключення 700 га заповідних земель із складу заповідника повинно відбуватися із дотриманням процедури, що передбачена законодавством і за наявності наукового обґрунтування. Згідно статті 54 Закону України «Про природно-заповідний фонд», зміна меж заповідника може відбуватися на підставі експертного висновку. Нам відомо про експертний висновок Таврійського національного університету ім. В.Вернадського від 21.12.2011 року на клопотання громадської організації «Кримська академія наук» на обґрунтування необхідності розширення ЯГЛПЗ. Науковці висловилися схвально щодо збільшення території заповідника більше як на 3000 га за рахунок території Ай-Петринського карстового масиву, проте питання зменшення меж ними не розглядалося, і очевидно, що у 2011 році воно не піднімалося.

Цікаво, що доручення Президента України від 2011 року стосувалося саме розширення території заповідника, а не її скорочення. Очевидно, що при виконанні доручення втрутилися інші інтереси і таку можливість хочуть використати для санкціонування проведення газопроводу по території заповідника. Ідея прокладання газопроводу по території заповідника з'явилася ще у 2004–2005 роках, проте Мінприроди не погодило даний проект саме через інтереси заповідника та порушення законодавства. Навіть якщо через економічні чи технологічні умови неможливо обійти заповідник при прокладанні газопроводу, необхідно отримати доступ до проекту будівництва газопроводу для оцінки варіантів його прокладання на всій його протяжності і обговорити доцільність вилучення саме 700 га цінних земель заповідника під таке будівництво.

Недостатність інформації та її закритість для громадськості в процесі прийняття рішення щодо меж заповідника є не тільки протиправною, але і недемократичною практикою щодо такого цінного та унікального об'єкту загальнонаціонального значення. Цікаво, що навіть адміністрація самого заповідника на запит нашої організації обмежила формальною відпискою та засекретила доступ навіть до Літопису природи, який він же веде за державні кошти як бюджетна установа. Тому до прийняття відповідного Указу Президентом слід вимагати громадськості публічне обговорення даного питання не тільки на регіональному, але і на загальнодержавному рівні, надання доступу до Проекту розширення та зміни меж заповідника, проекту будівництва газопроводу Ялта-Форос-Севастополь та інших необхідних документів, результатів обстеження, наукових обґрунтувань.

Результати громадського обговорення повинні бути враховані Президентом перед прийняттям остаточного рішення.

Дотримання законодавства про природно-заповідний фонд при прийнятті Президентом України рішення про зміну меж заповідника є дуже важливим, як і процес відкритості такого процесу. Відсутність доступу до Проекту зміни меж та розширення території Ялтинського гірсько-лісового природного заповідника, проекту будівництва газопроводу Ялта-Форос-Севастополь, проектів рішень органів державної влади, небажання провести публічне обговорення рішення щодо долі заповідника на загальнодержавному рівні призведе до критики та протестів громадськості після прийняття рішення Президентом, та оскаржень таких дій у судових органах.

Фінансовий аспект доступу до інформації

Єлизавета Алексєєва
керівник інформаційно-аналітичного відділу, провідний юрист ЕПЛ

Стаття аналізує неоднозначну адміністративну практику застосування положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо плати за копіювання і друк документів. Автор окреслює основні помилки правозастосовної діяльності розпорядників інформації, а також описує результати звернення ЕПЛ до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення означених положень Закону.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» (від 13.01.2011 № 2939-VI), прийнятий з метою забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації, набув чинності у травні 2011 року. Відповідно до ст. 3 цього закону однією із гарантій забезпечення права на доступ до публічної інформації є максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації. Закон встановлює загальне правило, за яким інформація на запит надається безоплатно. Це правило впливає із загальних засад Закону, а саме — забезпечення максимальної відкритості публічної інформації. Закон також надає можливість, зокрема у разі необхідності надати велику кількість документів, зробити виключення із загального правила (ч. 2 і 3 ст. 21). Разом з тим, таке виключення повинно узгоджуватися із загальними засадами Закону. Встановлення надмірної плати за отримання інформації непропорційно обмежуватиме право особи на доступ до інформації та робитиме це право неіснуючим.

Законодавець прописав правила щодо плати за інформацію таким чином. Ч. 1 статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що інформація на запит надається безкоштовно. Ч. 2 цієї статті встановлює виключення із цього правила, за яким, 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. Ч. 3 ст. 21 визначає, що розмір фактичних витрат на копіювання та друк визначається відповідним розпорядником в межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України. У разі якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання і друк, інформація надається безкоштовно.

Так говорить закон. Але як часто буває, ці, на перший погляд чіткі і зрозумілі положення, протягом неповних трьох років роботи закону зазнали найрізноманітнішого тлумачення водночас і запитувачами, і розпорядниками інформації.

ЕПЛ, наприклад, вважає, що дані положення гарантують кожному 1) безоплатне надання перших десяти сторінок на запит, незалежно від кількості сторінок, що виготовляються для задоволення запиту; 2) запитувач зобов'язаний відшкодувати виключно фактичні витрати визначені/обраховані та встановлені/затверджені розпорядником.

Разом з тим, більшість розпорядників інформації вважає, що в разі підготовки відповіді в 11 і більше сторінок, оплаті підлягають усі сторінки, включаючи перші десять. Щодо фактичних витрат, останні теж дуже різноманітно розуміються розпорядниками: «фактичні витрати» одних в

14 разів перевищують такі ж витрати інших. Деякі розпорядники взагалі не стали обтяжувати себе проведення підрахунку фактичних витрат і затвердили їх на рівні максимально дозволеному граничними нормами.

Наприклад, на запит до Кабінету Міністрів України (надалі — КМУ) ЕПЛ отримала відповідь, де КМУ повідомив, що копію запитуваного нами документа буде надіслано після оплати фактичних витрат на друк. За надання документа в 13 сторінок А4 формату Секретаріат Кабінету Міністрів України просив 13 гривень відшкодування, тобто просив відшкодувати витрати починаючи із 1-ї сторінки по ціні 1 гривня за аркуш.

Разом з тим, на запит ЕПЛ Виконавчий комітет Новояворівської міської ради надіслав нам рахунок на відшкодування витрат із розрахунку 90 копійок за сторінку А4 формату. У примітці до рахунку було вказано, що відповідь на запит містить 114 аркушів запитуваних документів, з них оплаті підлягають 104 аркуші. Виготовлення 10 аркушів запитуваних документів здійснюється безкоштовно, згідно Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Аналіз відомчих актів різних розпорядників інформації, проведений юристами ЕПЛ, показав, що неоднозначність застосування положень ч. 1–3 ст. 21 Закону «Про доступ до публічної інформації» проявляється у трьох таких аспектах:

1. Деякі розпорядники дійсно визначили/обрахували свої фактичні витрати на копіювання або друк і встановили їхні розміри своїми відомчими актами. Наприклад, Верховна Рада України (до 30.01.2012), Адміністрація Президента України, Міністерство юстиції України, Вища рада юстиції, Державна реєстраційна служба України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Фонд державного майна України, Нікопольська міська рада, Новороздільської міська рада (Львівська область), Єнакіївська міська рада, Броварська міська рада (Київської області), Дмитровська міська рада. Інші, не здійснюючи визначення собівартості витрат, встановили розміри відшкодування за копіювання чи друк на рівні максимальних показників граничних норм, затверджених Кабінетом Міністрів. Наприклад, Городнянський районний суд, Вища кваліфікаційна комісія суддів, Подільський районний суд м. Києва, Верховна Рада України (після

30.01.2012), Міністерство екології та природних ресурсів України, Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України.

2. Деякі розпорядники під час розрахунку до фактичних витрат включають виключно матеріальні витрати: вартість паперу, тонеру та зносу принтеру чи копіювального приладу. Це Виконавчий комітет Нікопольської міської ради, Броварська міська рада, Дмитровська міська рада. Інші включають до складу фактичних витрат оплату праці працівника, який надає таку послугу. До таких розпорядників належать Єнакіївська міська рада, Генеральна прокуратура України, Державна податкова адміністрація АРК.

У результаті таких різних підходів плата за один аркуш формату А4 варіюється від 8 копійок до 1 гривні і 12 копійок. Таким чином, вартість одного аркушу Кабінету Міністрів України у 14 разів перевищує вартість аркуша Державної архітектурно-будівельної інспекції України.

3. Частина розпорядників стягує відшкодування, починаючи із одинадцятої сторінки документа. Це Городнянський районний суд Чернігівської області, Вища кваліфікаційна комісія суддів, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вінницький апеляційний адміністративний суд, Подільський районний суд м. Києва, Міністерство внутрішніх справ України, Державна судова адміністрація України. Інші — починаючи із першої сторінки. До таких належать, зокрема, Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, Міністерство екології і природних ресурсів України, Вища рада юстиції, Державна реєстраційна служба України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Фонд державного майна України.

У таблиці наведено зведену інформацію про розміри відшкодування, що стягують різні розпорядники за друк чи копіювання одного аркуша А4 формату, починаючи із якої сторінки відбувається стягнення (першої чи одинадцятої), а також які витрати включаються до фактичних (у тих випадках, коли розпорядники затвердили розрахунки витрат своїми відомчими актами).

№	Розпорядник	A4	I\II
1	Адміністрація Президента	0,28	-
2	Міністерство юстиції	0,40	1
3	Вища рада юстиції	0,50	1
4	Державна реєстраційна служба України	0,40	1
5	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації	0,40	1
6	Державна архітектурно-будівельна інспекція України	0,08	1
7	Нікопольська міська рада	0,341	-
8	Городнянський районний суд	0,1 % МЗП	11
9	Вища кваліфікаційна комісія суддів	0,1 % МЗП	11
10	Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ	-	11
11	Фонд державного майна України	0,35	1
12	Вінницький апеляційний адміністративний суд	-	11
13	Новороздільської міська рада (Львівська область)	0,25/0,47	-
14	Єнакієвська міська рада	0,172	-
15	Подільський районний суд м. Києва	0,1 % МЗП	11
16	Броварська міська рада (Київської області)	0,15/0,333	-
17	Дмитровська міська рада	0,184	-
18	Верховна Рада України	0,34	
19	Верховна Рада України	0,1 % МЗП	
20	Міністерство екології і природних ресурсів України	0,1 % МЗП	1
21	Кабінет Міністрів України	0,1 % МЗП	1
22	Державна пенітенціарна служба	0,96	-
23	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики	0,40	1
24	Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань	0,041 % МЗП	-
25	Органи прокуратури	5	1
26	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг	0,40	1
27	Міністерство внутрішніх справ	0,1 % МЗП	11
28	Судова адміністрація України	0,1 % МЗП	11
29	Державна податкова адміністрація в АРК	- 6	-
30	Шацька районна державна адміністрація Волинської області	0,05 % МЗП	-

Вказані приклади ілюструють неоднозначність застосування положень частин 1–3 статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Таке неоднозначне застосування означених положень суб'єктами владних повноважень призвело і призводить до порушення права на доступ до публічної інформації МБО «Екологія-Право-Людина», а також прав кожної фізичної чи юридичної особи, адже відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про доступ до публічної інформації» запитувачами публічної інформації можуть бути усі фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень.

Обов'язок обрахувати і затвердити

Для реалізації закону у липні 2011 року Кабінет Міністрів України своєю постановою затвердив граничні норми витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію⁷. На виконання положень закону та вказаної постанови Кабінету Міністрів України у 2011–2012 роках розпорядники різного рівня затвердили відомчі акти, якими встановили розміри відшкодування на копіювання і друк документів за запитом на інформацію. Беззаперечно, фактичні витрати різних розпорядників в залежності від їхнього географічного розташування, специфіки використовуваного обладнання та інших параметрів можуть обґрунтовано варіюватися. З цієї підстави Кабінетом Міністрів України було встановлено не фіксовані ставки для всіх розпорядників, а граничні величини таких ставок. Разом з тим, у процесі практичного застосування ст. 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації» багато суб'єктів владних повноважень різного рівня допустили їхнє таке застосування, що, на думку ЕПЛ, значно перевищило дискрецію, надану законом розпорядникам у питанні визначення плати за копіювання і друк. Зокрема, ми вважаємо незаконним затвердження розміру «фактичних витрат» на рівні максимальних показників граничних норм, затверджених КМУ, а саме у розмірі 0,1 відсотка мінімальної заробітної плати.⁸

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. Поняття

«відшкодування фактичних витрат» роз'яснене у ст. 904 Цивільного кодексу України, де зазначено, що за договором про безоплатне надання послуг замовник зобов'язаний відшкодувати виконавцеві усі фактичні витрати, необхідні для виконання договору. Із положень цієї статті випливає, що фактичні витрати не включають вартість роботи по наданню послуги. Ціна ж комерційна за своїм визначенням крім фактичних витрат включає вартість роботи і прибуток від надання послуги.

Всупереч вимогам закону деякі розпорядники без проведення обрахунку своїх фактичних витрат на копіювання і друк встановили розмір відшкодування витрат на копіювання і друк однієї сторінки формату А4 у максимальному розмірі, затвердженому Кабінетом Міністрів України. Разом з тим, розмір відшкодування витрат на копіювання і друк на рівні максимальних граничних норм в разі перевищує навіть середню комерційну ціну надання аналогічної послуги на ринку. Таким чином, розпорядники, які не провели обрахунку своїх витрат, заклали у свої ставки щонайменше подвійні фактичні витрати і подвійну оплату роботи та подвійний дохід, який отримується підприємствами, створеними з метою отримання прибутку, що надають аналогічні послуги на ринку.

Безоплатні 10 сторінок

Відповідно до ч. 2 ст. 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації», 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 деякими розпорядниками. Такий підхід відповідає загальним принципам Закону. Оскільки надання 10 сторінок визнано законом безкоштовним, то стягнення плати за друк усіх сторінок, починаючи із першої, коли їхня загальна кількість перевищує десять сторінок: 1) є несправедливим, оскільки запитувач, який хоче отримати 11 сторінок, має сплатити за всі сторінки, а той хто лише 10 — нічого, хоч різниця в обсягах — лише одна сторінка; 2) ускладнює доступ до інформації, оскільки збільшує розмір відшкодування за копіювання і друк, що, зокрема, суперечить принципу вільного отримання інформації та максимального

спрощення процедури (статті 3–4 Закону України «Про доступ до публічної інформації»); 3) створює можливість для зловживань шляхом штучного збільшення тексту, який слід роздрукувати, до 11 сторінок і відповідно виникнення обов'язку відшкодування витрат, до того ж в розмірі, що може бути обтяжливим (бо коли йтиметься про необхідність оплатити навіть 11 гривень, що крім того супроводжуватиметься витратами часу на здійснення оплати, то частина запитувачів відмовиться від свого запиту).

Таким чином, встановлення розміру та стягнення відшкодування витрат на копіювання і друк на рівні максимальних показників граничних норм, без проведення обрахунку своїх витрат та проведення обрахунку сторінок, починаючи із 1-ої сторінки, є необґрунтованим і нівелює саму мету Закону України «Про доступ до публічної інформації»: забезпечення права кожного на доступ до інформації.

Звернення до Конституційного Суду України

Враховуючи, що суб'єктами права на доступ до публічної інформації потенційно є усі фізичні та юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, а також глибину (вартість аркуша формату А4 у різних розпорядників варіюється у 14 разів) та поширеність (охоплює найрізноманітніші за сферою та рівнем органи державної влади та місцевого самоврядування, інших розпорядників) суперечливої правозастосовної практики, на початку 2013 року ЕПЛ вирішила звернутися із цього приводу до Конституційного Суду України. ЕПЛ вважала, що для утвердження верховенства права⁹ у сфері плати за публічну інформацію назріла необхідність у офіційному тлумачення означених положень цього закону.

Звертаючись до КСУ ЕПЛ просила дати офіційне тлумачення положень частин 1–3 статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації», в частині: 1) словосполучення «фактичні витрати на копіювання та друк», вжите у частинах другій статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації», 2) фрази «розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником», вжите у частині третій статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації», 3) частини 1 у її системному зв'язку із частиною другою статті 21 Закону України «Про доступ до публічної інформації», зокрема, розтлумачити, чи гарантує стаття 21 безоплатне надання кожному перших десяти сторінок на запит, незалежно від кількості аркушів, що виготовляються для задоволення запиту.

КСУ, на жаль, відмовив ЕПЛ у відкритті конституційного провадження. Зокрема, у ухвалі від 25 червня 2013 року по справі № 2–26/2013 КСУ зазначив, що, порушуючи питання щодо обґрунтування встановлення розпорядниками інформації різного розміру відшкодування витрат, ЕПЛ намагається отримати консультацію з приводу неоднакового підходу до розрахунку фактичних витрат, втім надання консультації чи роз'яснень щодо застосування правових норм не належить до повноважень КСУ.

У частині прохання надати офіційне тлумачення ч. 1 ст. 21 у системному зв'язку із ч. 2 цієї статті в аспекті питання, чи гарантує ця стаття безоплатне надання кожному перших десяти сторінок на запит, незалежно від кількості аркушів, що виготовляються для задоволення запиту, КСУ зазначив, що положення ч. 2 ст. 21 викладені чітко, зрозуміло і передбачають відшкодування запитувачем фактичних витрат на копіювання та друк документів понад встановлену Законом кількість сторінок, а тому не потребують офіційної інтерпретації. Таким чином, КСУ хоч і не надав офіційного тлумачення відповідним положенням, він все ж опосередковано підтвердив правильність позиції ЕПЛ щодо можливості стягнення витрат на копіювання, лише починаючи із одинадцятої сторінки.

Крім того, ЕПЛ досі знаходиться у судовому процесі із Секретаріатом КМУ та Мінприроди України з аналогічних питань плати за інформацію. Ця справа була описана у 16–17 номері журналу ЕПЛ, а також доступна на сайті ЕПЛ. Про результати цієї справи та наступні кроки ЕПЛ на шляху розбудови реального доступу до інформації в Україні слідкуйте у наступних випусках журналу ЕПЛ та у мережі Інтернет.

1 Папір, тонер, інші витрати

2 Папір, тонер, амортизація принтера, заробітна плата

3 Папір, тонер/картридж, знос обладнання

4 Папір, картридж, амортизація

5 Папір, тонер (картридж), заробітна плата, нарахування на неї, електроенергія, знос засобу копіювання (друку), технічне обслуговування засобу

6 Папір, тонер, заробітна плата, нарахування на неї, фото барабан, електроенергія, технічне обслуговування

7 Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. N 740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію»

8 Станом на серпень 2013 року — це 1 грн 15 коп.

9 Відповідно до абзацу 2 підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2015, елементами верховенства права є принципи правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інші не може забезпечити її однаково застосування, не виключає необмежене трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до свавілля.

Результати громадської експертизи виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» у Головному управлінні статистики у Львівській області

Марта Панькевич
юрисконсульт ЕПЛ

Продовжуючи громадський контроль за станом впровадження та виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації», МБО «Екологія-Право-Людина» протягом січня – вересня 2013 року проводила громадську експертизу діяльності Головного управління статистики у Львівській області в частині забезпечення доступу до первинних даних, на які не розповсюджується заборона стосовно їхнього поширення. В результаті громадської експертизи було виявлено водночас і позитивні, і негативні моменти виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації». Для усунення виявлених недоліків та забезпечення у майбутньому належного доступу до відкритих первинних даних ЕПЛ надіслала експертні пропозиції до Головного управління статистики для їхнього розгляду та врахування. Детальніше з проблемами забезпечення доступу до первинних даних, які не перебувають в обмеженому доступі, та пропозиціями ЕПЛ щодо їхнього усунення ви можете ознайомитися у даній статті.

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є 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 розв'язання суспільно значущих проблем та їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Порядок проведення громадських експертиз регулюється Постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 року № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» (надалі — Порядок сприяння). Керуючись п. 3 Порядку сприяння, 21 січня 2013 року Міжнародна благодійна організація «Екологія-Право-Людина», звернулася до Головного управління статистики у Львівській області (надалі — Управління) із запитом щодо проведення громадської експертизи стану виконання Управлінням Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині забезпечення доступу до первинних даних, на які не розповсюджується заборона стосовно їх поширення.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» гарантує право запитувача на доступ до публічної інформації, покладаючи на розпорядників обов'язок надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом.¹ Одним із обов'язків органів державної статистики є забезпечення рівного доступу до статистичної інформації юридичних і фізичних осіб.²

Статистична інформація існує у вигляді первинних даних щодо респондентів, статистичних даних, що пройшли одну чи декілька стадій опрацювання та накопичені на паперових, магнітних та інших носіях або в електронному вигляді, а також аналітичних матеріалів, підготовлених на підставі цих даних.³ За загальним правилом, первинні дані, отримані органами державної статистики від респондентів під час проведення статистичних спостережень, є конфіденційною інформацією, яка охороняється законом і використовується виключно для статистичних цілей у зведеному знеособленому вигляді. Поширення статистичної інформації, на підставі якої можна визначити конфіденційну статистичну інформацію щодо конкретного респондента, забороняється.⁴

Однак заборона стосовно поширення статистичної інформації не розповсюджується на первинні

дані, щодо стану навколишнього природного середовища, зокрема землі, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу, чинників, які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей.⁵

Держава гарантує суб'єктам інформаційних відносин відкритий доступ до офіційної державної статистичної інформації, за винятком інформації, доступ до якої обмежений згідно із законом.⁶ Для того, аби з'ясувати стан забезпечення Управлінням доступу до відкритих первинних даних, ЕПЛ і проводила дану громадську експертизу.

Предметом громадської експертизи стали первинні дані за формами 2-тп (повітря)(річна), 1-відходи (річна), отримані Управлінням від респондентів під час проведення державних статистичних спостережень щодо стану навколишнього природного середовища у 2012 році. У межах експертизи ЕПЛ просила підготувати копії статистичних звітів за формою 2-тп (повітря)(річна) та № 1-відходи (річна) поданих підприємствами за 2012 рік, а також надати можливість ознайомитися з ними у спеціально визначеному місці для роботи запитувачів з документами чи їх копіями з правом робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо. Крім того, надіслала перелік питань, які потрібно було з'ясувати в ході проведення громадської експертизи.

Для досягнення мети громадської експертизи було здійснено аналіз письмових та усних відповідей Головного управління статистики на поставлені ЕПЛ запитання, аналіз копій наданих документів та інформації, висвітленої на сайті. З метою отримання об'єктивних та всебічних результатів громадської експертизи ЕПЛ оцінювала не лише стан забезпечення доступу до первинних даних, але й стан ведення обліку документів, які ці дані містять, оскільки саме для забезпечення збереження та доступу до публічної інформації документи, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень, підлягають обов'язковій реєстрації в системі обліку.

За результатами громадської експертизи ЕПЛ надіслала Управлінню експертні пропозиції, в яких коротко звернула увагу на основні порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації».

1. Зауваження щодо ведення обліку документів, які містять первинні дані, на які не розповсюджується заборона стосовно

їх поширення (зокрема звітів за формою 2-тп (повітря)(річна) та № 1 відходи (річна)).

Первинні дані, на які не розповсюджується заборона стосовно їх поширення, органи статистики отримують під час державних статистичних спостережень від респондентів, які подають звітність за формами № 1 — відходи, № 1-екологічні витрати, № 1-заповідник, № 2-тп(мисливство), форм № 2-тп(повітря), № 3-лг. Облік статистичних звітів, що надійшли від підприємств, установ та організацій, ведеться у структурних підрозділах Головного управління статистики у Львівській області у каталогах підприємств, зокрема звітів за формами 2-тп (повітря)(річна), 1-відходи (річна) — у відділі статистики сільського господарства та навколишнього середовища.

У процесі проведення громадської експертизи було з'ясовано, що каталоги становлять собою єдину для всіх органів статистики комп'ютерну програму обліку, опрацювання та зберігання статистичної інформації та створюються на основі сукупності звітних одиниць. Такий порядок ведення обліку відповідає абз. 2 п. 162 Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженій Постановою КМУ від 30.11.11 р. № 1242 (далі — Типова інструкція з діловодства), відповідно до якого документи, що стосуються напрямів діяльності структурних підрозділів установи, можуть реєструватися в цих структурних підрозділах. Місце реєстрації окремих груп документів визначається в інструкції установи. Форми статистичної звітності, місячні, кварталні, піврічні звіти підлягають спеціальному обліку у відповідних структурних підрозділах установи.⁷

Відповідно до п. 3.3.5 Інструкції з діловодства у Головному управлінні статистики у Львівській області, затвердженій Наказом Головного Управління статистики у Львівській області від 27.04.05 № 18 (далі — Інструкція з діловодства), звіти, які надходять від підприємств, установ, організацій реєструються у структурних підрозділах Головного управління статистики у журналах або каталогах підприємств (списках) із зазначенням реквізитів: підприємство, форма звітності, термін їх подання та ін.

Слід відзначити, що використання автоматизованої форми реєстрації документів у Головному управлінні статистики відповідає п. 169 Типової інструкції з діловодства, яка передбачає, використання автоматизованої форми реєстрації докумен-

тів (з використанням спеціальних комп'ютерних програм) як однієї із трьох форм реєстрації окрім журнальної та карткової. А також свідчить про виконання Управлінням обов'язкової умови раціональної організації діловодства, підвищенням продуктивності і здешевлення управлінської праці.⁸ Втім системи реєстрації звітів зумовлені специфікою діяльності Головного управління статистики і запроваджені централізовано у всіх органах статистики з метою організації їхньої діяльності, створенням умов для оперативного, точного опрацювання та зберігання інформації, для внутрішнього забезпечення діяльності органів статистики, а не на виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації», і були впроваджені ще до його прийняття, а тому не відображають усі відомості про документ, які повинні містити системи обліку відповідно до ч. 1 ст. 18 цього закону.

2. Зауваження щодо оприлюднення інформації про систему обліку документів, які містять первинні дані, на які не розповсюджується заборона стосовно їх поширення.

Окрім реєстрації документів у системах обліку, на Головне управління статистики покладається обов'язок оприлюднювати інформацію про такі системи обліку, відповідно до п. 5, абз. 8 п. 11. ч. 1 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації». У відповіді на запит Головне управління статистики повідомило, що така інформація розміщена на сайті в рубриці «Інформація про систему обліку» розділу «Доступ до публічної інформації». Втім у цій рубриці вказується лише про систему обліку запитів на інформацію та відповідей на них. Разом з тим, не вказано жодного речення про систему обліку документів, які містять первинні дані, на які не розповсюджується заборона стосовно їх поширення та інших документів, які утворюються чи зберігаються в Управлінні. Адже Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає ведення систем обліку не лише запитів на інформацію, а й інших документів, що знаходяться у володінні розпорядника.⁹

Зокрема, п. 3.3.2. Інструкції з діловодства передбачає поділ вхідних документів при їх централізованій реєстрації на документи Державного комітету статистики України, Львівської обласної державної адміністрації та різні (підприємств, установ та організацій), а також перелік документів, що не підлягають централізованій реєстрації. Звідси випливає, що Управління веде різні системи об-

ліку цих видів документів, інформація про які і повинна оприлюднюватися.

3. Зауваження щодо доступу до системи обліку документів, які містять первинні дані, на які не розповсюджується заборона стосовно їх поширення.

Як вже вказувалося вище, документи, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень, підлягають обов'язковій реєстрації в системі обліку, з метою забезпечення збереження та доступу до публічної інформації. Система обліку публічної інформації не може бути віднесена до категорії інформації з обмеженим доступом, а отже є відкритою інформацією.¹⁰ Згідно з ч. 2 ст. 18 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» доступ до системи обліку, що містить інформацію про документ, що знаходиться у суб'єкта владних повноважень, забезпечується шляхом оприлюднення на офіційних веб-сайтах суб'єктів владних повноважень такої інформації, а в разі їх відсутності — в інший прийнятний спосіб, та шляхом надання доступу до системи за запитом. Відповідно до ч. 4 ст. 18 Закону України «Про доступ до публічної інформації», розпорядники інформації несуть відповідальність за забезпечення доступу до системи обліку відповідно до закону.

На питання ЕПЛ, яким чином Головне управління статистики забезпечує доступ до систем обліку інформації, яку воно зберігає, нам повідомили, що Головне управління статистики здійснює систематичне й оперативне оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях та на своєму офіційному веб-сайті. Втім така відповідь надана не по суті, оскільки ми запитували про забезпечення доступу до систем обліку інформації, а не до самої інформації. Проаналізувавши сайт, можна стверджувати, що Управління не забезпечує доступ до системи обліку документів, що містять первинні дані, на які не розповсюджується заборона стосовно їх поширення, шляхом оприлюднення такої інформації на офіційному веб-сайті.

Разом з тим враховуючи те, що реєстрація звітів здійснюється автоматизовано з використанням спеціальних комп'ютерних програм в Каталогах підприємств, з метою забезпечення внутрішньої діяльності Управління, а не на виконання ЗУ «Про доступ до публічної інформації», відповідно ці програми не передбачають можливості забезпечувати доступ до таких систем запитувачам інформації будь-яким із способів.

4. Зауваження щодо забезпечення доступу до первинних даних, на які не розповсюджується заборона стосовно їх поширення, шляхом систематичного та оперативного оприлюднення в друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах, поширення засобами масової інформації або будь-яким іншим способом.

Одним із способів забезпечення доступу до публічної інформації, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації», є систематичне та оперативне оприлюднення інформації. Відповідно до цієї ж статті інформація може оприлюднюватися в друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах, поширення засобами масової інформації або будь-яким іншим способом. Відповідно до ст. 24 Закону України «Про державну статистику», доступ до статистичної інформації забезпечується, зокрема, шляхом систематичної публікації її в друкованих виданнях, поширення її засобами масової інформації.

Розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати інформацію, передбачену ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а також іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом. Згідно із абз. 6 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про державну статистику», органи державної статистики зобов'язані забезпечувати гласність статистичної інформації, видавати відповідно до плану державних статистичних спостережень статистичні збірники, бюлетені, огляди, прес-випуски тощо, проводити прес-конференції.

У друкованих виданнях, передбачених планом державних статистичних спостережень, оприлюднюються лише зведені знеособлені статистичні дані, які окрім того оперативно та систематично оприлюднюються на офіційному веб-сайті Головного управління статистики. Доступ ж до первинних даних, на які не розповсюджується заборона стосовно їх поширення, шляхом їхнього оприлюднення не забезпечується. Втім первинні дані, отримані органами державної статистики від респондентів під час проведення державних статистичних спостережень щодо стану навколишнього природного середовища, є частиною офіційної державної статистичної інформації, до

якої держава гарантує вільний доступ та покладає на органи статистики обов'язок забезпечувати її гласність.¹¹

5. Зауваження щодо доступу до первинних даних, на які не розповсюджується заборона стосовно їх поширення, шляхом надання права ознайомлюватися з документами, у яких вони містяться, у спеціально визначеному місці для роботи запитувачів з документами чи їх копіями з правом робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації, тощо

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» на розпорядників інформації покладається обов'язок визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами, чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації, тощо. На виконання цього обов'язку, спеціальним місцем для роботи запитувачів з документами в Головному управлінні статистики визначено приміщення бібліотеки адміністративної будівлі. Незважаючи на це, у проханні надати ЕПЛ право ознайомитися із документами, які містять первинні дані, на які не розповсюджується заборона стосовно їх поширення (звітами за формою 2-тп (повітря) (річна) та № 1 відходи (річна)), та зробити їхні копії Головне управління статистики відмовило.

Причину відмови обґрунтувало тим, що ч. 2 ст. 22 Закону України «Про державну статистику», поширюється на первинні дані, які містяться у звіті, забезпечуючи відкритість цих даних, а не на самі звіти, тому не встановлює право запитувача на доступ до звіту. Втім така підстава відмови є незаконною, оскільки, як зазначалося вище, обмеження доступу до документа суперечить ч. 7 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка говорить про те, що обмеження доступу підлягає інформація, а не документ. Окрім того, статтею 21 Закону України «Про державну статистику» обмежено доступ до первинних даних, отриманих органами державної статистики від респондентів під час проведення статистичних спостережень, а не до звітів, в яких ці дані містяться. Тому Закон України «Про державну статистику» не обмежує доступ до звітів,

як матеріального носія первинних даних, в тому числі до звітів за формою 2-тп (повітря)(річна) та № 1-відходи (річна), що відповідає ч. 7 ст. 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації».

З огляду на вищенаведене можна стверджувати, що Головне управління статистики не забезпечує доступ до первинних даних, на які не розповсюджується заборона стосовно їх поширення, шляхом надання запитувачам права ознайомлюватися у спеціально визначеному місці (у приміщенні бібліотеки) з документами, чи копіями документів, в яких такі первинні дані містяться, а також не забезпечує право робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації, тощо.

6. Зауваження щодо забезпечення доступу до первинних даних, на які не розповсюджується заборона стосовно їх поширення, шляхом безпосереднього їхнього надання юридичним, а також фізичним особам за запитом

Під час проведення громадської експертизи ЕПЛ просила надати у паперовому вигляді первинні дані підприємств, які подавали звітність за формою № 2-тп (повітря)(річна), та в електронному вигляді первинні дані підприємств, які подавали звітність за формою № 1 відходи (річна) за 2011 рік. Окрім того просила надати копії звітів за формою № 1 — відходи (річна) та № 2-тп (повітря) (річна), поданих підприємствами за 2012 рік. У відповідь Управління надало у вигляді таблиці дані підприємств за формами 2-тп (повітря)(річна) та № 1-відходи (річна) за 2011 рік, які були надіслані як додатки до листа.

Втім відповідно до п. 49 Типової інструкції з діловодства, додатки довідкового або аналітичного характеру (графіки, схеми, таблиці, списки тощо) до основного документа повинні мати відмітку з посиланням на цей документ, його дату і номер, як зазначено у прикладі до цього пункту. В даному листі на кожне підприємство розроблялася окрема таблиця, а тому кожна таблиця повинна була оформлятися як окремих додаток із посиланням на основний лист, з яким вона була надіслана.

Окрім того, Методологічними положеннями з організації державного статистичного спостереження щодо охорони атмосферного повітря, затвердженими Наказом держкомстату України від 05.08.11 р. № 198 (далі — Методологічні положення), передбачено, що на запити користувачів органи державної статистики надають інформацію

за формами № 2-тп (повітря)(річна) у паперовому вигляді, на магнітних, електронних носіях, засобами зв'язку (у т.ч. розміщення на веб-сайті), шляхом безпосереднього виписування у порядку й умовах, визначених центральним органом виконавчої влади з питань статистики.

Те саме стосується і забезпечення доступу до первинних даних, на які не розповсюджується заборона стосовно їхнього поширення, що містяться в інших формах звітності. Зокрема забезпечення доступу до первинних даних, поданих респондентами за формою № 1-екологічні витрати, передбачено Наказом Держкомстату від 23.12.11 року № 392, за формою № 1-заповідник — Наказом Держкомстату від 05.08.11 року № 197, за формою № 2-тп(мисливство) — Наказом Держкомстату від 20.12.11 року № 358, за формою № 3-лг — Наказом Держкомстату від 20.12.11 року № 357). Втім на даний час немає чинного порядку й умов такого виписування, визначених центральним органом виконавчої влади з питань статистики.

Разом з тим, Закон України «Про доступ до публічної інформації» не покладає на розпорядників інформації обов'язок будь-яким чином опрацьовувати інформацію з метою реалізації права запитувачів на її отримання, в тому числі забезпечувати доступ до інформації шляхом виписування чи комп'ютерного опрацьовування. Враховуючи відсутність на сьогодні чинного порядку виписування первинних даних, на які не розповсюджується заборона стосовно їхнього поширення, Головному управлінню статистики слід забезпечувати доступ до цих даних, шляхом надання копій звітів, в яких вони містяться, оскільки такий порядок відповідатиме Методологічним положенням та Закону України «Про доступ до публічної інформації». При цьому наявність у документі конфіденційної інформації не є підставою для відмови у наданні його копії, оскільки відповідно до ч. 7 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ.

Постановою КМУ № 740 від 13.07.11 року «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію», передбачено копіювання документів, які поряд з відкритою інформацією містять інформацію з обмеженим доступом, яка в процесі копіювання відокремлюється або зберігається. Дане положення є нововведенням та вступило в дію з прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації». До цього часу відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 37 Закону України «Про інформацію» (в редакції, яка діяла до 09.05.11 р.) офіційні документи, які містили конфіденційну

інформацію не підлягали обов'язковому наданню для ознайомлення за інформаційними запитами.

На прохання ЕПЛ надати копії звітів за формою № 1 — відходи (річна) та № 2-тп (повітря) (річна), поданих підприємствами за 2012 рік Управління повідомило, що відповідно до встановлених Держкомстатом України термінів оприлюднення статистичних даних зможе надати інформацію за 2012 рік за формою 2-тп (повітря)(річна) після 29 квітня та формою № 1-відходи (річна) після 24 травня 2013 року.

Однак терміни, встановлені планом державних статистичних спостережень, як зазначалося вище, не стосуються оприлюднення первинних даних. Разом з тим, звіти за формою 2-тп (повітря)(річна) повинні подаватися респондентами до 20 січня, а за формою 1-відходи (річна) до 09 лютого, відповідно до передбачених цими звітами термінів. З огляду на вищенаведене, Головне управління статистики мало можливість надати нам копії звітів у п'ятиденний строк, передбачений ст. 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Враховуючи вищенаведене, можна стверджувати, що Головне управління статистики не належним чином забезпечує доступ до первинних даних, на які не розповсюджується заборона стосовно їхнього поширення, шляхом безпосереднього їхнього надання за запитом на публічну інформацію.

З метою забезпечення прозорості та відкритості діяльності Головного управління статистики у Львівській області, а також забезпечення права кожного на доступ до публічної інформації, якою володіє Управління, шляхом дотримання та належного виконання ним Закону України «Про доступ до публічної інформації», ЕПЛ надіслала Управлінню експертні пропозиції, в яких запропонувала:

1. Привести систему обліку, у відповідність із ч. 1 ст. 18 ЗУ «Про доступ до публічної інформації».
2. Чітко визначити, яка саме інформація, що міститься у звітах за формою № 1-відходи, № 1-екологічні витрати, № 1-заповідник, № 2-тп (мисливство), № 2-тп (повітря), № 3-лг віднесена до інформації з обмеженим доступом і на підставі яких документів.
3. Оприлюднити інформацію про системи обліку звітів на веб-сайті Головного управління статистики у рубриці «Інформація про систему обліку» розділу «Доступ до публічної інформації».
4. Забезпечити доступ до систем обліку звітів, в порядку передбаченому п. 1 ч. 2 ст. 18 ЗУ «Про

доступ до публічної інформації» — шляхом оприлюднення на веб-сайті.

5. Розглянути можливість оприлюднення первинних даних на офіційному веб-сайті Головного управління статистики;
6. Забезпечувати доступ до первинних даних шляхом надання копій звітів, в яких вони містяться;
7. Забезпечити доступ до первинних даних шляхом надання запитувачам права робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації у спеціально визначеному місці для роботи запитувачів з документами чи їх копіями.

Після надходження експертних пропозицій на орган виконавчої влади покладається обов'язок розглянути їх на найближчому засіданні колегії. У разі, коли колегію не утворено, експертні пропозиції розглядає керівник органу виконавчої влади у двотижневий строк. Після чого розробляє і затверджує за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію. Експертні пропозиції та затверджені заходи, спрямовані на їхню реалізацію, орган виконавчої влади надсилає в письмовій та електронній формі Секретаріату Кабінету Міністрів України для розміщення на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада».¹²

За результатами проведення громадської експертизи, ЕПЛ дійшла до висновку, що в Головному управлінні статистики існують усі необхідні передумови для забезпечення належного доступу до первинних даних, на які не розповсюджується заборона стосовно їхнього поширення. Зокрема, Головне управління статистики веде електронну систему обліку документів, які містять первинні дані; визначило спеціальне місце для роботи запитувачів з документами, яке обладнане спецтехнікою для зняття їх копій; систематично оновлює інформацію на веб-сайті; прийняло Наказ № 50 від 17.06.11 р., про затвердження «Порядку доступу до публічної інформації в Головному управлінні статистики у Львівській області», яким передбачено можливість звернутися із запитом в зручній для запитувача формі (поштою, факсом, по телефону, чи безпосередньо у приміщенні Управління), а також визначено порядок подання запиту особами, які не можуть самостійно подати запит.

Разом з тим, було виявлено випадки неналежного виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації». З метою усунення причин порушення Управлінням норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині

забезпечення доступу до первинних даних, на які не розповсюджується заборона стосовно їхнього поширення, ЕПЛ надіслала Управлінню експертні пропозиції, в яких запропонувала шляхи їхнього вирішення. Детальніше з експертними пропозиціями ЕПЛ можна ознайомитися на офіційному веб-сайті Головного управління статистики у Львівській області.¹³

- 1 п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI.
- 2 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про державну статистику» від 17.09.1992 № 2614-XII.
- 3 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про державну статистику» від 17.09.1992 № 2614-XII.
- 4 ч. 1, 2 ст. 21 Закону України «Про державну статистику» від 17.09.1992 № 2614-XII.
- 5 ч. 2 ст. 22 Закону України «Про державну статистику» від 17.09.1992 № 2614-XII.
- 6 ч. 3 ст. 18 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII.

- 7 п. 10, 11 Додатку 10 Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженій Постановою КМУ від 30.11.11 р. № 1242.
- 8 п. 10.1 Інструкції з діловодства у Головному управлінні статистики у Львівській області, затвердженій Наказом Головного Управління статистики у Львівській області від 27.04.05 № 18
- 9 п. 1, 3 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI.
- 10 ч. 1, 3 ст. 18 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI.
- 11 ч. 1 ст. 6, абз. 6 ч. 1 ст. 14, абз. 4 ч. 2 ст. 22 Закону України «Про державну статистику» від 17.09.1992 № 2614-XII., ч. 3 ст. 18 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII.
- 12 п. 6, 7 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 року № 976.
- 13 http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/sd/2013/rez_expert.pdf.

Доступ до актів перевірок суб'єктів господарювання — можливість для громадського контролю у сфері охорони довкілля

Наталія Проць

експерт ЕПЛ з правових питань проекту
«Посилення ролі громадянського суспільства
у сприянні Уряду в процесі реалізації
Стратегії ЄС для Дунайського регіону»

Державна екологічна інспекція України (надалі — ДЕІ України) — один з ключових органів державної влади, покликаний забезпечувати законність та правопорядок у сфері охорони навколишнього природного середовища. Втім інформація про діяльність цього органу, яка однозначно викликає значний суспільний інтерес, не завжди є доступною для зацікавленої громадськості. Акти перевірок дотримання вимог природоохоронного законодавства суб'єктів господарювання, які складаються ДЕІ України та її територіальними структурними підрозділами (надалі — структурні підрозділи) є одними із найважливіших джерел екологічної інформації, а тому повинні бути відкритими у доступі. Обґрунтовуючи суспільну необхідність доступу до актів перевірок, у даній статті автор аналізує законодавче закріплення обов'язку доступу до актів перевірки і практичні аспекти діяльності ДЕІ України та її структурних підрозділів на основі проведених ним досліджень.

На території України, особливо у великих містах та регіонах з розвинутою промисловістю, все більшого поширення набувають випадки надмірного забруднення повітря промисловими підприємствами, підприємствами харчової, хімічної, металургійної промисловості. У результаті такої діяльності страждають не тільки робітники цих підприємств, а й мешканці прилеглих територій. У законодавстві, зокрема в статті 19 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», передбачено, що підприємства, установи, організації та громадяни при здійсненні своєї діяльності зобов'язані вживати необхідних заходів щодо запобігання та усунення причин забруднення атмосферного повітря, фізичного впливу на атмосферу в населених пунктах, рекреаційних зонах, а також повітря в житлових і виробничих приміщеннях, у навчальних, лікувально-профілактичних та інших закладах, інших місцях тривалого чи тимчасового перебування людей¹. Та, на жаль, реалії залишають бажати кращого. Сучасні гіганти промисловості дуже рідко задумуються над наслідками своєї діяльності в той час, коли стрімкими темпами поширюються хвороби, спровоковані забрудненням повітря, землі, води. Саме тому, інформація про

стан навколишнього природного середовища є інформацією, яка становить значний суспільний інтерес і всі документи, які містять екологічну інформацію повинні бути доступними для ознайомлення.

1. Акти перевірок дотримання вимог природоохоронного законодавства суб'єктів господарювання — одне із найважливіших джерел екологічної інформації

Одним із найдостовірніших джерел результатів діяльності будь-якого органу влади є нормативно-правові акти та акти індивідуальної дії, які він приймає. Забезпечення органами влади вільного доступу до таких актів служить гарантією зменшення проявів незаконних діянь з боку посадовців, громадян, суб'єктів господарювання. Не оприлюднюючи, наприклад, акти індивідуальної дії, орган державної влади провокує беззаконня, анархію, неможливість контролю його діяльності. Окрім того, порушується принцип гласності — один із основоположних принципів діяльності органів державної влади, який передбачає повне інформування про їхню діяльність. Особливо

актуальним є публікація актів органів державної влади з питань охорони навколишнього природного середовища. Насамперед, йдеться про акти перевірки діяльності суб'єктів господарювання, які складаються ДЕІ України та її структурними підрозділами в процесі перевірки господарської діяльності суб'єкта господарювання. Публікація даних актів допоможе реально оцінити, чи приймають певні рішення на покращення екологічної ситуації країни або конкретного регіону (наприклад, закриття сміттєзвалищ, шкідливих для здоров'я людей), чи навпаки, приймають рішення, які ведуть до погіршення стану довкілля та порушення екологічних прав громадян.

ДЕІ України та її структурні підрозділи є одними із ключових органів державної влади, які володіють екологічною інформацією. Відповідно до Положення про Державну екологічну інспекцію України від 13 квітня 2011 року № 454/2011), ДЕІ України є центральним органом виконавчої влади, яка утворюється для забезпечення реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, а також забезпечує інформування громадськості про реалізацію державної політики у відповідній сфері. Держекоінспекція України здійснює свої повноваження безпосередньо та через свої територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, морські екологічні інспекції (Азовська, Азово-Чорноморська, Північно-Західного регіону Чорного моря) в областях, містах Києва та Севастополі².

Для об'єктивного визначення додержання вимог природоохоронного законодавства, виявлення та запобігання порушенням суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема, прийняттого рівня небезпеки для населення та навколишнього природного середовища, ДЕІ України здійснює державний нагляд (контроль) за діяльністю суб'єктів господарювання. Основними принципами державного нагляду (контролю) є пріоритетність безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності; відкритість, прозорість, плановість й системність державного нагляду (контролю)³.

Відповідно до п. 6 Положення про Державну екологічну інспекцію України, ДЕІ України для виконання покладених на неї завдань має право проводити перевірки з питань, що належать до її компетенції, видавати за їхніми результатами

обов'язкові для виконання приписи, розпорядження⁴.

Відповідно до Порядку організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства, за результатами проведеної планової або позапланової перевірки складається уніфікований акт перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства — це документ, який фіксує факт проведення планових, позапланових перевірок суб'єктів господарювання і є носієм доказової інформації про виявлені порушення вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища та його дотримання⁵. Посадова особа органу державного нагляду (контролю) зазначає в акті стан виконання вимог законодавства суб'єктом господарювання, а в разі невиконання — детальний опис виявленого порушення з посиланням на відповідну вимогу законодавства.

Відповідно до п. 4. Порядку організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства, під час проведення перевірки перевіряються наявність та чинність дозвільних документів, які підтверджують право на здійснення господарської діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів (розміщення відходів, поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, викиди в атмосферне повітря з стаціонарних джерел, спеціальне використання природних ресурсів), транскордонним переміщенням об'єктів рослинного й тваринного світу, та інших документів, необхідних для здійснення перевірки⁶. Саме тому, акт перевірки є документом, що засвідчує результати перевірки дотримання встановлених чинним законодавством норм і правил та служить підставою для накладення санкцій. Окрім того, до акта перевірки додаються (за наявності) порівняльні таблиці, графіки, схеми, інформація, пов'язана з проведенням інструментально-лабораторного контролю, інформація щодо вилучення знарядь добування об'єктів рослинного та тваринного світу, транспортних (в тому числі плавучих) засобів, зброї та боєприпасів, обладнання та предметів, що є знаряддям незаконного добування об'єктів рослинного та тваринного світу, незаконно добути природні ресурси і продукцію, що з них вироблена. Отже, акт перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства з відповідними додатками містить всю необхідну екологічну інформацію, яка є предметом суспільного інтересу. Такі акти є документами, що створюються в процесі основної діяльності інспекції. Саме тому акти перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства є відкритою інформацією і повинні

надаватися за запитом, а також розміщуватися у вільному доступі на веб-сайті ДЕІ України та її структурних підрозділів.

2. ДЕІ України та її структурні підрозділи зобов'язана надавати доступ до актів перевірки додержання вимог природоохоронного законодавства

Компетенція органів публічної влади, зокрема і Державної екологічної інспекції України та її територіальних структурних підрозділів, спрямована на те, щоб втілити в життя демократичну сутність держави: держава не керує громадянами, а створена для громадян, надає їм послуги, забезпечує умови для всебічної реалізації їхніх прав та свобод, захищає їхні інтереси та здійснює контроль з метою попередження та коригування неправильної поведінки громадян. ДЕІ України та її структурні підрозділи встановлюють (перевіряють) відповідність певної діяльності (поведінки) суб'єктів господарювання вимогам закону, а у випадку виявлення порушень — застосовують адміністративні стягнення. Втім, суспільство має контролювати цю діяльність відповідно до чинного законодавства. У законодавстві України є низка закріплених положень, які стосуються обов'язку органів державної влади, і, зокрема, ДЕІ України та її структурних підрозділів, оприлюднювати інформацію про свою діяльність.

Так, відповідно до ст. 5 Закону України «Про інформацію», кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів⁷. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про інформацію», право на інформацію забезпечується обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення, а також створенням механізму здійснення права на інформацію⁸.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади», центральні органи виконавчої влади зобов'язані забезпечити оперативне оприлюднення інформації про власну діяльність⁹.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Питання системи обліку публічної інформації», центральні органи виконавчої влади зобов'язані забезпечити створення, функціонування та ведення системи обліку публічної

інформації (електронна база даних, що містить інформацію про документи, які перебувають у суб'єкта владних повноважень) та доступ до системи обліку публічної інформації¹⁰.

Відповідно до Указу Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації», центральні органи виконавчої влади зобов'язані створити з метою доступу до публічної інформації та її збереження систему обліку документів, що знаходяться у відповідних розпорядників інформації і містять публічну інформацію, забезпечити обов'язкову реєстрацію в цій системі таких документів та надання доступу до них за запитом, оприлюднення зазначеної інформації на офіційних веб-сайтах¹¹.

Національна комісія з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі при Президенті України схвалила Рекомендації щодо основних стандартів оприлюднення інформації на веб-сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування у мережі Інтернет, відповідно до яких на офіційному веб-сайті органу державної влади, органу місцевого самоврядування розміщується вся інформація, яка стосується цього органу та сфери його компетенції, зокрема¹²:

- всі рішення органу, за винятком тих, що мають обмежений доступ;
- будь-які звіти, аналізи, експертні висновки, підготовлені органом, що не мають обмеженого доступу.

З метою організації своєї діяльності ДЕІ України забезпечує доступ до публічної інформації, що знаходиться у її володінні¹³, тобто доступ до будь-якої відображеної та задокументованої будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації, що була отримана або створена в процесі виконання ДЕІ України своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні ДЕІ України.

Відповідно до ч. 2 ст. 17 Закону України «Про інформацію», джерелами правової інформації є ненормативні правові акти державних органів.¹⁴ Наприклад, акти перевірок, які містять екологічну інформацію про такі об'єкти як довкілля, землю, воду, повітря, природні рослинні та тваринні ресурси, тобто екологічну інформацію, яка відповідно до Конституції України, Закону України «Про інформацію» ніким не може бути засекречена і повинна бути оприлюднена. Акти відповідних міністерств, державних агентств та інспекцій, а також інших органів управління й контролю, на які чинним законодавством покладено функції організації раціонального і ефективного природо-

користування, охорони навколишнього природного середовища є джерелами екологічного права.

Правовий акт індивідуальної дії — це виданий суб'єктом владних повноважень документ, прийнятий з метою реалізації положень нормативно-правового акта (актів) щодо конкретної життєвої ситуації, не містить загальнообов'язкових правил поведінки та стосується прав і обов'язків чітко визначеного суб'єкта (суб'єктів), на які він поширюється. Хоча акти індивідуальної дії мають персональний характер і їхня дія вичерпується одноразовим застосуванням, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», вони обов'язково повинні оприлюднюватись. Так, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 15 цього Закону, розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності¹⁵. Отже, виходячи із вищезазначеного, акти перевірки є публічними документами і повинні перебувати у вільному доступі.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», Державна екологічна інспекція України є розпорядником інформації і зобов'язана оприлюднювати та надавати достовірну, точну та повну інформацію на запити¹⁶. Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановив обов'язок розпорядників інформації визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їхніми копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації.¹⁷ Якщо акт перевірки містить водночас і відкриту інформацію, і інформацію з обмеженим доступом (наприклад, персональні дані особи), обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ.¹⁸

Окрім всього вищезазначеного, на обов'язковість доступу до актів органів державної влади вказується у Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Відповідно до ч. 1 ст. 4 Конвенції, державні органи у відповідь на запит про надання екологічної інформації повинні надавати громадськості таку інформацію у рамках національного законодавства, включаючи, за наявності запиту, копії фактичних документів, які містять або охоплюють таку інформацію.¹⁹ Таким чином, ДЕІ України зобов'язана надавати доступ до актів перевірки суб'єктів господарювання.

У своїй відповіді на інформаційний запит ЕПЛ від 10. 04. 2013 року № 2/4 — 10/62 — 11 ДЕІ України

повідомила, що з метою захисту репутації юридичних або фізичних осіб, акти перевірок не розміщуються на офіційному веб-сайті інспекції, проте не вказала, чи надаються такі акти на запити. ЕПЛ проводила дослідження, звертаючись до державних екологічних інспекцій в областях. Результати такі: одинадцять структурних підрозділів відповіли, що надають акти перевірки на запити, шість з них навіть надіслали копії актів. В процесі дослідження відповідей інших структурних підрозділів ЕПЛ необґрунтовано відмовляли в наданні доступу до актів перевірки. Окрім того, деякі структурні підрозділи надавали неправдиву інформацію. Наприклад, звернувшись із запитом про надання доступу до актів перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства до ДЕІ у Сумській та Закарпатській областях, ЕПЛ отримала відповіді, в яких вказувалося, що вищезгадані ДЕІ надають за запитами акти перевірок. Коли ЕПЛ звернулася до даних інспекцій з повторними запитами, в яких просила надати копії актів перевірок конкретних суб'єктів господарювання ми отримали відмову у наданні копій цих актів, оскільки вищезгадані ДЕІ посилаються на вимоги законодавства щодо збереження конфіденційної інформації. Після цього ЕПЛ звернулася до ДЕІ України (звернення від 06. 08. 2013 року № 254) з проханням висловити чітку позицію з приводу того, чи ДЕІ України та її структурні підрозділи надають копії актів перевірки за запитами громадськості, оскільки, аналізуючи відповіді всіх структурних підрозділів, ЕПЛ так і не встановила єдиної позиції з цього приводу. У своїй відповіді на інформаційний запит ЕПЛ від 28. 08. 2013 року № 5–10/156–11 ДЕІ України повідомила, «що не може надати доступ до текстів актів перевірок дотримання вимог природоохоронного законодавства суб'єктами господарювання через власну офіційну веб-сторінку та офіційні веб-сторінки її територіальних органів без згоди відповідних осіб». Проте, вже вдруге, не вказала, чи надаються такі акти на запити. Окрім того, ЕПЛ зверталася до представників природоохоронних організацій України з питаннями доступу до актів перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства суб'єктами господарювання. Відповіді були однозначними: ДЕІ України та її структурні підрозділи не забезпечують доступ громадськості до актів перевірки суб'єктів господарювання.

Висновки

Конституція України закріпила право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля, на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, на вільний доступ до інформації про стан довкілля. Дані права громадян забезпечуються здійсненням державного та громадського контр-

олю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; гласністю і демократизмом при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища, а також обов'язком органів державної влади та органів місцевого самоврядування в межах їхніх повноважень здійснювати екологічне інформаційне забезпечення населення.

Одним із ключових органів державної влади, який повинен забезпечувати законність та правопорядок у сфері охорони навколишнього природного середовища та володіє екологічною інформацією є ДЕІ України та її структурні підрозділи.

Здійснюючи державний нагляд (контроль) за діяльністю суб'єктів господарювання, ДЕІ України та її структурні підрозділи складає акти перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства. Дані акти з відповідними додатками містять всю необхідну екологічну інформацію, яка є предметом суспільного інтересу. Такі акти є документами, що створюються в процесі основної діяльності інспекції. Тому такі акти є відкритою інформацією і повинні надаватися за запитами, а також розміщуватися у вільному доступі на веб-сайті інспекції.

Обов'язок ДЕІ України та її структурних підрозділів надавати доступ до актів перевірки суб'єктів господарювання закріплений водночас і у низці нормативно — правових актів. Втім, незважаючи на чіткі вимоги законодавства, ДЕІ України та її структурні підрозділи не поспішає їх виконувати. На даний момент в ДЕІ України та її структурних підрозділів немає однозначної позиції з приводу надання доступу до актів перевірки суб'єктів господарювання. Одинадцять структурних підрозділів відповіли, що надають акти перевірки на запити, шість з них — надіслали копії актів. Інші структурні підрозділи необґрунтовано відмовили в наданні доступу до актів перевірки. ЕПЛ звернулася до ДЕІ України з проханням висловити чітку позицію з приводу того, чи ДЕІ України та її структурні підрозділи надають копії актів перевірки за запитами громадськості. Чіткої відповіді ЕПЛ так і не отримала.

Таким чином можемо сміливо констатувати, що низка структурних підрозділів ДЕІ України свідомо не надають доступу до актів перевірки суб'єктів господарювання, порушуючи при цьому принципи гласності, відкритості та прозорості державного нагляду.

- 1 Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 № 4004-ХІІ.
- 2 Указ Президента України «Про Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 13 квітня 2011 року № 454/2011).
- 3 Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V.
- 4 Указ Президента України «Про Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 13 квітня 2011 року № 454/2011).
- 5 Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Порядку організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства» від 10.09.2008 № 464.
- 6 Там само.
- 7 Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-ХІІ.
- 8 Там само.
- 9 Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 29 серпня 2002 р. № 1302.
- 10 Постанов Кабінету Міністрів України «Питання системи обліку публічної інформації» від 21 листопада 2011 р. № 1277.
- 11 Указ Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 05.05.2011 № 547/2011.
- 12 <http://www.telekritika.ua/official-documents/2008-02-29/36834>
- 13 Указ Президента України «Про Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 13 квітня 2011 року № 454/2011).
- 14 Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-ХІІ.
- 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI.
- 16 Там само.
- 17 Там само.
- 18 Там само.
- 19 Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступи до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікована Законом України № 832-XIV від 06.07.1999 року.

Система оцінки впливу на навколишнє середовище в Україні

Марта Панькевич
юрисконсульт ЕПЛ

У статті автор наведе правові рамки і деякі приклади практики застосування інституту оцінки впливу на навколишнє середовище в Україні до 2011 року і після, зробить спробу виявити принципові невідповідності національної системи системі оцінки впливу ЄС, а також висловить рекомендації щодо кроків, необхідних для адаптації законодавства до актів ЄС та виконання міжнародних зобов'язань України.

Українах ЄС, США й інших розвинутих країнах ще в 70–80 роках 20 століття визнали важливість і законодавчо врегулювали процедуру проведення оцінки впливу на довкілля запроєктованих об'єктів, що можуть справити вплив на довкілля. Метою такої оцінки є забезпечення того, щоб відповідальні посадові особи при прийнятті рішень про погодження еколого-небезпечних проектів враховували прогнозовані впливи на навколишнє середовище, в тому числі, висловлені громадськістю. В Україні з кінця 80-х проекти еколого-небезпечної господарської діяльності проходили державну екологічну експертизу, яка хоч і мала деякі відмінності, але в цілому могла бути порівняна із інститутом оцінки впливу на довкілля (environmental impact assessment, EIA) західного зразка. У 2011 році, інститут державної екологічної експертизи щодо проектів будівництва був скасований. Таке скасування іде в розріз із політичними обіцянками України адаптуватися до законодавства ЄС у сфері оцінки впливу на довкілля і прямо порушує міжнародні зобов'язання держави, що витікають із Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція) та Конвенції про оцінку впливу на довкілля у транскордонному контексті (Конвенція Еспо), стороною яких Україна є вже майже п'ятнадцять років.

ОВНС та екологічна експертиза

До 2011 року система оцінки впливу на навколишнє середовище в Україні включала розробку замовником в складі проекту матеріалів оцінки впливу на навколишнє середовище (ОВНС) та обов'язкове проведення державної екологічної експертизи проектної документації щодо об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, спеціально уповноваженим органом. Реалізація проектів та діяльності без позитивного висновку державної екологічної експертизи щодо екологічно небезпечних об'єктів була заборонена.

Постановою № 554 Кабінет Міністрів України затвердив Перелік видів діяльності і об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, для яких проведення державної екологічної експертизи є обов'язковим. Даний перелік у більшій мірі відповідає переліку об'єктів, щодо яких проводиться оцінка впливу у Європі.

Закон України «Про екологічну експертизу» встановлював вимоги до матеріалів ОВНС запланованої діяльності, які подаються на екологічну експертизу, а саме передбачав, що такі повинні обґрунтовувати її доцільність та способи реалізації, можливі альтернативні варіанти рішень, характе-

ристикі стану навколишнього природного середовища території, види та рівні впливу на нього в нормальних і екстремальних умовах, можливі зміни його якісного стану, еколого-економічні наслідки діяльності, заходи щодо зменшення рівня екологічного ризику і забезпечення вимог екологічної безпеки. Крім цього Закон передбачав положення щодо участі громадськості у процесі державної екологічної експертизи (в тому числі, встановлював на рівні закону зміст заяви про екологічні наслідки діяльності), вимоги щодо висновків державної екологічної експертизи та порядок їх оскарження.

Детальний процес складання матеріалів ОВНС, їх змісту та процедури залучення різного роду суб'єктів до їх підготовки, як і зараз, регулювали Державні будівельні норми спочатку ДБН А.2.2-1-95, а пізніше А.2.2-1-2003 (надалі — ДБН)¹. Відповідно до ДБН, ОВНС — це документ, який всебічно характеризує результати оцінки впливів на природне, соціальне, включаючи життєдіяльність населення, і техногенне середовище та обґрунтовує допустимість планованої діяльності. Відповідно до п. 1.2. ДБН матеріали ОВНС подавалися у складі проектної документації уповноваженим державним органам для експертної оцінки. По суті, саме цей документ є еквівалентом західного EIA report, який в США, наприклад, готується державним органом в обґрунтування позитивного дозволу на реалізацію екологічно-небезпечного проекту.

ДБН передбачає в певній мірі участь громадськості у процесі підготовки матеріалів ОВНС². Так, п. 1.6. при виконанні ОВНС покладає обов'язок на замовника ОВНС інформувати через органи місцевої влади населення про плановану діяльність, визначати місце і порядок проведення громадських слухань, відкритих засідань, збирати звернення громадян, здійснювати розгляд та врахування зауважень і пропозицій громадськості.

Первинна інформація про плани щодо реалізації проекту доводиться до громадськості шляхом опублікування так званої Заяви про наміри за-

мовником або виконавцем ОВНС. ДБН містять окремим додатком обов'язкову форму такої заяви, у якій вказується поруч із основною інформацією про запланований проект (назва інвестора, плановане місце розташування об'єкта, характер планової діяльності, характеристика потенційного впливу від реалізації проекту на складові довкілля) також і інформація про те, коли (час), де (адреса) громадськість може ознайомитися із матеріалами проекту та самим ОВНС, а також адреса, телефон, за якими можна подати свої пропозиції до ОВНС.

Після цього відповідно до п. 1.9., інвестор здійснює інформування населення про проведення обговорення планованої діяльності, проводить громадське обговорення проекту. Замовник здійснює коригування матеріалів ОВНС за результатами громадського обговорення і лише після цього, остаточний звіт ОВНС, з урахуванням громадських інтересів, у складі проектної документації подається інвестором на узгодження і проходження державних експертиз. Відповідно до п. 1.8. на основі висновків остаточного звіту ОВНС замовник і виконавець ОВНС складають текст Заяви про екологічні наслідки планованої діяльності і забезпечують її розповсюдження через засоби масової інформації. Така Заява про екологічні наслідки являє собою резюме матеріалів ОВНС і є документом щодо суті цих наслідків і гарантій виконання природоохоронних заходів із забезпечення безпеки навколишнього середовища на весь період здійснення планованої діяльності (п. 4.1), яка публікується власне з метою інформування громадськості як щодо остаточних проектних рішень так і щодо результатів врахування участі громадськості.

ДБН у п. 1.10 вимагають, щоби остаточний звіт ОВНС містив докази врахування громадських інтересів, а саме відомості про опублікування в засобах масової інформації Заяви про наміри (у якому виданні, коли опубліковано, вирізка із газети), відомості про проведення громадських обговорень (де і коли проводилися, протокол таких слухань), письмові та інші документи звернень громадян; перелік матеріалів, представлених з

Оскарження висновку державної екологічної експертизи

У 2009 року ЕПЛ звернулася з позовом до Міністерства охорони навколишнього природного середовища України про визнання незаконним та скасування висновків державної екологічної експертизи проекту будівництва заводу з виробництва мінераловатної ізоляції. Свої позовні вимоги ЕПЛ обґрунтовувала тим, що в супереч законодавчим вимогам ході проведення експертизи не було оцінено комплексного впливу проектного і існуючих асфальтобетонних заводів на атмосферне повітря, а також впливу на довкілля радіоактивних мінеральних сировинних матеріалів, які використовуються в значних кількостях у виробництві скловати. Крім того, ЕПЛ були зібрані дані, які вказують на наявність суттєвих порушень законодавства України в частині порядку проведення громадського обговорення. У січня 2011 року адміністративний суд погодився із аргументами ЕПЛ та скасував висновок державної екологічної експертизи.

боку замовника і виконавця ОВНС на розгляд місцевого населення та громадських організацій, перелік питань і зауважень громадян, обґрунтовані відповіді; узагальнені рішення про враховану частину громадських пропозицій та обґрунтування, що стосуються неврахованої їх частини.

Разом з тим, практична реалізація права громадянської приймати участь у розробці ОВНС на належному рівні не забезпечувалася. Перш за все, і інвестори і розробники ОВНС не розцінюють громадськість як суб'єкта, який може позитивно вплинути на якість проектних документів, і в кращому випадку зводять вимоги законодавства щодо участі громадськості до їх формального виконання із використанням усіх можливих прогалин у нормативних актах для зведення можливості реальної участі до мінімуму. Заяви про наміри часто не відповідали вимогам особливо в часті подання інформації про те як і де можна ознайомитися із проектними матеріалами, куди подавати коментарі, де будуть проводитися

валися у засобах масової інформації, аудиторія яких не покривала зацікавлену громадськість, яка повинна залучатися до цього процесу. Висновки державної екологічної експертизи не доводилися до відома громадськості, і отримати їх копії на запит також не завжди було можливо.

До 2011 року при прийнятті документації на ДЕЕ Мінприроди та його територіальні підрозділи не перевіряли чи процедури участі громадськості реально мали місце, а лише вимагали підтвердження факту опублікування Заяви про екологічні наслідки діяльності. Змісту такої заяви особливої уваги теж не приділялося. В результаті громадськість була позбавлена доступу до інформації про основні умови планової діяльності та заходи по зменшенню її впливу на довкілля, описані у ОВНС, вже не говорячи про реальну можливість якось на них впливати.

Дана система оцінки впливу мала ряд суттєвих недоліків (законодавчого і практичного харак-

Справа: Опублікування висновків ДЕЕ на сайті Мінприроди

У 2010–2011 року ЕПЛ позивалася до Мінприроди України з питань опублікування висновків державної екологічної експертизи (ДЕЕ) на офіційному веб-сайті Міністерства. ЕПЛ посилалася на положення національного законодавства та вимоги Оргуської конвенції про обов'язок державного органу повідомити громадськості текст остаточного рішення разом з переліком причин і міркувань, покладених в основу цього рішення. Суд першої інстанції погодився із аргументацією ЕПЛ та зобов'язав Мінприроди розмістити на своєму сайті 1293 висновки, видані протягом 2009 — першої половини 2011 років. Наприкінці 2012 року Київський апеляційний адміністративний суд підтримав рішення місцевого суду.

У січні-березні 2013 року Мінприроди розмістило на сайті понад тисячу висновків ДЕЕ. Разом з тим, Мінприроди обмежилася «титульними сторінками» висновків, які містять лише деякі елементи його вступної та заключної частин (короткі документи на 1–2 сторінки на бланку Мінприроди і за підписом посадової особи), і не розмістило наукові-екологічні експертні оцінки, які є невід'ємними частинами висновків ДЕЕ, і містять їх основні — усю описову та основну долю заключної — частини.

25 березня 2013 року на стадії судового контролю за виконанням судового рішення Окружний адміністративний суд м. Києва, розглянувши пояснення ЕПЛ щодо виконання рішення, зобов'язав Мінприроди опублікувати в Інтернеті висновки ДЕЕ в обсязі, визначеному ст. 43 Закону України «Про екологічну експертизу», тобто опублікувати в мережі 1293 наукові екологічні експертні оцінки.

громадські слухання. Час між опублікуванням такої заяви і громадськими слуханнями та фіналізуванням ОВНС часто складав лише декілька днів, що унеможливило подання будь-яких обґрунтованих коментарів. А якщо такі і подавалися, останні не знаходили свого відображення у матеріалах ОВНС. Заяви про наслідки також часто всупереч законодавства не містили найважливіших елементів: характеристики основних впливів діяльності на довкілля, показників екологічного ризику планованої діяльності, заходів, спрямованих на мінімізацію впливу, гарантій здійснення діяльності відповідно до екологічних стандартів і нормативів. Крім того, такі заяви часто публіку-

валися, які спричинила порушення Україною своїх міжнародних зобов'язань за Оргуською конвенцією та Конвенцією Єспо. Рішення про порушення Україною вимог цих конвенцій неодноразово приймалися відповідними органами Європейської економічної комісії.

Відсутність чітких процедур доступу до інформації, проведення громадського обговорення, врахування думки громадськості у процесі прийняття рішення, доведення такого рішення до відома громади, а також формальне і часто помилкове тлумачення існуючих норм призводили до обмеження доступу до інформації, порушення прав

Витребування матеріалів ОВНС від забруднювача

На початку 2010 року ЕПЛ оскаржила до господарського суду відмови керівництва великого цементного заводу надати ЕПЛ матеріали ОВНС проекту розширення заводу та переведу обортових печей з природного газу на вугілля та альтернативне паливо, а також висновок ДЄЕ на такий проєкт. Суд першої інстанції зобов'язав відповідача надати доступ до таких документів, але вже суд апеляційної інстанції таке рішення скасував.

Задовольняючи позовні вимоги ЕПЛ щодо зобов'язання відповідача надати позивачу матеріали ОВНС та висновок ДЄЕ, господарський суд першої інстанції виходив з того, що за змістом ці документи містять екологічну інформацію, а відповідно до ст. 25–1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», 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, і відповідно на відповідача законодавством покладено обов'язок надавати запитувані інформацію.

У січні 2011 року Вищий господарський суд помилково рішення суду апеляційної інстанції скасував, і відновив в силі рішення суду першої інстанції, яке оцінив як законне і обґрунтоване.

громадськості на участь у процесі прийняття екологічно значимих рішень, та порушення права на безпечне для життя та здоров'я довкілля загалом.

Тим не менше, система оцінки впливу виходила з і базувалася на загальних законодавчих принципах екологічної політики держави, і була зафіксована в основному галузевому законі України — «Про охорону навколишнього природного середовища» та спеціальному Закону «Про екологічну експертизу». Висновок державної екологічної експертизи був актом органу державної влади і це остаточне рішення можна було оскаржити в адміністративному суді, в тому числі, з підстав порушення вимог екологічного законодавства та процедури залучення громадськості до процесу прийняття.

ОВНС та дозвіл на будівництво

У зв'язку з прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI, згідно з яким було спрощено порядок отримання дозволів на будівництво та виключено проєкти будівництва щодо об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, із переліку об'єктів державної екологічної експертизи, в системі оцінки впливу проєктів на навколишнє середовище відбулись суттєві зміни.

Цей закон своїми перехідними положеннями вніс зміни в цілу низку законодавства, а саме Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України «Про екологічну експертизу», Закон України «Про забезпечення

санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про пожежну безпеку» та виключив з цих законів положення, що передбачали відповідно екологічну, санітарно-гігієнічну і пожежну експертизу проєктів будівництва. Скасовуючи такі експертизи для проєктів будівництва, в ці закони були введені нові положення, які встановили, що єдина експертиза проєктів будівництва проводиться відповідно до статті 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Ці положення закону вступили в силу 12 червня 2011 року.

Стаття 31 передбачає, що експертизі щодо додержання нормативів з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, міцності, надійності, довговічності будинків і споруд, їх експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення підлягає лише проєктна документація на будівництво, об'єктів, які відносяться до 4–5 категорій складності. При цьому потенційний чи дійсний вплив на довкілля не є критерієм при визначенні категорії складності об'єкта будівництва³. Співвідношення таких об'єктів і об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, для яких раніше була обов'язковою екологічна експертиза, певний час залишалося невизначеним. Лише у 2013 році Національним Стандартом було закріплено, що об'єкти, визначені 554 постановою слід відносити до 5 категорії складності⁴.

Закон встановлює, що нова експертиза може проводитися експертними організаціями різних форм власності. У більшості випадків таку експертизу зараз здійснюють приватні підприємства, ті самі, що розробляють проєктну документацію, в тому числі матеріали ОВНС. Щоправда забороняється

здійснювати розробку документації і експертизу одного і того ж проекту однієї і тій же особі⁵.

Згідно з новим порядком, для проектної документації на будівництво об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, і далі необхідно розробити ОВНС згідно ДБН. Матеріали ОВНС щоправда тепер розглядаються разом із рештою проектної документації за процедурою містобудівної експертизи⁶, тобто не спеціальним уповноваженим органом у сфері охорони навколишнього середовища, а експертною організацією, яка відповідає критеріям, затвердженим Мінрегіонбудом. До проведення такої експертизи залучаються сертифіковані фахівці в сфері екології (а також санітарно-епідеміологічної та пожежної безпеки), але не спеціальний держорган.

Спеціалізований орган у сфері охорони довкілля до цього процесу більше не залучається, а фінальний документ експертизи — експертний звіт — вже не є документом дозвільного характеру, законність якого раніше можна було оскаржити у адміністративному суді.

Хоча положення ДБН про ОВНС як і раніше встановлюють певні мінімальні процедури участі громадськості в процесі розробки ОВНС, розірвання зв'язку інституту ОВНС із Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», який гарантував таке право, та Законом України «Про екологічну експертизу», який передбачав гласність експертизи, значно підірвали можливості громадськості брати участь у процесі прийняття рішення. Законодавство України у сфері регулювання містобудівної діяльності не закріплює права громадськості на участь у прийнятті рішень щодо будівництва окремих об'єктів. На стадіях експертизи проектної документації на будівництво чи видачі дозволу на будівництво не передбачено жодних процесуальних гарантій перевірки належного залучення громадськості розробником ОВНС на стадії підготовки цих матеріалів.

Остаточним рішенням в розумінні Орхуської конвенції та Конвенції Еспо тепер прийнято вважати дозвіл на будівництво. Всупереч вимогам Організації економічного співробітництва та розробки (ОЕСР) конвенції дозвіл на будівництво, не містить екологічних умов, підстав і міркувань, які були покладені в основу цього рішення, що також унеможливує оскарження дозволу із підстав порушення екологічних норм чи процедури залучення громадськості при проектуванні.

Таким чином, спрощена система погодження проектної документації на будівництво розірвала зв'язок інституту ОВНС із нормами екологічного права, позбавила спеціальний орган у сфері охорони довкілля повноважень на проведення

оцінки відповідності запланованої діяльності вимогам екологічного законодавства, а також унеможливила судове оскарження експертного звіту через зміну природи цього документу, чи дозволу на будівництво з підстав порушення вимог екологічної безпеки чи участі громадськості під час розробки проектної документації через «відірваність» ОВНС від дозволу. Внаслідок вищевказаних змін в процедура оцінки впливу на довкілля в Україні іще більше віддалилися від європейського зразка, а прийнята законодавча база зробила іще складнішим виконання міжнародних зобов'язань у сфері участі громадськості.

Окремі проблемні місця національної процедури та рекомендації на її покращення

Вже не перший рік міжнародні та національні експерти говорять про проблеми системи оцінки впливу на довкілля в Україні, але в основному розмови зводилися до складнощів із участю громадськості. І дійсно налагодження належної участі громадськості у процесі прийняття рішень щодо реалізації еколого-небезпечних проектів критично важлива для України. По-перше, цього вимагають міжнародні зобов'язання держави. По-друге, враховуючи специфіку цього процесу — розробку ОВНС на платній договірній основі суб'єктами підприємницької діяльності, та проведення після цього формальної експертизи — громадський контроль міг би значно покращити якість проектних рішень і відповідно уникнути небажаних наслідків для довкілля. Разом з тим, відмінностям/недолікам самого інституту національної системи оцінки у порівнянні із європейською уваги приділялося менше, хоча саме ці відмінності, на думку автора, грають не останню роль у тривалій невдачі уряду належно впровадити інструменти участі громадськості.

1. Рішення, яке повинно враховувати результати оцінки впливу на довкілля. Остаточне рішення

На відміну від ЄС національне законодавство передбачає складну і багаторівневу систему дозвільних документів, які необхідно отримати для реалізації еколого-небезпечної господарської

діяльності. Види таких дозволів і їх кількість варіюється в залежності від конкретного виду діяльності. Деякі дозвільні документи — наприклад, щодо атомних електростанцій — приймаються законами України. Законодавство не визначає яке/які із цих рішень є остаточними рішеннями в розумінні Конвенції Еспо, тобто до якого/яких із цих рішень застосовуються положення Конвенції Еспо та Організації Конвенції. За виключенням скасованого висновку державної екологічної експертизи, національне законодавство не передбачає вимог враховувати результати ОВНС у процесі прийняття дозвільних документів. Через це, відсутня і вимога у тексті рішення фіксувати екологічні параметри діяльності, на яку видається дозвіл. Також бракує вимоги щодо органу, який видає дозвільне рішення, зберігати усю документацію, на підставі якої був виданий дозвіл (в тому числі матеріали ОВНС).

Рекомендації

Реформування законодавчої бази у сфері оцінки впливу на довкілля повинно забезпечити чітке визначення рішення/рішень, в процесі прийняття якого здійснюється і враховуються результати оцінки впливу на довкілля, а також участі громадськості. Виключити можливість прийняття таких рішень актами законодавчої влади, або забезпечити належну участь громадськості у парламентських процедурах і можливість судового оскарження таких актів.

Це має/мають бути рішення, які в дійсності встановлюють екологічні умови діяльності і які враховують усі основні параметри і екологічні наслідки запланованої діяльності. Якщо основні параметри діяльності чи її екологічні умови можуть бути змінені наступним рішенням/дозволом, це рішення не може вважатися остаточним.

Таке рішення повинно містити обґрунтування мотивів і міркувань, які були покладені в основу такого рішення, а повний текст рішення — повідомлений громадськості.

Такі рішення повинні вноситися у публічно доступні списки/реєстри разом із інформацією, на підставі якої вони були прийняті, а також із доказами виконання зобов'язань щодо залучення громадськості.

2. Обов'язок по забезпеченню участі громадськості

Покладення обов'язку по забезпеченню та врахуванню результатів участі громадськості на замовника чи розробника ОВНС, а не на орган

публічної влади, до компетенції якого належить прийняття рішення про реалізацію проекту, визнається експертами однією із суттєвих відмінностей національної та європейської систем оцінки впливу. Відповідно до ДБН про ОВНС саме на розробника ОВНС покладено обов'язок скласти і поширити заяви про наміри та заяву про екологічні наслідки діяльності, забезпечити доступ громадськості до відповідної документації, провести громадські слухання та зібрати і врахувати коментарі і зауваження громадськості. Покладення такого обов'язку виключно на розробника ОВНС є порушенням вимог Конвенції Еспо та Організації Конвенції.

Рекомендації

Реформування законодавчої бази у сфері оцінки впливу на довкілля повинно забезпечити покладення обов'язку по організації і врахуванню результатів участі громадськості на орган державної влади, відповідальний за прийняття остаточного рішення. Разом з тим це не слід розуміти як повне усунення замовника/розробника ОВНС від цього процесу. На останнього може бути покладено, зокрема, проведення громадських слухань, покриття витрат, пов'язаних із участю громадськості.

Усі документи, включаючи заяву на видачу дозволу, матеріали оцінки впливу на довкілля (наприклад, ОВНС) мають подаватися замовником у електронній формі і розміщатися органом, відповідальним за видачу дозволу, на офіційних Інтернет-ресурсах такого органу.

Результати участі громадськості повинні бути належним чином враховані саме компетентним органом, в процесі прийняття остаточного рішення.

3. Оцінка впливу у транскордонному контексті

Попри те, що Конвенція Еспо була ратифікована у 1999 році, законодавство України досі не встановлює чітких процедур проведення оцінки впливу на довкілля у транскордонному контексті. Помилково вважається, що така процедура регулюється самою Конвенцією⁷. На практиці в силу загальної природи положень Конвенції це означає відсутність будь-яких чітких і детальних правил для такої оцінки.

Більше того, система, в якій компетентний орган залучається до процесу вже після того як матеріали ОВНС підготовлені, а громадськість залучена, практично не здатна забезпечити на ранній стадії визначення наявності транскордонного впливу, залучення компетентних органів і громадськості

«зачепленої сторони» до процесу оцінки впливу на довкілля, — тобто центральних зобов'язань за Конвенцією Еспо.

Рекомендації

Крім загального зобов'язання чітко визначити в законодавстві місце в системі дозвільних процедур, відповідальну особу та засоби виконання транскордонної оцінки впливу на довкілля, національне законодавство повинно також визначати необхідні деталі транскордонної процедури і у випадку держави як «сторони походження», і як «зачепленої сторони».

Процедура оцінки впливу у транскордонному контексті має здійснюватися публічним органом «сторони походження»⁸.

Необхідною умовою проведення транскордонної оцінки має бути обов'язкове залучення на ранньому етапі компетентного органу у сфері охорони довкілля, як можливий варіант шляхом зобов'язання розробника ОВНС подавати Заяву про наміри до такого органу, який зможе визначити вірогідність транскордонного впливу запланованої діяльності і розпочати процедуру транскордонної оцінки.

Важливо також на законодавчому рівні забезпечити рівність можливостей громадськості «сторони походження» і «зачепленої сторони» брати участь у оцінці транскордонного впливу.

- 1 *Проектування. Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд.*
- 2 *Після реформи 2011 року ДБН про ОВНС залишилися чинними, і описаний нижче порядок розробки ОВНС та залучення громадськості до цього процесу застосовується і зараз.*
- 3 *Порядок віднесення об'єктів будівництва до IV і V категорій складності, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 р. № 557*
- 4 *Національний стандарт України Визначення класу наслідків (відповідності) та категорії складності об'єктів будівництва ДСТУ-Н Б В.1.2-16:2013*
- 5 *Порядок затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2011 р. № 560*
- 7 *Комітет із імплементації Конвенції Еспо зазначив, що саме лише положення Конституції щодо прямого застосування положень міжнародних договорів без деталізуючи положень національного законодавства не є достатнім для належного впровадження Конвенції (Рішення IV/2, додаток I, абз. 64).*
- 8 *Комітет із імплементації Конвенції Еспо зазначив, що доручення ініціатору проекту проведення оцінки транскордонного впливу (Рішення IV/2, додаток I, абз. 64).*

Оптимізація повноважень органів у сфері управління ОНПС: зміни в законодавстві та практичні аспекти їхнього застосування

Наталія Проць
експерт ЕПЛ з правових питань проекту
«Посилення ролі громадянського суспільства
у сприянні Уряду в процесі реалізації
Стратегії ЄС для Дунайського регіону»

Реформа державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні спричинила чимало дискусій серед державних службовців, науковців-екологів, зацікавленої громадськості. Адміністративна реформа викликала неоднозначне трактування, оскільки внесені певні позитиви у сфері державного управління охорони навколишнього природного середовища, втім все ж не вирішеною залишається низка суспільно важливих питань, таких як, розміщення архівів природно-заповідного фонду, надання дозволів на спеціальне користування природними ресурсами, тощо. Наголошуючи на актуальності даної проблеми, автор статті аналізує новели законодавства щодо здійснення державної політики України у сфері охорони навколишнього природного середовища та практичні аспекти їхнього застосування. В даній статті автор аналізує адміністративну реформу через призму трансформування Мінприроди — центрального органу у всій системі охорони навколишнього природного середовища, ліквідацію його територіальних органів на місцях, створення структурних підрозділів екології та природних ресурсів при обласних державних адміністраціях та інші важливі аспекти реформування системи органів охорони навколишнього природного середовища.

В умовах нарощування антропогенних навантажень на природне середовище, розвитку суспільного виробництва і зростання матеріальних потреб виникає необхідність розробки і додержання особливих правил користування природними ресурсами, їхнього раціонального використання та екологічно спрямованого захисту. Метою екологічної стратегії України визначено стабілізацію і поліпшення стану довкілля шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних систем. Виконанню цієї мети мають сприяти державні органи та органи місцевого самоврядування. Та, на жаль, існуюча система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів залишає бажати кращого. У даній статті автор всебічно аналізує проведення адміністративної реформи у сфері охорони довкілля, звертаючи увагу на низку проблем, які потребують нагального вирішення.

Загальна характеристика та правове регулювання проведення адміністративної реформи органів ОНПС

Нова фаза здійснення реформи державного управління в Україні почалася з розробки та прийняття Указу Президента України № 1085 від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Цей Указ був розроблений і прийнятий наче б то з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їхніх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату і витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління. Значна кількість міністерств і відомств були укрупнені або реорганізовані. Дана реформа торкнулася і

системи органів охорони навколишнього природного середовища.

Ключовим органом у сфері ОНПС є Міністерство екології та природних ресурсів України (надалі — Мінприроди). Варто зазначити, що до проведення реформи, дане міністерство носило назву Міністерство охорони навколишнього природного середовища. Сам факт зміни назви профільного органу із виключенням ключового слова — «охорона», переносить акцент, нівелює основну мету діяльності — забезпечення охорони довкілля. Забігаючи наперед, варто відзначити, що пріоритетом профільного органу, який мав би забезпечувати охорону навколишнього природного середовища, є економічне благополуччя, що не відповідає суспільним інтересам, зате представляє галузеві, відомчі або кланові інтереси. Підтвердженням даної тези є неоднозначна ситуація в Криму, пов'язана з розширенням меж населених пунктів за рахунок території Ялтинського гірсько-лісового природного заповідника. Мінприроди погодило таке незаконне вилучення заповідних земель. На жаль, з початку 2010 року в Україні не було створено жодного національного парку чи заповідника. Більше того, незважаючи на те, що тепер Мінприроди затверджує положення про території та об'єкти природно-заповідного фонду, а також положення про території та об'єкти, які мають особливу екологічну, наукову, естетичну, господарську, а також історико-культурну цінність (колись лише загальнодержавного значення), воно не змогло «відстояти інтереси» єдиного на Луганщині національного парку — Сіверсько-Донецького, який був ліквідований. Можливо воно і не було зацікавленим, оскільки такий напрямок, як розвиток заповідної справи, вже не входить до його повноважень. Тобто, в діях органів державної влади, покликаних забезпечувати захист навколишнього природного середовища, економічні інтереси все ж превалюють над охороною та збереженням довкілля.

Окрім того, Міністерство охорони навколишнього природного середовища діяло і безпосередньо, і через свої територіальні підрозділи, які іменувалися державними управліннями охорони навколишнього природного середовища у відповідних областях. У Положенні про Міністерство екології та природних ресурсів України від 13 квітня 2011 року зазначено, що Мінприроди здійснює свої повноваження безпосередньо¹. Тобто, виникає дивна ситуація: створене нове міністерство, а структурні підрозділи ліквідованого міністерства продовжують працювати і надалі. Всі розуміють, що дані управління де — факто підпорядковані Мінприроди, але де — юре — це прогалина у законодавстві. Така неправомірна

ситуація продовжувалася протягом 2 років, допоки державні управління охорони навколишнього природного середовища у відповідних областях не були ліквідовані. Постановою Кабінету Міністрів України від 15.03.2013 № 98 «Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища» (варто зазначити, що вже неіснуючого у 2013 р.) ліквідовані територіальні управління ОНПС. З метою забезпечення передачі повноважень від територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям в місцевих держадміністраціях створюються структурні підрозділи екології та природних ресурсів відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 № 338 «Про збільшення граничної чисельності працівників обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій». Кількість працівників держадміністрацій за рахунок передачі штатних посад працівників територіальних управлінь Мінприроди до ОДА збільшується на 968 одиниць². Саме стільки спеціалістів залишилося працювати після проведеної оптимізації органів виконавчої влади, коли кількість працівників відповідних територіальних підрозділів профільного міністерства було скорочено приблизно на 30 % — з 1514 залишилося 968 посад. Постанову розроблено на виконання положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні», № 5456–17 від 16.10.2012, який набув чинності 18 листопада 2012 року. Даним Законом визначено 6-місячний термін для утворення структурних підрозділів екології та природних ресурсів в місцевих держадміністраціях, тобто відповідні підрозділи мали бути створені до 17 травня 2013 року. Таким чином, фактично працівники ліквідованих підрозділів профільного міністерства перейшли працювати в підпорядкування місцевих адміністрацій.

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України й Міністерство екології та природних ресурсів України порівняльна характеристика повно-

важень до і після про- ведення адміністра- тивної реформи

Із прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1524 «Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» розпочало своє функціонування Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Функції цього органу та сфера його діяльності постійно змінювалася. У 2007 році до сфери компетенції Міністерства було додано здійснення державного контролю за використанням та охороною земель. У 2009 році зі сфери компетенції Міністерства забрано топографо-геодезичну та картографічну діяльність у зв'язку з підпорядкуванням Державної служби геодезії, картографії та кадастру Державному Комітету із земельних ресурсів³. З 2001 року в складі Міністерства був такий урядовий орган державного управління як Державна служба заповідної справи. Остання працювала лише до 2011 року як орган в складі Міністерства, у 2011 році її ліквідували повністю. Тепер її функції виконує спеціальний департамент, утворений в травні 2011 року.

Варто зазначити, що 2011 рік став роком суттєвих змін у сфері державного управління охорони навколишнього природного середовища. Відповідно до Указу Президента України № 452/2011 від 13 квітня 2011 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», утворено Міністерство екології та природних ресурсів України. Шляхом реорганізації Міністерства охорони навколишнього природного середовища України створено і Державну екологічну інспекцію України, Державну службу геології та надр України⁴. На думку автора, положення вище вказаного Указу, яким закріплено створення Державної екологічної інспекції України, не відповідає чинному законодавству, оскільки даний орган функціонував і до 2011 року в такому ж статусі, тобто статусі центрального органу виконавчої влади. Підтвердження цього факту міститься у п. 10 Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, відповідно до якого через Міністра спрямовується і координується діяльність Державної служби геології та надр України, Державної екологічної інспекції України (надалі — центральні органи виконавчої влади)⁵. Відповідно до Положення про Державну екологічну інспекцію України, прийнятого у 2011 році, Державна екологічна інспекція України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України

через Міністра екології⁶. Отож, змін у правовому статусі Державної екологічної інспекції України (надалі — ДЕІ України) не відбулося, відмінними є лише деякі повноваження даного органу. Так, наприклад, у 2011 році до повноважень ДЕІ України додано контрольні повноваження за такими сферами, як біологічна та генетична безпека, території та об'єкти природно-заповідного фонду, контроль за поводженням із пестицидами та агрохімікатами. У 2011 році у ДЕІ України забрано повноваження щодо контролю за законодавством про екологічну та радіаційну безпеку у зонах спостереження атомних електростанцій, на об'єктах, що використовують джерела іонізуючого випромінювання. Окрім того, на даний момент ДЕІ України не має права обстежувати в установленому порядку підприємства, установи і організації та військові та оборонні об'єкти з метою перевірки додержання ними вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Без права обстежувати приміщення та об'єкти інспекція не зможе ефективно здійснювати свої контрольні повноваження.

Втім, аналізуючи п. 10 Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, відповідно до якого Державна служба геології та надр України є центральним органом виконавчої влади, варто вказати на суттєві прогалини у законодавстві. Так, відповідно до Положення про Державну геологічну службу, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2005 р. № 980, Державна геологічна служба є урядовим органом державного управління, який діє у складі Мінприроди і йому підпорядковується⁷. Окрім того, відповідно до Додатку до постанови Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 р. № 346 «Про ліквідацію урядових органів», до переліку урядових органів, що ліквідуються, належить Державна геологічна служба⁸. Тобто, вищезазначені нормативно — правові акти оперують таким поняттям, як «Державна геологічна служба», яка діє у складі Мінприроди, натомість у Положенні про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України від 02.11.2006 № 1524, міститься термін Державна служба геології та надр України. Відповідно до Положення про Державну службу геології та надр України, затвердженого Указом Президента України № 391/2011 від 6 квітня 2011 року Державна служба геології та надр України (Держгеонадра України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України (надалі — Міністр), входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр⁹.

Отже, наведена вище аргументація, підтверджує створення нового органу — Державної служби геології та надр України.

Відповідно до Указу Президента України № 452/2011 від 13 квітня 2011 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», низка ключових органів у сфері охорони та використання природних ресурсів переіменовано з комітетів в агентства¹⁰. До прикладу, були створені: Державне агентство водних ресурсів України, реорганізувавши Державний комітет України по водному господарству.

1. Державне агентство земельних ресурсів України, реорганізувавши Державний комітет України із земельних ресурсів.
2. Державне агентство лісових ресурсів України, реорганізувавши Державний комітет лісового господарства України.
3. Державне агентство рибного господарства України, реорганізувавши Державний комітет рибного господарства України.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Відповідно до ст. 17 даного Закону, основними завданнями центральних органів виконавчої влади є надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління об'єктами державної власності; внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на них Президентом України. У ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» розмежовані центральні органи виконавчої влади за сферою своєї компетенції, хоча вони можуть здійснювати одне або кілька вище вказаних завдань. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство.

Втім чинне законодавство України не містить чіткого та однозначного визначення центральних органів виконавчої влади України, не розмежовує такі поняття як «комітет» та «агентство». **Наприклад, відповідно до Указу Президента України від 24 грудня 2010 року № 1199/2010, яким затвердже-**

но Типове Положення про центральний орган виконавчої влади України, до центрального органу виконавчої влади України належить державна служба, державна інспекція, державне агентство, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України¹¹. Відповідно до ще одного чинного Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1572/99 «Про систему центральних органів виконавчої влади», до системи центральних органів виконавчої влади України належать міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом¹². Відповідно до Указу Президента України № 1572/99, державний комітет отожднюється із державною службою і є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один із віце-прем'єр-міністрів чи міністрів та забезпечує реалізацію державної політики у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання¹³. Отож, які критерії при обранні назви були покладені в основу перейменування даних органів не відомо. Втім, детально аналізуючи повноваження даних органів до і після реорганізації, можемо побачити певні відмінності.

Державне агентство земельних ресурсів України (Держземагентство)

Положення про Державне агентство земельних ресурсів України було затверджене Указом Президента України від 8 квітня 2011 року № 445. До 2011 року Агентство керувалося Положенням про Державний комітет України по земельних ресурсах 2000 року. На початку своєї діяльності Державний комітет України по земельних ресурсах спрямовувався і координувався напряму Кабінетом Міністрів України, а на сьогодні діяльність агентства спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства. Агентство покликане забезпечувати реалізацію державної політики у сфері земельних відносин, а з 2012 року і в сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності. У 2012 році агентству надано більше автономності від Міністра аграрної політики та продовольства у сфері самостійного надання висновків державної експертизи програм і проектів з питань землеустрою, висновків щодо погодження документації із землеустрою, висновків державної експертизи проектів землеустрою, документації з

оцінки земель, а також матеріалів і документації державного земельного кадастру¹⁴.

Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагенство)

Державне агентство лісових ресурсів України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи центральних органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері лісового та мисливського господарства¹⁵. Положення про Держлісагенство затверджено Указом Президента України від 13.04.2011 року № 4 58/2011. Раніше Держлісагенство координувалося КМУ через Міністра екології, проте у 2011 році було змінено координатора агентства. Після проведення адміністративної реформи із сфери повноважень Держлісагенство виключене одне із основних завдань Держкомлісгоспу України — забезпечення та охорони, захисту, раціонального використання і відтворення лісових ресурсів, підвищення ефективності лісового та мисливського господарства.

Державне агентство водних ресурсів України (Держводагетнство)

Аналізуючи основні повноваження даного агентства, можемо зробити висновок, що вони спрямовані лише на вирішення питань галузевого водоспоживання, меліорації та забезпечення населення питною водою. Однак вирішення питань охорони та відновлення водних ресурсів не є серед пріоритетів. Відповідно до Водного кодексу України, саме Держводагетнство є відповідальним за дотримання режиму у водоохоронних зонах та прибережних захисних смугах, однак ця функція виконується неналежно через слабкість агентства та його територіальних органів¹⁶. Здебільшого, діяльність агентства обмежується лише питаннями перерозподілу водних ресурсів і практично не торкається питання відновлення та їхнього збереження. Агентство не здатне впливати на плани використання води для цілей енергетики, промисловості, сільського господарства. Агентство також не вживає заходів щодо реалізації басейнового принципу державного

управління водними ресурсами, який задекларований у Водному кодексі України. Окрім того, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 882 «Про затвердження Положення про Державний комітет України по водному господарству», одним із напрямків діяльності даного комітету було здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням шкідливій дії вод і ліквідацією її наслідків, включаючи протипаводковий захист сільських населених пунктів і земель¹⁷, чого немає у Держводагетнства.

Державне агентство рибного господарства України (Держрибагентство)

Відповідно до Положення про Державне агентство рибного господарства України, затвердженого Указом Президента України від 16 квітня 2011 року № 484/2011, Держрибагентство України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства¹⁸. Регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства є повноваженням Держрибагентства, якого не мало Державний комітет рибного господарства України.

Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» чітко закріплено і механізм координації та спрямування діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів, а саме: через Міністра екології та природних ресурсів України координується робота Державної служби геології та надр України, Державного агентства водних ресурсів України, Державного агентства екологічних інвестицій України та Державної екологічної інспекції України. Через Міністра аграрної політики та продовольства України діяльність Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, державного агентства земельних ресурсів, державного агентства лісових ресурсів, державного агентства рибного господарства, державної інспекції сільського господарства¹⁹. Отже, зі сфери впливу Мінприроди виведені важливі для охорони довкілля органи: державне агентство лісових ресурсів і державне агентство земельних ресурсів. Окрім того, згаданим вище указом передбачено, що міністр має право по відношенню до тих органів, які він координує, порушувати питання про скасування їхніх актів повністю

чи в окремій частині, доручати керівникам цих органів скасовувати акти їхніх територіальних органів, а у разі відмови — самому їх скасувати. Також міністр має право приймати рішення про проведення перевірки діяльності центральних органів влади²⁰. Втім Мінприроди не може впливати на рішення, пов'язані із охороною довкілля, якщо вони приймаються іншими центральними органами виконавчої влади, які не координуються ним. Нижче автор детально зупиняється на аналізі повноважень новоствореного міністерства. Для підготовки даного дослідження, проаналізовано низку нормативно-правових актів, які регламентують повноваження органів державної влади у сфері охорони довкілля, зокрема Мінприроди. Це: Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про пестициди і агрохімікати», «Про відходи», «Про тваринний світ», «Про жорстоке поводження з тваринами», Водний кодекс України, Лісовий кодекс України, Кодекс України про надра, Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища, Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, Положення про Державну службу геології та надр України, тощо.

У першу чергу, хотілося б відзначити все ж деякі позитиви у трансформації повноважень Мінприроди: розширено і конкретизовано сферу впливу Мінприроди, чітко прописані основні напрямки реалізації повноважень. Так, відповідно до Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України (надалі — Мінприроди) України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та у межах своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, поводження з відходами, пестицидами і агрохімікатами, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (надр, поверхневих та підземних вод, внутрішніх морських вод і територіального моря, атмосферного повітря, лісів, тваринного (у тому числі водних живих ресурсів, мисливських та немисливських видів тварин) і рослинного світу та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України (надалі — природні ресурси), відтворення та охорони земель, збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження і використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, збереження озонового шару, 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, розвитку водного господарства і меліорації земель, геологічного вивчення та раціонального використання надр, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів²¹. Незважаючи на те, що Мінприроди відповідає зараз за велике коло питань збереження довкілля і сталого розвитку, воно не має всіх необхідних повноважень для їхнього вирішення, а також можливостей для координування природоохоронних дій на міжвідомчому рівні (рівні уряду).

Відтепер Мінприроди має повноваження щодо формування державної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища, а не тільки її реалізації, як це було досі. Але для того, щоб формувати політику належним чином, має бути бачення подальшого розвитку даної галузі. Натомість від профільного міністерства забрали повноваження щодо розроблення і виконання державних програм з питань охорони навколишнього природного середовища, формування національної екологічної мережі, забезпечення екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, геологічного вивчення та раціонального використання надр, сприяння розробленню регіональних програм із зазначених питань та координування їхнього виконання, реалізації єдиної науково-технічної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, заповідної справи, формування, збереження та використання екологічної мережі. **Тобто, ліквідовано повноваження Мінприроди, які б сприяли формування комплексного бачення і подальшого розвитку природоохоронних функцій держави.**

Функція реалізації державної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища також викликає сумнів. У Мінприроди вже немає повноважень щодо участі у вдосконаленні системи обліку, звітності та державної статистики з питань, що належать до його компетенції, участі у проведенні робіт із стандартизації, сертифікації, акредитації, метрологічного забезпечення у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, здійсненні методичного забезпечення організації еколого-аудиторської діяльності. Виходячи із вищевикладеного, бачимо, що Мінприроди не здійснюватиме моніторингу за стратегічним

розвитком даної галузі. Отже, на нашу думку, не може бути розвитку даної галузі як такої за відсутності комплексного бачення, належного планування, аналізу і подальшого контролю. А без всіх цих складових неможливо здійснювати якісне управління. Окрім того, мінімізована участь Мінприроди у формуванні стратегічних напрямків держави, вплив на загальну планову діяльність України: ліквідоване повноваження щодо розроблення проектів Державної програми економічного і соціального розвитку України, Державного бюджету України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, участь у реалізації антимонопольної політики держави.

Втім слід зазначити, що проведена реформа розширила повноваження Мінприроди у сфері захисту тварин від жорстокого поводження. Мінприроди наділені повноваженнями щодо затвердження порядку утримання та розведення диких тварин, які перебувають у стані неволі або в напіввільних умовах; вилучення у встановленому порядку в осіб знарядь добування об'єктів тваринного світу (у тому числі водних живих ресурсів), транспортних (у тому числі плавучих) засобів, обладнання та предметів, що є знаряддям добування об'єктів тваринного світу (у тому числі водних живих ресурсів), незаконно добутих природних ресурсів і продукції, що з них вироблена, а також відповідних документів (ліцензій, дозволів тощо); контролю за утриманням та розведенням диких тварин, які перебувають у стані неволі або в напіввільних умовах; контролю за наявністю в юридичних чи фізичних осіб документів, що підтверджують законність набуття диких тварин, у тому числі занесених до Червоної книги України; контролю за наявністю дозвільних документів на утримання, розведення та використання диких тварин у видовищних заходах, у спорті, під час організації дозвілля²².

Деяко розширені повноваження у сфері охорони надр. Це і розгляд документів та дозволів на користування надрами та дозволів на введення родовища або окремого покладу нафти та газу в дослідно-промислому, промислово розробку, і ведення Державної еколого-геологічної карти, і затвердження порядку розробки кондицій на мінеральну сировину (до реформи останнє повноваження належало «Державній комісії України по запасах корисних копалин»). В той же час, низку повноважень Мінприроди передано Державній службі геології та надр. Державна служба геології та надр тепер наділена такими повноваженнями²³: організація і координація проведення геологічних досліджень на території України, в межах її територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, виконання робіт з геологічного, геофізич-

ного, геохімічного, гідрогеологічного, інженерно-геологічного, еколого-геологічного вивчення; участь у прогнозуванні та визначенні потреби в мінерально-сировинних і паливно-енергетичних ресурсах, геологічних послугах; організація проведення наукових досліджень, науково-методичних робіт з питань прогнозування, пошуку і розвідки родовищ корисних копалин, забезпечує під час проведення геолого-розвідувальних робіт використання нової техніки, впровадження новітніх технологій; забезпечення роботи Комісії у справах першовідкривачів родовищ корисних копалин та Міжвідомчої комісії у справах першовідкривачів родовищ корисних копалин при Державній комісії по запасах корисних копалин, збереженням розвідувальних гірничих виробок і свердловин, геологічної документації, зразків порід, дублікатів проб, що можуть бути використані для дальшого вивчення надр (державний геологічний контроль), державний облік підземних вод, участь у проведенні робіт із стандартизації, сертифікації, акредитації, метрологічного забезпечення у сфері геологічного вивчення надр, погодження правил технічної експлуатації, проектів і планів розробки родовищ корисних копалин та переробки мінеральної сировини користувачам надр, забезпечення ведення державного балансу запасів корисних копалин, державних кадастрів родовищ і проявів корисних копалин, формування Державного фонду родовищ корисних копалин України та Державного фонду надр, проведення державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин.

Як зазначалося вище, реформа спрямована на підвищення ефективності системи державного регулювання природоохоронній сфері. Та в процесі її втілення деякі приписані повноваження є лише формальними і не мають конкретних механізмів реалізації. До прикладу. Відповідно до Положення про Державну службу геології та надр України, остання розробляє та вносить на розгляд Міністра екології та природних ресурсів пропозиції щодо проектів типових документів з планування, фінансування, проектування і визначення кошторисної вартості геологорозвідувальних робіт, що виконуються за кошти державного бюджету²⁴. Натомість в Положенні про Міністерство екології та природних ресурсів України дане повноваження міністра взагалі не передбачено. Тобто, наявними є грубі упущення юридичного характеру тих, хто готував адміністративну реформу в цілому та тих, хто готував відповідні положення ЦОВВ зокрема.

Окрім того, в процесі передачі повноважень, низка повноважень Мінприроди просто «загубилася», не будучи переданою жодному органу. Наведемо деякі приклади.

1. Повноваження щодо проведення експертизи програм, планів та проектів з геологічного вивчення надр. В Положенні про Державну службу геології та надр України, передбачено повноваження останньої щодо організації державної експертизи звітів щодо результатів геологічного вивчення надр²⁵. Але які звіти можна готувати і перевіряти без належного планування, програм та проектів розвитку?
2. Передача розвіданих родовищ корисних копалин для промислового освоєння (Державна служба геології та надр України має повноваження лише щодо перевірки за своєчасністю та відповідністю встановленим вимогам введення в експлуатацію розвіданих родовищ корисних копалин²⁶).
3. Участь у виконанні робіт з розвитку національної системи сейсмічних спостережень та підвищення рівня безпеки проживання населення у сейсмонезбезпечних регіонах України.
4. Перевірка наявності спеціальних дозволів, додержання під час дослідно-промислової експлуатації родовищ корисних копалин технологій, які забезпечують необхідне їхнє вивчення і виключають можливість пошкодження родовищ, а також за виконанням рекомендацій державної експертизи з оцінки запасів корисних копалин.
5. Проведення спостережень за ендегенними і екзогенними геологічними процесами. Повноваження Мінприроди щодо контролю за додержанням правил, нормативів, норм, лімітів, квот, умов дозволів та ліцензійних умов у сфері використання та охорони континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України), дещо трансформованим (на жаль, не настільки конкретизованим) перейшло до Державної служби геології та надр України. Державна служба геології та надр України забезпечує розвиток мінерально-сировинної бази, організацію геологічного, геофізичного, геохімічного, гідрогеологічного, інженерно-геологічного та еколого-геологічного, сейсмічного вивчення надр, пошуку і розвідку корисних копалин на території України, у межах територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України²⁷.

Ще одним напрямком реформування є повноваження Мінприроди щодо організації і здійснення у межах компетенції державного нагляду (контролю) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їхніми територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині

здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами-нерезидентами вимог чинного природоохоронного законодавства. Зокрема, відтепер Мінприроди здійснює контроль за законодавством про охорону, утримання і використання зелених насаджень; щодо дотримання правил створення, поповнення, зберігання, використання та державного обліку зоологічних, ботанічних колекцій і торгівлі ними; під час ведення мисливського господарства та здійснення полювання; про охорону, використання і відтворення риби та інших водних живих ресурсів; у сфері хімічних джерел струму в частині забезпечення екологічної безпеки виробництва хімічних джерел струму та утилізації відпрацьованих хімічних джерел струму, ведення обліку обсягів накопичення відпрацьованих хімічних джерел струму та передачі їх на утилізацію; щодо дотримання вимог реєстрації в судових документах операцій із шкідливими речовинами та сумішами; про біологічну та генетичну безпеку щодо біологічних об'єктів природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у відкритій системі²⁸. Окрім того, Мінприроди має право вносити в установленому порядку до органів державної влади та органів місцевого самоврядування вимогу щодо приведення у відповідність із законодавством прийнятих ними рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання, відтворення та охорони природних ресурсів; виносити центральним органам виконавчої влади, їхнім територіальним органам, місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування приписи щодо зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, ліцензій, сертифікатів, висновків, рішень, лімітів, квот, погоджень, свідоцтв на спеціальне використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів, поводження з небезпечними хімічними речовинами, транскордонне переміщення об'єктів рослинного і тваринного світу (у тому числі водних живих ресурсів), ліцензій на проведення землевпорядних та землеоціночних робіт, а також щодо встановлення нормативів допустимих рівнів шкідливого впливу на стан навколишнього природного середовища; приймати рішення про поетапне зниження викидів забруднюючих речовин підприємствами, установами, організаціями та громадянами — суб'єктами підприємницької діяльності²⁹.

Водночас, здійснюючи контроль за суб'єктами господарювання і маючи вищеперелічений спектр повноважень, у Мінприроди відсутні тепер деякі права, необхідні для належного врегулювання проблем, які виникають при зазначених порушеннях. Сюди належать такі важливі права, як право застосовувати у випадках, передбачених законодавством, економічні санкції до підприємств, установ та організацій за порушення вимог законодавства; право подавати позови про відшкодування збитків і втрат, завданих унаслідок такого порушення, складати протоколи та розглядати справи про адміністративні правопорушення; обстежувати в установленому порядку підприємства, установи та організації, військові та оборонні об'єкти, об'єкти органів внутрішніх справ, Державного департаменту з питань виконання покарань, СБУ та Держприкордонслужби з метою перевірки додержання вимог щодо охорони навколишнього природного середовища і відтворення природних ресурсів, екологічної та радіаційної безпеки; вносити до Кабінету Міністрів України відповідні подання щодо припинення діяльності, якщо вона провадиться з порушенням правил, нормативів, норм з охорони навколишнього природного середовища, екологічної та радіаційної безпеки.

Слід зазначити, що відбулося розширення повноважень Мінприроди у сфері поводження з пестицидами і агрохімікатами. Сюди належать повноваження щодо організації державних випробувань пестицидів і агрохімікатів вітчизняного та іноземного виробництва, формування і затвердження плану їх проведення; проведення державної екологічної експертизи матеріалів, поданих для реєстрації пестицидів і агрохімікатів; здійснення в установленому порядку державної реєстрації пестицидів і агрохімікатів; затвердження переліків пестицидів і агрохімікатів, дозволених до використання в Україні; видачі дозволів на ввезення на митну територію України незареєстрованих пестицидів і агрохімікатів, що використовуються для проведення державних випробувань та наукових досліджень, обробленого ними насінневого (садивного) матеріалу, на використання залишків пестицидів і агрохімікатів, термін реєстрації яких закінчився; здійснення державного нагляду (контролю) за поводженням з пестицидами і агрохімікатами³⁰. Окрім того, тепер Мінприроди видає, анулює, здійснює переоформлення та видачу дублікатів дозволів на виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших біологічних агентів³¹. Натомість з повноважень Мінприроди «виключили» здійснення державного контролю за додержанням підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами

норм і правил екологічної безпеки під час транспортування, зберігання, застосування, утилізації, знешкодження, знищення та захоронення пестицидів і агрохімікатів, у тому числі не придатних або заборонених до використання, за вмістом залишкової кількості пестицидів, агрохімікатів та важких металів в атмосферному повітрі (крім повітря робочої зони), морських, поверхневих (крім поверхневих вод, призначених для сільськогосподарських потреб) та підземних водах, ґрунтах і землях природоохоронного призначення.

Відповідно до Закону України «Про екологічну експертизу», державна екологічна експертиза проводиться шляхом аналізу і оцінки об'єктів екологічної експертизи — групами спеціалістів еколого-експертних підрозділів чи спеціалізованих установ і організацій центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. **Але відтепер висновок державної екологічної експертизи є обов'язковим для виконання без затвердження спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів³².**

У сфері атмосферного повітря тепер Мінприроди надає висновок для погодження центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури та містобудування проектів забудови, будівництва та реконструкції підприємств й інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, здійснює відбір проб та інструментально-лабораторні вимірювання показників складу та властивостей викидів стаціонарних джерел забруднення атмосферного повітря, вод лляльних, баластних, зворотних, поверхневих, морських, вимірювання показників складу та властивостей підземних вод у пробах із спостережувальних свердловин на об'єктах, що обстежуються; вимірює показники складу та властивостей викидів пересувних джерел забруднення атмосферного повітря та екологічних показників нафтопродуктів (бензину автомобільного і дизельного палива), які реалізуються шляхом оптової та роздрібно торгівлі суб'єктами господарювання³³.

Мінприроди погоджує рішення, які прийняті обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями про³⁴:

1. Встановлення ліміту використання лісових ресурсів при заготівлі другорядних лісових матеріалів.
2. Встановлення ліміту використання лісових ресурсів при здійсненні побічних лісових користувань.

3. Встановлення максимальних норм безоплатно-го збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід, горіхів, грибів тощо.
4. Надання земельних лісових ділянок для видобування корисних копалин (крім видобування корисних копалин місцевого значення для власних потреб), прокладання кабельних ліній, трубопроводів та інших комунікацій, здійснення бурових, підривних та інших робіт, не пов'язаних із веденням лісового господарства.
5. Погодження договору на право водокористування на умовах оренди.

Окрім всього, вказаного вище, деталізовано повноваження Міністерства в сфері збереження озонового шару, виконання конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, забезпечення генетичної безпеки та реалізації положень Картагенського протоколу, закріплено право зупинки транспортних (у тому числі плавучих) засобів та проведення їхнього огляду, огляд знарядь добування об'єктів рослинного та тваринного світу (у тому числі водних живих ресурсів) у місцях їхнього добування, зберігання, переробки та реалізації; здійснення відповідно до закону фотографування, звукозапису, кіно- і відеозйомки, у тому числі з літальних апаратів та із застосуванням космічних технологій, як допоміжного засобу для запобігання та розкриття правопорушень; затвердження розрахункової лісосіки, яке раніше належало Державному комітетові лісового господарства України.

Та все ж, незважаючи на широкий спектр повноважень, Міністерство є досить інституційно слабким. Це пов'язано в першу чергу з низькою пріоритетністю питань охорони довкілля на державному рівні. Часта зміна урядів і часті реорганізації Міністерства призвели до того, що практично щорічно відбувалися істотні зміни в керівництві Міністерства, в його структурі. За останні 13 років змінилося 11 міністрів. Починаючи з 2005 року, конкретні міністри призначалися, виходячи із політичних міркувань, за квотами владних політичних партій, а не за професійними або управлінськими якостями в сфері ОНПС. Наявність відповідної освіти чи досвіду роботи взагалі не була критерієм чи перешкодою в зайнятті посади міністра. З метою посилення інституціональної спроможності Мінприроди в п. 2 НПД передбачено підготувати за участю громадськості план посилення інституціональної спроможності Мінприроди протягом 2011–2013 років, але цього ще не було зроблено³⁵. Отже, прописання повноважень у положенні ще не свідчить про створення механізму їхньої належної реалізації.

Ліквідація територіальних управлінь Міністерства охорони навколишнього природного середовища

Постановою Кабінету Міністрів України від 15.03.2013 № 98 «Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища» ліквідовані територіальні управління ОНПС. З метою забезпечення передачі повноважень від територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям в місцевих держадміністраціях створили структурні підрозділи екології та природних ресурсів відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 № 338 «Про збільшення граничної чисельності працівників обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій» та Постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» (зі змінами та доповненнями).

На виконання Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні», розпорядженнями голів обласних державних адміністрацій у всій області України створено відповідні структурні підрозділи, проте в різних областях ці підрозділи називаються по-різному. Наприклад, в більшості областей створені департаменти екології та природних ресурсів облдержадміністрації, при Чернівецькій ОДА створений департамент екології *та туризму*, при Сумській — Департамент екології, *паливно-енергетичного комплексу* та природних ресурсів, при Волинській та Миколаївській — *Управління* екології та природних ресурсів. Втім, слідуючи законам логіки, варто було б на державному рівні закріпити єдину назву новостворених підрозділів при облдержадміністраціях.

Постановою Кабінету Міністрів України № 887 від 26 вересня 2012 р. затверджене Типове положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації. Згідно з цим нормативно-правовим актом, структурний підрозділ місцевої держадміністрації утворюється головою місцевої держадміністрації, входить до її складу і в межах

відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечує виконання покладених на цей підрозділ завдань. Структурний підрозділ підпорядковується голові місцевої держадміністрації, а також підзвітний і підконтрольний відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади. Структурний підрозділ очолює керівник, який призначається на посаду і звільняється з посади головою місцевої держадміністрації згідно із законодавством про державну службу за погодженням з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади в установленому законодавством порядку³⁶.

У Типовому положенні про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації прописані основні завдання, права та обов'язки структурного підрозділу, повноваження його керівника. Та все ж доцільно було б впровадити уніфіковану форму положення про структурні підрозділи місцевої державної адміністрації, особливо новоствореного підрозділу екології та природних ресурсів, що сприятиме чіткому визначенню та подальшому ефективному виконанню ними своїх повноважень, оскільки вже на практиці виникають неоднозначні ситуації. Наприклад, більшість структурних підрозділів включають в себе два управління і чотири відділи. Проте ці управління і відділи називаються по-різному. Наприклад, Управління дозволів, природоохоронних програм, моніторингу та комунікацій, Управління нормування атмосферного повітря, водних ресурсів, економіки природокористування, моніторингу та зв'язків з громадськістю, Управління земельних ресурсів, поводження з відходами, надрокористування, заповідної справи та біоресурсів, Управління екологічної безпеки та дозвільної системи, Управління регулювання природними ресурсами та екомережі, Відділ дозволів та природоохоронних програм, Відділ нормування атмосферного повітря та водних ресурсів, Відділ економіки природокористування, моніторингу та зв'язків з громадськістю, Відділ земельних ресурсів, поводження з відходами та надрокористування, Відділ заповідної справи та біоресурсів, Відділ регулювання водних ресурсів, атмосферного повітря та відходів, Відділ надрокористування та земельних ресурсів, тощо.

Аналізуючи інформацію на сайтах новостворених структурних підрозділів екології та природних ресурсів, можемо зробити такі висновки: лише на семи сайтах здійснюється всебічне розміщення інформації, на тринадцяти — розміщені лише накази про створення відповідних підрозділів та їхні положення, на трьох сайтах створений відповідний розділ без жодного наповнення, а найцікавіша ситуація прослідковується на сайті Луганської облдержадміністрації: пройшовши

за посилання із назвою «Департамент екології та природних ресурсів» потрапляємо на сайт вже ліквідованого Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Луганській області³⁷.

Варто звернути увагу і на зміст положень про структурні підрозділи облдержадміністрацій у різних областях. Аналізуючи їх, можемо прослідкувати неоднозначність та неоднотайність державної політики у даній сфері.

По-перше, в кожному положенні по-різному вказується на правовий зв'язок новоствореного підрозділу із вже ліквідованим Державним управлінням охорони навколишнього природного середовища. У п. 3 Положення про Департамент екології та природних ресурсів Львівської обласної державної адміністрації від 21 травня 2013 року № 271/0/5-1 вказано, що Департамент за своїми функціональними обов'язками є наближеним до Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Львівській області³⁸. Змістовне навантаження терміну «наближений» не розкривається. У п. 2 Положення про Департамент екології та природних ресурсів Тернопільської обласної державної адміністрації від 20.05.2013 № 218-од зазначено, що Департамент є правонаступником прав і обов'язків Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Тернопільській області³⁹. Мінприроди у своїй відповіді на інформаційний запит ЕПЛ від 24. 07. 2013 року № 7033/06-1/13 чітко зазначило, що структурні підрозділи обласних державних адміністрацій не визначаються як правонаступники державних управлінь охорони навколишнього природного середовища, а тому всі новостворені структурні підрозділи екології та природних ресурсів зобов'язані привести свої положення у відповідність один одному та чітко сформувати позиції держави.

По-друге, відповідно до п. 3 Положення про Державне управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі, до основних завдань Управління належало забезпечення реалізації державної політики у сферах поводження з небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, геологічного вивчення надр, топографо-геодезичної та картографічної діяльності; державний контроль за додержанням вимог природоохоронного законодавства підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності та громадянами України і особами без громадянства, іноземними юридичними й фізичними особами на відповідній території, додержанням екологічних вимог у пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності митниць призначення

та відправленн⁴⁰. Дані повноваження відсутні в положеннях новостворених підрозділів. Окрім того, в положеннях відсутні такі повноваження ліквідованих управлінь, як участь у роботі державних комісій з приймання в експлуатацію об'єктів виробничого, житлово-комунального призначення та житлових масивів; прийняття в межах своєї компетенції рішення про обмеження чи тимчасову заборону (зупинення) діяльності підприємств і об'єктів усіх форм власності, якщо їх експлуатація (будівництво, реконструкція, розширення) здійснюється з порушенням норм і правил екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог дозволів (ліцензій) на використання природних ресурсів відповідно до Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 29.10.92 № 2751-ХІІ; подання пропозиції про притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, винних у порушенні норм та вимог екологічної безпеки, у тому числі радіаційної безпеки, охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів; застосування у випадках, передбачених законодавством, економічних санкцій до підпри-

ємств, установ та організацій за порушення вимог законодавства, подання позовів про відшкодування збитків і втрат, завданих унаслідок такого порушення, складання протоколів та розгляд справ про адміністративні правопорушення⁴¹.

Втім, незважаючи на певні прогалини, у повноваження новостворених підрозділів з'явилися повноваження, якими досі не володіли ліквідовані управління. Наприклад, відповідно до п. 5.3. Положення про Департамент екології та природних ресурсів Львівської обласної державної адміністрації, одним із завдань Департаменту є проведення державної інвестиційної та інноваційної політики, розроблення та виконання регіональних інноваційно-інвестиційних та інших програм і проектів розвитку природокористування, охорони навколишнього природного середовища. Відповідно до п. 6.3 даного Положення, Департамент забезпечує в межах своїх повноважень захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб⁴².

Таким чином, підсумовуючи наведене вище, можемо констатувати, що реформування системи органів охорони навколишнього природного середовища на місцях не відбулося належним чином, оскільки відсутня нормативно-правова база та чітко визначена політика держави у цьому напрямку.

Нові повноваження обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, яких не мали управління ОНПС

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»

Стаття закону до внесення змін	Стаття закону після внесення змін
<p>П. «д» ст. 19 — ліміти використання природних ресурсів, за винятком ресурсів загальнодержавного значення, ліміти скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, за винятком скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення або навколишнього природного середовища за межами території цієї Ради, та ліміти на утворення і розміщення відходів затверджуються за поданням органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів.</p>	<p>П. «д» ст. 19 — ліміти використання природних ресурсів, за винятком ресурсів загальнодержавного значення, ліміти скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, за винятком скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення або навколишнього природного середовища за межами території цієї Ради, та ліміти на утворення і розміщення відходів затверджуються за поданням обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а на території Автономної Республіки Крим — органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища.</p>

<p>Ч. 4 ст. 66 — у разі аварії, що спричинила забруднення навколишнього природного середовища, підприємства, установи, організації зобов'язані негайно приступити до ліквідації її наслідків. Одночасно посадові особи або власники підприємств, керівники установ і організацій зобов'язані повідомляти про аварію і заходи, вжиті для ліквідації її наслідків виконавчому комітету сільської, селищної, міської ради, органам охорони здоров'я, спеціально уповноваженим державним органам управління в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів”.</p>	<p>Ч. 4 ст. 66 — у разі аварії, що спричинила забруднення навколишнього природного середовища, підприємства, установи, організації зобов'язані негайно приступити до ліквідації її наслідків. Одночасно посадові особи або власники підприємств, керівники установ і організацій зобов'язані повідомляти про аварію і заходи, вжиті для ліквідації її наслідків виконавчому комітету сільської, селищної, міської ради, органам охорони здоров'я, центральному органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, відповідній обласній, Київській, Севастопольській міській державній адміністрації, а на території Автономної Республіки Крим — органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища”.</p>
---	---

Закон України «Про екологічну експертизу»

Стаття закону до внесення змін	Стаття закону після внесення змін
<p>Ч. 1 ст. 37 — державна екологічна експертиза проводиться шляхом: 1) аналізу і оцінки об'єктів екологічної експертизи — групами спеціалістів еколого-експертних підрозділів чи спеціалізованих установ і організацій органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів.</p>	<p>Ч. 1 ст. 37 — державна екологічна експертиза проводиться шляхом: 1) аналізу і оцінки об'єктів екологічної експертизи — групами спеціалістів еколого-експертних підрозділів чи спеціалізованих установ і організацій обласних, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, а на території Автономної Республіки Крим — органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, із залученням інших органів виконавчої влади.</p>

Закон України «Про атмосферне повітря»

Стаття закону до внесення змін	Стаття закону після внесення змін
<p>П. «в» ст. 11 — викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися після отримання дозволу, який видається суб'єкту господарювання 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.</p>	<p>П. «в» ст. 11 — викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися після отримання дозволу, який видається суб'єкту господарювання об'єкта якого належить до другої або третьої групи, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.</p> <p>Якщо об'єкт належить до першої групи, то дозвіл видається центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.</p> <p>До першої групи належать об'єкти, які взяті на державний облік і мають виробництва або технологічне устаткування, на яких повинні впроваджуватися екологічно безпечні технології та методи керування. До другої групи належать об'єкти, які взяті на державний облік і не мають виробництва або технологічного устаткування, на яких повинні впроваджуватися екологічно безпечні технології та методи керування. До третьої групи належать об'єкти, які не належать до першої і другої груп”.</p>
<p>Ч. 10 ст. 11 — якщо за результатами спостережень за станом атмосферного повітря або розрахунковими даними встановлено зони, де внаслідок причин об'єктивного характеру встановлено перевищення нормативів екологічної безпеки, приймається рішення про поетапне зниження викидів забруднюючих речовин підприємствами, установами, організаціями та громадянами — суб'єктами підприємницької діяльності. Тривалість кожного етапу та необхідне зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин на кожному етапі встановлюються територіальними органами спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів за погодженням з територіальними органами спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я.</p>	<p>Ч. 10 ст. 11 — якщо за результатами спостережень за станом атмосферного повітря або розрахунковими даними встановлено зони, де внаслідок причин об'єктивного характеру встановлено перевищення нормативів екологічної безпеки, приймається рішення про поетапне зниження викидів забруднюючих речовин підприємствами, установами, організаціями та громадянами — суб'єктами підприємницької діяльності. Тривалість кожного етапу та необхідне зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин на кожному етапі встановлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення”.</p>

Ст. 14 — викиди забруднюючих речовин, для яких не встановлено відповідних нормативів екологічної безпеки, допускаються у виняткових випадках лише з дозволу, виданого суб'єкту господарювання з дозволу територіальних органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів та територіальних органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я за умови, що за цей період буде встановлено відповідний норматив та вжито необхідних заходів щодо охорони атмосферного повітря.

Ст. 14 — викиди забруднюючих речовин, для яких не встановлено відповідних нормативів екологічної безпеки, допускаються у виняткових випадках лише з дозволу, виданого суб'єкту господарювання об'єкт якого належить до першої групи, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, а до другої або третьої групи, — обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення”.

Закон України «Про відходи»

Стаття закону до внесення змін	Стаття закону після внесення змін
Ч. 10 ст. 12» — у разі отримання звернення (повідомлення) комісія зобов'язана визначити кількість, склад, властивості, вартість відходів, рівень їх небезпеки для навколишнього природного середовища і здоров'я людини та вжити заходів для визначення власника відходів.	Ч. 10 ст. 12» — у разі отримання звернення (повідомлення) Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а також органи місцевого самоврядування зобов'язані визначити кількість, склад, властивості, вартість відходів, рівень їх небезпеки для навколишнього природного середовища і здоров'я людини та вжити заходів для визначення власника відходів.

Окрім повноважень, які мали територіальні управління Мінприроди у сфері поводження з відходами, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, відповідно до новел Закону України «Про відходи», наділені ще й такими повноваженнями:

а) проведення в установленому законодавством порядку державної екологічної експертизи науково-дослідних і технологічних розробок та проектно-кошторисної документації на будівництво і реконструкцію підприємств, установок, полігонів, комплексів, споруд, інших спеціально відведених місць чи об'єктів щодо дотримання вимог законодавства та нормативів під час утворення, оброблення, утилізації та видалення

відходів, крім об'єктів, рішення щодо затвердження (схвалення) яких приймається Кабінетом Міністрів України;

б) видача відповідно до закону дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами (крім небезпечних відходів);

в) погодження районним, районним у містах Києві та Севастополі державним адміністраціям проектів лімітів на утворення та розміщення відходів (крім небезпечних відходів);

г) погодження місць розміщення об'єктів поводження з відходами (крім небезпечних відходів).

Лісовий кодекс України

Стаття кодексу до внесення змін	Стаття кодексу після внесення змін
Ст. 62 — визначення місць розміщення і погодження проектів будівництва підприємств, споруд та інших об'єктів, що шкідливо впливають на стан і відтворення лісів, проводиться за погодженням відповідно з органами виконавчої влади з питань лісового господарства та з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, територіальними органами центральних органів виконавчої влади з питань лісового господарства, охорони навколишнього природного середовища.	Ст. 62 — визначення місць розміщення і погодження проектів будівництва підприємств, споруд та інших об'єктів, що шкідливо впливають на стан і відтворення лісів, проводиться за погодженням відповідно з органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань лісового господарства та з питань охорони навколишнього природного середовища, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.
Ч. 6 ст. 70 — у виняткових випадках вирубування насінників і плюсових дерев може бути здійснене з дозволу органу виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, територіальних органів центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства, а в межах територій і об'єктів природно-заповідного фонду — в установленому порядку з дозволу органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, територіальних органів центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища.	Ч. 6 ст. 70 — у виняткових випадках вирубування насінників і плюсових дерев може бути здійснене з дозволу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, а в межах територій і об'єктів природно-заповідного фонду — в установленому порядку з дозволу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»

Стаття закону до внесення змін	Стаття закону після внесення змін
Ч. 8 ст. 68 — посадові особи та спеціалісти, винні в порушенні вимог щодо охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки за поданням державних органів охорони навколишнього природного середовища згідно з рішеннями їх управлінських органів позбавляються премій за основними результатами господарської діяльності повністю або частково.	Ч. 8 ст. 68 — посадові особи та спеціалісти, винні в порушенні вимог щодо охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки за поданням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів згідно з рішеннями їх управлінських органів позбавляються премій за основними результатами господарської діяльності повністю або частково.

Закон України «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону»

Стаття закону до внесення змін	Стаття закону після внесення змін
Ч. 2 ст. 7 — розміщення лісосік вузьколісосічних рубок допускається тільки в довжину по горизонталі, а на пересічному рельєфі — паралельно до водотоків. Вздовж схилу лісосіка може розміщуватися лише у виняткових випадках за погодженням з органами виконавчої влади з питань навколишнього природного середовища при відсутності небезпеки виникнення ерозійних процесів і використанні підвісних механізмів для трелювання.	Ч. 2 ст. 7 — розміщення лісосік вузьколісосічних рубок допускається тільки в довжину по горизонталі, а на пересічному рельєфі — паралельно до водотоків. Вздовж схилу лісосіка може розміщуватися лише у виняткових випадках за погодженням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища при відсутності небезпеки виникнення ерозійних процесів і використанні підвісних механізмів для трелювання.

Закон України «Про жорстоке поводження з тваринами»

Стаття закону до внесення змін	Стаття закону після внесення змін
Ч. 2 ст. 33 — громадські інспектори з охорони навколишнього природного середовища мають право складати протоколи за фактами жорстокого поводження з тваринами. Ці протоколи розглядаються відповідними органами виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища .	Ч. 2 ст. 33 — громадські інспектори з охорони навколишнього природного середовища мають право складати протоколи за фактами жорстокого поводження з тваринами. Ці протоколи розглядаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів .

Повноваження, які перейшли від Мінприроди до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій

Кодекс України про надра

Стаття кодексу до внесення змін	Стаття кодексу після внесення змін
Ст. 21 — надра у користування для видобування прісних підземних вод і розробки родовищ торфу надаються без надання гірничого відводу на підставі спеціальних дозволів, що видаються органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища після попереднього погодження з Міністерства охорони здоров'я України на місцях" України	Ст. 21 — надра у користування для видобування прісних підземних вод і розробки родовищ торфу надаються без надання гірничого відводу на підставі спеціальних дозволів, що видаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями після попереднього погодження з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Практичні аспекти реалізації адміністративної реформи в Україні

Реформування системи органів охорони навколишнього природного середовища викликає стурбованість з кількох причин.

По-перше, обласні управління Мінприроди — єдині органи, які володіли архівами природно-заповідного фонду, оскільки територіальні органи Державної служби заповідної справи ліквідовані. Мінприроди у своїй відповіді на інформаційний запит ЕПЛ від 24. 07 2013 року № 7033/06–1/13 чітко зазначило, що структурні підрозділи обласних державних адміністрацій не визначаються як правонаступники державних управлінь охорони навколишнього природного середовища. Матеріали та документи, які створені в процесі діяльності ліквідованих територіальних органів МОНПС підлягають довгостроковому зберіганню і передаються до державних архівних установ. Окрім того, Мінприроди розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку природно-заповідної справи та приведення у відповідність до вимог законів України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та «Про адміністративні послуги». Втім, незважаючи на відповідь Мінприроди, зараз не зрозуміло, де знаходяться всі ці матеріали і чи вони взагалі збережені. А це 7 600 об'єктів. На даний момент, зацікавлені особи не володіють інформацією щодо місця знаходження документації стосовно об'єктів природно-заповідного фонду.

По-друге, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму правового регулювання та посилення відповідальності у сфері поводження з відходами» від 02.10.2012 року № 5402 внесені зміни до Закону України «Про відходи». Згідно пункту а) статті 32 Закону України «Про відходи», ліміти на обсяги утворення і розміщення побутових відходів не встановлюються⁴³. Раніше такі ліміти затверджувати обласні державні управління ОНПС.

До проведення адміністративної реформи контроль за охороною атмосферного повітря здійснювали обласні державні управління ОНПС. Новостворені структурні підрозділи такими повноваженнями не володіють, хоча видають дозволи на викиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря стаціонарними джерелами (крім об'єктів 1 групи). Після проведення реформи контроль за

охороною атмосферного повітря здійснює лише Мінприроди. Яким чином охопити йому контроль за всіма регіонами країни?

Природоохоронне законодавство України суттєвим чином побудоване на дозвільній системі. Метою державного регулювання є забезпечення взаємоузгодженості норм законодавчих актів, врегулювання відносин дозвільних органів та суб'єктів господарювання, пов'язаних з одержанням, переоформленням, видачею дубліката, анулюванням документів дозвільного характеру та наданням адміністративних послуг. Дозвільними документами забезпечується рівність прав та обов'язків суб'єктів господарювання щодо використання природних ресурсів та їхньої охорони від забруднення, засмічення та вичерпання. Ліквідація територіальних управлінь МОНПС створила неабиякі проблеми і для бізнесу, адже підприємства змушені отримувати дозволи в самому міністерстві. Йдеться про десятки тисяч підприємств. Чи зможуть в Києві вчасно надати ці дозволи, чи зможуть там ретельно перевірити доцільність надання цих погоджень? Чи не будуть підприємства нести відповідальність за невчасно і неналежно оформлені документи не по своїй вині? Важко уявити, як центральний апарат Мінприроди буде приймати рішення і видавати погодження щодо сотень тисяч окремих місцевих питань щороку, розробляти нові нормативно-правові підстави для дозволів на викиди/скиди, діяльності щодо пестицидів чи екомережі, відведення земельних ділянок і погоджень лісосік чи оренди лісових ділянок.

Загалом, ситуацію із видачею дозволів Мінприроди все ж намагалося врегулювати, втім безуспішно. Мінприроди України опублікувало проект наказу «Про запровадження надання адміністративних послуг Міністерством екології та природних ресурсів за принципом «Єдиного вікна», відповідно до якого могло б здійснювати прийом документів від юридичних та фізичних осіб, які подаються з метою надання Мінприроди адміністративних послуг за принципом «Єдиного вікна». Документ передбачав забезпечення належної організації роботи з прийому та видачі документів юридичним та фізичним особам, що стосуються надання Мінприроди адміністративних послуг за принципом «Єдиного вікна»; оприлюднення на веб-сайті Мінприроди інформації про надання адміністративних послуг Міністерством екології та природних ресурсів України за принципом «Єдиного вікна»; забезпечення функціонування підсистеми реєстрації та супроводження документів при наданні адміністративних послуг Міністерством екології та природних ресурсів України за принципом «Єдиного вікна» на базі інтеграції можливостей системи документообі-

гу Мінприроди; приміщенням з можливістю до нього доступу суб'єктів господарювання, багато-каналним телефонним зв'язком, комп'ютерною та офісною технікою, офісними меблями⁴⁴. Втім, відповідно до Наказу Міністерства юстиції України від 16 квітня 2013 року № 720/5 «Про повернення нормативно-правового акта без державної реєстрації для доопрацювання», наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 березня 2013 року № 130 повернений без державної реєстрації для доопрацювання строком на 1 місяць. 14 травня 2013 року Міністерством екології та природних ресурсів України прийнято наказ № 193 «Про скасування наказу Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.03.2013 № 130», яким скасувало наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про запровадження надання адміністративних послуг Міністерством екології та природних ресурсів за принципом “Єдиного вікна”». Таким чином, станом на кінець серпня 2013 року можемо стверджувати, що процедура видачі дозволів все ж залишилася неврегульованою.

На жаль, вже зараз пожинаємо плоди проведення реформи у дозвільній системі стосовно надання дозволу на спеціальне водокористування. Порядок видачі дозволу на спеціальне водокористування регламентований Водним кодексом України та Порядком погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 321. Відповідно до ст. 49 Водного кодексу України, дозвіл на спеціальне водокористування видається⁴⁵:

- Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями — у разі використання води водних об'єктів загальнодержавного значення;
- органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за погодженням із Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями — у разі використання води водних об'єктів місцевого значення.

Постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 р. № 991 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» внесені такі зміни до Порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування: дозвіл на спеціальне водокористування видається⁴⁶: «загальнодержавного значення — Мінприроди, а на території Автономної Республіки Крим — ор-

ганом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань екології та природних ресурсів (надалі — органи з питань екології та природних ресурсів); місцевого значення — Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за погодженням з органами з питань екології та природних ресурсів».

Звернувшись із запитом до Мінприроди, ми отримали відповідь, що, «відповідно до Положення про Міністерство екології та природних ресурсів, затвердженого Указом Президента України № 452/2011 від 13 квітня 2011 року, видача дозволів на спеціальне водокористування не належить до повноважень Міністерства». 03.01.2013 р. набула чинності Постанова Кабінету Міністрів України № 1203 від 19.11.2012 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 321». Відповідно до зазначеної постанови, видача дозволів на спеціальне водокористування у разі використання води водних об'єктів загальнодержавного значення до 17 травня 2013 року (включно), здійснюється територіальними органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища⁴⁷. З 18 травня 2013 року дозволу на спеціальне водокористування у разі використання води водних об'єктів загальнодержавного значення будуть видаватися Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями. Але з жовтня — часу «забрання» повноважень і до січня — часу вступу в дію нової постанови — процедура видачі дозволів була призупинена. На практиці виникла неоднозначна ситуація. Спецводокористування здійснювалося, але нового дозволу чи продовження старого не можна було отримати. Фактично підприємства незаконно здійснювали спецводокористування, але реально зробити нічого не могли. Зараз ситуація проявилася, але наявні прогалини в законодавстві необхідно усунути, оскільки положення Водного кодексу України суперечать вище згаданому Порядку.

Отже, підводячи підсумки вищесказаного, можемо констатувати, що адміністративна реформа системи органів охорони навколишнього середовища, яка внесла суттєві зміни у сферу охорони довкілля, не виправдала себе як справді ефективна з таких причин:

1. Адміністративна реформа спрямована на підвищення ефективності системи державного регулювання природоохоронній сфері. З цією метою ключові органи у сфері управління охороною навколишнього природного середовища отримали статус центральних органів виконавчої влади, проте їхні повноваження в

багатьох випадках є формальними і не мають конкретних механізмів реалізації. Відповідно до Положення про Державну службу геології та надр України, остання розробляє та вносить на розгляд Міністра екології та природних ресурсів пропозиції щодо проектів типових документів з планування, фінансування, проектування і визначення кошторисної вартості геологорозвідувальних робіт, що виконуються за кошти державного бюджету⁴⁸. Натомість в Положенні про Міністерство екології та природних ресурсів України дане повноваження міністра взагалі не передбачено. Тобто, наявними є грубі упущення юридичного характеру тих, хто готував адміністративну реформу в цілому та тих, хто готував відповідні положення ЦОВВ зокрема.

2. Зі сфери впливу Мінприроди виведені важливі для охорони довкілля органи: Державне агентство лісових ресурсів і Державне агентство земельних ресурсів. Окрім того, Державне агентство лісових ресурсів втратило такі ключові повноваження, як забезпечення та охорона, захист, раціональне використання і відтворення лісових ресурсів, підвищення ефективності лісового та мисливського господарства — повноваження, які спрямовані на розвиток галузі.
3. Важливим місцем в адміністративній реформі державних органів охорони довкілля займає реформа Міністерства — центрального органу у всій системі охорони навколишнього природного середовища, де в першу чергу, хотілося б відзначити все ж деякі позитиви: розширено і конкретизовано сферу впливу Мінприроди, чітко прописані основні напрямки реалізації повноважень. Відтепер Міністерство має повноваження щодо формування державної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища, а не тільки її реалізації, як це було досі. Після проведення адміністративної реформи розширені повноваження Мінприроди у сфері захисту тварин від жорстокого поводження, охорони надр, поводженням з пестицидами і агрохімікатами.
4. Незважаючи на позитивні зміни у повноваженнях Мінприроди, ціллю ключового органу в системі охорони навколишнього природного середовища є не розвиток галузі, а лише її ефективне використання. Так, в Міністерства відсутнє комплексне бачення та належне планування галузі. На загальнодержавному рівні фактично відсутня комплексна система моніторингу, аналізу, планування і, відповідно, управління, що найгіршим чином впливає на стан навколишнього природного середовища та процеси сталого розвитку. Відсутній

чіткий механізм належного розмежування природоохоронних та господарських функцій органів охорони навколишнього природного середовища та їхнього ефективного втілення на практиці. Необхідна матеріальна база, кадрова політика. Залишає бажати кращого і фінансування природоохоронних заходів. В діях Мінприроди — центрального органу державної влади, покликаного забезпечувати захист навколишнього природного середовища, пріоритетом є використання природних ресурсів, а не їх збереження.

5. На виконання Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні», розпорядженнями голів обласних державних адміністрацій у всій області України створено відповідні структурні підрозділи, проте в різних областях ці підрозділи називаються по-різному. Аналізуючи інформацію на сайтах новостворених структурних підрозділів екології та природних ресурсів, доходимо до такого висновку: лише на семи сайтах здійснюється всебічне розміщення інформації про діяльність відповідного підрозділу, на тринадцяти — розміщені лише накази про створення відповідних підрозділів та їхні положення, на трьох сайтах створений відповідний розділ без жодного наповнення, а найцікавіша ситуація прослідковується на сайті Луганської облдержадміністрації, де, пройшовши за посилання із назвою «Департамент екології та природних ресурсів», потрапляємо на сайт вже ліквідованого Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Луганській області. Варто звернути увагу і на зміст положень про структурні підрозділи облдержадміністрацій у різних областях. Аналізуючи дані положення, прослідковується невідповідність їх один одному, що свідчить про відсутність однозначної позиції держави у даній сфері. Про конкретні результати роботи новостворених підрозділів судити ще зарано. Їхня діяльність буде детально проаналізована і висвітлена на сторінках наступних випусків журналу.
6. Реформування системи органів охорони навколишнього природного середовища викликало труднощі і на практиці. Проблемою є доступ зацікавленої громадськості до архівів природно-заповідного фонду, отримання дозвільних документів суб'єктами господарювання, тощо. Неповною та незрозумілою є відповідь Мінприроди на інформаційний запит ЕПЛ від 24. 07. 2013 року № 7033/06–1/13, в якій вказано, що «матеріали та документи,

які створені в процесі діяльності ліквідованих територіальних органів МОНПС підлягають довгостроковому зберіганню і передаються до державних архівних установ». Втім, незважаючи на відповідь Мінприроди, зараз не зрозуміло, де знаходяться всі ці матеріали і чи вони взагалі збережені. Отже, на даний момент, зацікавлена громадськість не володіє інформацією щодо місця знаходження документації стосовно об'єктів природно-заповідного фонду.

- 1 Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, затверджене Указом Президента України № 451/2011 від 13 квітня 2011 року.
- 2 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/12428>
- 3 «Громадська оцінка національної екологічної політики» за 2011 рік (включаючи аналіз за період з 2003 року, с. 3.
- 4 Указ Президента України № 452/2011 від 13 квітня 2011 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».
- 5 Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1524.
- 6 Положення про Державну екологічну інспекцію України, затверджене Указом Президента України № 454/2011 від 13 квітня 2011 року.
- 7 Положення про Державну геологічну службу, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 980 від 24 вересня 2005 р.
- 8 Додаток до Постанови Кабінету Міністрів України № 346 від 28 березня 2011 р. «Про ліквідацію урядових органів».
- 9 Положення про Державну службу геології та надр України, затверджене Указом Президента України № 391/2011 від 6 квітня 2011 року
- 10 Указ Президента України № 452/2011 від 13 квітня 2011 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».
- 11 Указ Президента України № 1199/2010 від 24 грудня 2010 року, яким затверджено Типове Положення про центральний орган виконавчої влади України.
- 12 Указ Президента України № 1572/99 від 15 грудня 1999 року «Про систему центральних органів виконавчої влади».
- 13 Там само.
- 14 Положення про Державне агентство земельних ресурсів України, затверджене Указом Президента України № 445 від 8 квітня 2011 року.
- 15 Положення про Державне агентство лісових ресурсів України, затверджене Указом Президента України № 458/2011 від 13.04.2011 року.
- 16 «Громадська оцінка національної екологічної політики» за 2011 рік (включаючи аналіз за період з 2003 року, с. 16.
- 17 Постанова Кабінету Міністрів України № 882 від 27 червня 2007 р. «Про затвердження Положення про Державний комітет України по водному господарству».
- 18 Положення про Державне агентство рибного господарства України, затверджене Указом Президента України № 484/2011 від 16 квітня 2011 року.
- 19 Указ Президента України № 452/2011 від 13 квітня 2011 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».
- 20 Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, затверджене Указом Президента України № 451/2011 від 13 квітня 2011 року.
- 21 Там само.
- 22 Закон України «Про захист тварин від жорстокого поводження» № 3447-IV від 21.02.2006 року.
- 23 Положення про Державну службу геології та надр України, затверджене Указом Президента України № 391/2011 від 6 квітня 2011 року.
- 24 Там само.
- 25 Там само.
- 26 Там само.
- 27 Там само.
- 28 Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища № 5456-VI від 16.10.2012.
- 29 Там само.
- 30 Закон України «Про пестициди і агрохімікати» № 86/95-ВР від 02.03.1995 року.
- 31 Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, затверджене Указом Президента України № 451/2011 від 13 квітня 2011 року.
- 32 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» № 5456-VI від 16 жовтня 2012 року.
- 33 Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища № 5456-VI від 16.10.2012.
- 34 Лісовий кодекс України, Закон України № 3852-XII від 21.01.1994 року.
- 35 «Громадська оцінка національної екологічної політики» за 2011 рік (включаючи аналіз за період з 2003 року, с. 4.
- 36 Постанова Кабінету Міністрів України № 887 від 26 вересня 2012 р. «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації».
- 37 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ecoligansk.in.ua/>
- 38 Положення про Департамент екології та природних ресурсів Львівської обласної державної адміністрації № 271/0/5-1 від 21 травня 2013 року № 271/0/5-1.
- 39 Положення про Департамент екології та природних ресурсів Тернопільської обласної державної адміністрації № 218-од від 20.05.2013 № 218-од.
- 40 Положення про Державне управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі, затверджене Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України N 285 від 16.06.2006 року.
- 41 Там само.
- 42 Положення про Департамент екології та природних ресурсів Львівської обласної державної адміністрації № 271/0/5-1 від 21 травня 2013 року № 271/0/5-1.
- 43 Закон України «Про відходи» № 187/98-ВР від 05. 03. 1998 року.
- 44 Проект Наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про запровадження надання адміністративних послуг Міністерством екології та природних ресурсів за принципом «Єдиного вікна»
- 45 Водний кодекс України, Закон України № 213/95-ВР від 06.06.1995 року.
- 46 Постанова Кабінету Міністрів України № 991 від 17 жовтня 2012 року «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України».
- 47 Постанова Кабінету Міністрів України № 991 від 17 жовтня 2012 року «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України».

Процес добудови нових блоків № 3 та № 4 на ХАЕС: нова робота для юристів ЕПЛ

Оля Мелень-Забрамна
керівник юридичного відділу ЕПЛ,

Наталія Куць
студентка клінічної програми ЕПЛ

Стаття стосується аналізу процесу прийняття рішень центральними органами влади щодо будівництва нових атомних блоків на території Хмельницької атомної станції. Зокрема, автори вказують на порушення водночас і національного законодавства, і міжнародних зобов'язань України в процесі санкціонування будівництва такого об'єкту. Також автори піддають сумніву обґрунтованість рішення щодо спорудження нових реакторів на місці старих будівельних конструкцій блоків 3 та 4, які були заморожені більше як 20 років назад. Авторі висловлюють припущення щодо можливої шкоди для довкілля, здоров'я жителів зони спостереження навколо ХАЕС від будівництва та функціонування нових двох блоків поряд із двома діючими блоками. Як наслідок таких порушень, автори розкривають суть і зміст позовних вимог, які сформульовані в позові ЕПЛ до Міністерства енергетики та вугільної промисловості України.

6 вересня 2012 року Верховна Рада України (надалі — ВРУ), з метою добудови нових енергоблоків на Хмельницькій АЕС, прийняла Закон України «Про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції» (надалі — Закон) № 5217-17. Обов'язок з розробки проекту вищезгаданого проекту закону, відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про підготовчі заходи щодо будівництва нових енергоблоків Хмельницької АЕС» (надалі — Розпорядження) № 281-2005-р від 21.07.2005 р., було покладено на Міністерство палива та енергетики України, яке згодом було реорганізовано Указом Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.10.2010 року у Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (надалі — Міненерговугілля). Під час розробки проекту даного закону було допущено чимало порушень норм чинного зако-

нодавства, які полягають у байдужому ставленні до думки територіальних громад, у нехтуванні низки необхідних підготовчих дій та у неврахуванні впливу на стан навколишнього природного середовища не лише на території України, але й на територіях суміжних держав. Своїми діями Міненерговугілля призвів не лише до порушення порядку розроблення та прийняття самого Закону, але і поставив під загрозу стан довкілля та життя і здоров'я населення України, сусідніх держав.

Процедура розробки та прийняття рішення про добудову енергоблоків на Хмельницькій АЕС (надалі — ХАЕС) регулюється Законом України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» від 13.06.2012 року. Аналізуючи положення вищезгаданого проекту закону, прийняття

рішення про розміщення нових енергоблоків на ХАЕС можливе лише за наявності таких підстав:

- рішення про погодження розміщення на територіях адміністративно-територіальних одиниць ядерних установок місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з урахуванням думки відповідної територіальної громади (відповідних територіальних громад), висловленої під час проведення громадських слухань;
- техніко-економічне обґрунтування (надалі — ТЕО) створення такої ядерної установки, та вибору запропонованого майданчика для її розміщення;
- позитивний висновок державної екологічної експертизи;
- результати консультативного референдуму стосовно розміщення ядерної установки, якщо він проводився в адміністративно-територіальних одиницях;
- звіт стосовно заходів з інформування суміжних держав про можливий вплив у транскордонному контексті відповідно до закону.

Обов'язок з підготовки таких документів для майбутнього прийняття закону покладається саме на його розробника. Втім не всі ці документи були подані Міненерговугіллям до Верховної Ради України разом із проектом Закону про добудову енергоблоків № 3 і 4 ХАЕС, що призвело до інших порушень, які ми розглянемо нижче.

Основні порушення процедури розроблення проекту закону, які допустив Міненерговугілля під час розробки законопроекту «Про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції», можна об'єднати в такі групи:

1. Порушення під час розробки та затвердження ТЕО.
2. Неврахування думки громадськості та рішень відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування.
3. Порушення міжнародного законодавства та ігнорування думки сусідніх держав.
4. Порушення природоохоронного законодавства.

Розглянемо детальніше кожну з них.

1. Порушення під час розробки та затвердження ТЕО

На стадії розробки ТЕО будівництва блоків № 3 та № 4 ХАЕС необхідно вирішити низку питань, які стосуються технічної можливості нового будівни-

цтва, реконструкції об'єктів, основних технологічних, будівельних та архітектурно-планувальних рішень, основних положень з організації будівництва та їхнього обґрунтування та ін. Обов'язок по дослідженню цих питань розпорядженням Кабінету Міністрів України було покладено саме на Міненерговугілля як головного розробника проекту закону. Але не всі вони були вирішені: питання можливості добудови енергоблоків на основі вже існуючих будівельних конструкцій на території ХАЕС перенесено на стадію Проект, на якій мали б вирішуватися геть інші питання. І, хоча Державна інспекція ядерного регулювання України не раз наголошувала на необхідності врахування в ТЕО неможливості використання таких конструкцій взагалі (постанова Колегії Держатмрегулювання України №7 від 13 березня 2012 року¹, постанова Колегії Держатмрегулювання України № 24 від 12 листопада 2009 року²), вона сама ж і погодила позитивний висновок державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки ТЕО будівництва блоків № 3 та № 4 ХАЕС.

Енергоблоки № 3 та № 4 ХАЕС планується будувати на основі будівельних конструкцій, які були збудовані ще в 1985-1986 рр. та з того часу не консервувалися і підлягали впливу зовнішніх руйнівних чинників. Цікаво, чи погодились б ті, хто ініціював прийняття такого рішення, побудувати для себе житлові будинки на основі таких конструкцій, не говорячи вже про атомну станцію.

Позиція Голови Державної інспекції ядерного регулювання України з цього питання така, що навіть після проведення нового дослідження стану цих конструкцій, ймовірність позитивного результату близька до нуля.³ Незважаючи на відсутність достатніх підстав планувати спорудження нових блоків на старих конструкціях ХАЕС, Міненерговугілля розробляє, а Верховна Рада України приймає закон про будівництво таких блоків саме на ХАЕС, без примітки про можливість перегляду такого рішення в майбутньому. Цікаво, що від місця розташування блоків залежить і вибір типу ректора. Бажання побудувати на старих конструкціях ХАЕС нові блоки потягло за собою необхідність вибору блоку не на основі його технічних характеристик, безпечності, вартості, тощо, а зовсім іншого критерію: можливість «втиснути» такий тип ректора в існуючі будівельні конструкції.

Голова ДІЯРУ у своєму інтерв'ю в березні 2013 року зазначила: «Старі конструкції (на ХАЕС) побудовані під застарілий проект реакторної установки 70-х років типу В-320/ВВЭР-1000 (т. зв. друге покоління). Під обраний проект В-392/ВВЭР-1000 (як зафіксовано в Законі України «Про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і № 4 Хмельницької атомної електричної станції» № 5217 — VI.) необхідно міняти компоновку штатних систем безпеки та інтегрувати додаткові

активні і пасивні системи, під які суттєво посилюється навантаження. Чи витримають це старі будівельні конструкції, які не добудували навіть за старими вимогами?»⁴

Окрім того, хоча у матеріалах Основних концептуальних проектних рішень по нових енергоблоках № 3 і № 4 Хмельницької АЕС на базі проекту АЕС-9 передбачається застосування вдосконалених систем безпеки (СБ) та систем, важливих для безпеки (СВБ): подвійної оболонки, системи подвійного відведення тепла, системи міжоболонкового простору, системи гідроємностей другого ступеня, чотирирохканального виконання СБ, системи промконтур, останні, відповідно до Висновку державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки, схваленого постановою Колегії Держатомрегулювання України від 14 червня 2013 року № 10, фізично «не помістяться» в існуючі будівельні конструкції блоків № 3 і 4, збудованих за проектом типу В-320.⁵

Таким чином, як Міненерговугілля, так і ДІЯРУ допускають, що на стадії проекту будівництва може бути прийнято рішення про неможливість використання існуючих будівельних конструкцій ХАЕС під 2 нові блоки.⁶ Таке негативне рішення буде мати наслідком марне використання значних сум бюджетних коштів Міненерговугілля чи НАЕК «Енергоатомом» на розробку ТЕО та проекту будівництва нових блоків саме із використанням існуючих будівельних конструкцій ХАЕС та марність їх зусиль протягом більше як 7 років. При тому що іншого місця для будівництва нових двох блоків на проммайданчику ХАЕС немає. Здорового глузду в таких діях атомників не прослідковується, на жаль.

2. Неврахування думки громадськості та рішень відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування

Навколо ХАЕС створено 30-км зону спостереження, яка включає території Рівненської і Хмельницької областей. У цю зону входять 207 населених пунктів, у яких проживає 195,76 чоловік⁷. Відповідно до чинного законодавства, подача Законопроекту до Верховної Ради України для його подальшого прийняття можлива лише після отримання рішень органів місцевого самоврядування, що входять у спостережну зону, про погодження розміщення нових енергоблоків на ХАЕС⁸. Проте лише 13 місцевих рад прийняли рішення щодо розміщення енергоблоків № 3 і 4 на ХАЕС, три

з яких — Острозька міська рада, Копитківська сільська рада, Миротинська сільська рада — прийняли рішення про непогодження спорудження енергоблоків № 3 і 4 ХАЕС⁹.

Також, варто звернути увагу на те, що більшість рішень на користь добудови ХАЕС приймалися місцевими радами лише за умови:

- врахування пропозицій, визначених у зверненнях учасників громадських слухань з питань спорудження енергоблоків № 3 і 4 на ХАЕС, які проводились на території цих місцевих рад, та включення цих пропозицій до проекту Закону України «Про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції» (пропозиції в основному стосувалися пільг щодо оплати витрат на електропостачання для жителів, збільшення соціально-економічної компенсації ризику населення із спостережної зони);
- збільшення фінансування населених пунктів, що входять в зону спостереження.

Та все ж, Міненерговугілля розробив Законопроект без врахування вищезгаданих вимог місцевих рад та подав його до Верховної Ради України попри наявні рішення органів місцевого самоврядування про непогодження розміщення енергоблоків № 3 і 4 на ХАЕС, чим порушив норми статті 2 Закону України «Про порядок прийняття рішень про розміщення, проектування, будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, які мають загальнодержавне значення» від 13.06.2012 року. Це, в свою чергу, призвело до прийняття Верховною Радою України Закону України «Про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції» від 06.09.2012 року № 5217 — VI у формулюванні, що не відображає позицію органів місцевого самоврядування і громадськості, що є порушенням норм чинного законодавства.

Окрім згоди органів місцевого самоврядування, що входять в зону спостереження, порядок розроблення та прийняття рішення про розміщення та добудову енергоблоків № 3 та 4 на ХАЕС передбачає врахування думки територіальних громад. З цієї метою з 11 по 30 травня 2011 року було проведено у містах і селах зони спостереження Хмельницької АЕС 14 громадських слухань¹⁰. І це попри те, що в зону спостереження ХАЕС, як ми вже згадували раніше, входить 207 населених пунктів. Навряд чи за допомогою проведення такої кількості громадських слухань можна врахувати думку усіх територіальних громад, що проживають у зоні спостереження Хмельницької АЕС.

Отже, законопроект було розроблено Міненерговугіллям без врахування думки усіх територіальних громад спостережної зони Хмельницької

АЕС, а також попри рішення місцевих органів самоврядування про непогодження добудови енергоблоків, що являє собою наступну групу порушень.

3. Порушення міжнародного законодавства та ігнорування думки сусідніх держав

Процедура прийняття Закону, що врегульовує питання добудови енергоблоків № 3 і № 4 на ХАЕС, передбачає інформування та консультування із суміжними державами. Таке інформування врегульоване Конвенцією про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (далі — Конвенція Еспо), яку ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті» від 19.03.1999 року № 534-14. Зокрема, Конвенція Еспо передбачає таку процедуру інформування:

1. оповіщення суміжних держав щодо запланованого виду діяльності, який може призводити до значного шкідливого транскордонного впливу та одержання відповіді оповіщених держав про їх намір брати участь у процедурі оцінки впливу на навколишнє середовище;
2. надання суміжним державам інформації яка стосується процедури оцінки впливу на навколишнє середовище, включаючи зазначення термінів подання зауважень та відповідну інформацію про заплановану діяльність та її можливий значний шкідливий транскордонний вплив;
3. забезпечення громадськості суміжних держав інформацією про заплановану діяльність та можливостями для надання відповідних зауважень або заперечень;
4. надання суміжним державам документації з оцінки впливу на навколишнє середовище;
5. проведення консультацій із суміжними державами стосовно потенційного транскордонного впливу запланованої діяльності та заходів щодо зменшення або усунення її впливу;
6. прийняття та повідомлення суміжним державам остаточного рішення щодо запланованої діяльності разом з причинами та міркуваннями, на яких воно базується.

Втім Українська сторона всього-на-всього надіслала повідомлення суміжним державам про майбутню добудову енергоблоків на ХАЕС, так і не надавши їм усієї необхідної інформації, не

провівши з ними необхідних консультацій¹¹, чим і порушила норми Конвенції Еспо. Такі дії зафіксовані у Звіті про інформування суміжних держав, який датований 2011 роком, що є доказом закінчення консультацій на рівні лише інформування зачеплених держав у 2011 році.

З цього приводу від Республіки Білорусь, яка є однією із суміжних держав, надійшла скарга до України, у якій акцентувалась увага на порушенні міжнародних зобов'язань, взятих на себе Україною шляхом ратифікації Конвенції Еспо, та неможливості внаслідок таких порушень прийняття рішення про розміщення енергоблоків № 3 і № 4 на ХАЕС¹². Також додатки¹³ до Звіту щодо інформування суміжних держав свідчать про те, що низка держав висловили бажання отримати від України додаткову інформацію щодо майбутньої добудови енергоблоків № 3 і 4 на ХАЕС, а також висловили бажання брати участь у транскордонних консультаціях у рамках процедури оцінки впливу запланованої діяльності на навколишнє середовище в транскордонному контексті, втім такої можливості вони не отримали до прийняття Закону Верховною Радою України.

Порушення норм Конвенції Еспо стало причиною непогодження проекту закону Міністерством екології та природних ресурсів України (надалі — Міністерство). Таке рішення пояснювалося тим, що у зв'язку з порушенням положень Конвенції Еспо, Міністерство не може погодити ТЕО, що, у свою чергу, унеможливує погодження проекту Закону.¹⁴ Кабінет Міністрів України своїм Розпорядженням зобов'язав Міненерговугілля підготувати матеріали для проведення консультацій із сусідніми країнами стосовно наслідків введення в експлуатацію енергоблоків на ХАЕС. Та все ж Міненерговугілля не забезпечив належного та повного проведення консультацій в транскордонному контексті, внаслідок чого, попри недотримання процедури інформування суміжних держав у транскордонному контексті з приводу розміщення нових енергоблоків на ХАЕС, а також попри скарги з приводу таких дій Республіки Білорусь, поданий до Верховної Ради України Законопроект був розроблений та прийнятий з порушенням норм Конвенції Еспо.

4. Порушення природоохоронного законодавства

Найголовнішим з усіх порушень є той факт, що Міненерговугіллям не було взято до уваги негативний вплив на стан навколишнього середовища май-

бутньої добудови та функціонування блоків № 3 та № 4 ХАЕС. Хмельницька АЕС належить до категорії найбільших споживачів водних ресурсів і розташована в одній з найменш забезпечених водними ресурсами області — Хмельницькій. ХАЕС розташована у верхів'ї р. Горинь, об'єм річного стоку якої не дозволить здійснювати охолодження чотирьох енергоблоків на ХАЕС, не руйнуючи при цьому екосистеми Горині¹⁵. Окрім того, як показує практика, вже на сьогодні р. Горинь не має достатньо води для охолодження вже існуючих енергоблоків № 1 і 2, особливо у маловодні роки.¹⁶

Водоймище-охолоджувач (надалі — ВО) Хмельницької АЕС має велику площу водного дзеркала (20,0 км²). Охолодження існуючих енергоблоків створює підвищену вологість повітря в зоні атомної станції та м. Нетішин. Це є результатом втрат на випаровування, що складається з природного та додаткового випаровування, пов'язаного з підвищеною температурою активної зони водосховища, куди впадає вода після охолодження агрегатів атомної станції. Введення в експлуатацію енергоблоків № 3 і № 4 ХАЕС призведе до прогнозованого збільшення об'ємів скиду підігрітої води у ВО та додаткового випаровування.¹⁷

Окрім того, після охолодження енергоблоків ХАЕС, змінюється температура води ВО. Модельні гідротермічні розрахунки ВО показали, що при роботі чотирьох енергоблоків температура води у ВО перевищить природну на 13,84°C. Таке підвищення температури викличе зниження рівня розчинного кисню у воді не тільки ВО, а і природних водотоків, що може викликати замор риби.¹⁸ Навряд чи діяльність усіх чотирьох енергоблоків позитивно відіб'ється і на популяції риб, зокрема занесених до Червоної книги України — риби Марени Дніпровської, яка водиться у р. Горинь.¹⁹

Варто зазначити, функціонування чотирьох енергоблоків ХАЕС негативно позначиться і на якості питної води. Такий вплив підтверджується результатами досліджень, проведених Станкевич В. В. та Тарабаровою С. Б.²⁰ Науковці у своїй статті «Актуальні санітарно-гігієнічні проблеми щодо впливу скидів виробничих вод Хмельницької АЕС на довкілля» зробили висновок, що при роботі чотирьох енергоблоків навантаження на водне середовище за показниками мінералізації суттєво збільшиться, а при розвантаженні таких вод у водоймище-охолоджувач та р. Горинь відбудеться і підвищення рівнів цих показників у поверхневих водоймах та колодязній воді, які використовуються для питних потреб населення. Таким чином, впровадження в дію нових енергоблоків на ХАЕС призведе до збільшення солемісту поверхневих вод, а також збільшить

вміст таких шкідливих речовин як сульфати, гідрокарбонати, кальцій, магній, хлориди.

Оцінки та врахування усіх цих питань ініціатори будівництва енергоблоків № 3 та № 4 на ХАЕС вдало уникнули шляхом не проведення державної екологічної експертизи ТЕО добудови енергоблоків № 3 та № 4 ХАЕС, що є ще одним вагомим порушенням порядку прийняття парламентом рішення про добудову нових блоків на ХАЕС. Замість висновку державної екологічної експертизи, разом з документами, необхідними для прийняття Закону, було подано результати Наукової еколого-експертної оцінки ТЕО «Будівництво енергоблоків № 3 та № 4 потужністю 2000МВт Хмельницької АЕС», проведеної Донецьким науковим центром за завданням ДП «Укрдержбудекспертиза»²¹, а також висновок державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки ТЕО, схваленої Постановою Колегії Держатмрегулювання України № 7 від 13 березня 2012 року. Проте такі дослідження ні в якому разі не можуть замінити державної екологічної експертизи ТЕО, висновок якої є однією із передумов для прийняття Закону. Саме її результати відобразили б реальну можливість добудови енергоблоків на ХАЕС, а також вплив такої добудови та подальшої діяльності чотирьох енергоблоків на стан довкілля, адже завданнями державної екологічної експертизи, на відміну від наукової еколого-експертної оцінки та державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки, є визначення ступеня екологічного ризику і безпеки запланованої чи здійснюваної діяльності, організація комплексної, науково обґрунтованої оцінки об'єктів екологічної експертизи, встановлення відповідності об'єктів експертизи вимогам екологічного законодавства, оцінка впливу діяльності об'єктів екологічної експертизи на стан навколишнього природного середовища, і якість природних ресурсів, оцінка ефективності, повноти, обґрунтованості та достатності заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, підготовка об'єктивних, всебічно обґрунтованих висновків екологічної експертизи.²²

Дії Міністерства енергетики порушують право як жителів спостережної зони ХАЕС на участь у прийнятті рішення про розміщення енергоблоків № 3 і № 4 ХАЕС, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, так і права всіх жителів України та суміжних держав. Окрім того, таке рішення ставить під загрозу і стан водних та біологічних ресурсів, охорона та збереження яких є одним із основних напрямів у здійсненні екологічної політики України. Нехтування Міністерством енергетики положеннями чинного законодавства щодо процедури розроблення Законопроекту про добудову енергоблоків на ХАЕС призвело і до прийняття цього Закону із численними порушеннями Верховною

Радою України. Незважаючи на відсутність всіх належних документів, наявність зауважень щодо законопроекту, попри важливість законопроекту про добудову ХАЕС, останній був проголосований після 6 хвилинного обговорення під час першого читання, що прямо суперечить Регламенту ВРУ у частині порядку прийняття рішень ВРУ (ч. 4 ст. 102 Регламенту). Саме тому 27 березня 2013 року ЕПЛ звернулася до Вищого адміністративного суду України із позовною заявою про оскарження незаконних дій Верховної Ради України, вчинених під час прийняття Закону України «Про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції» від 6 вересня 2012 року № 5217-17. Суд відмовив ЕПЛ у відкритті провадження по даному позову та порекомендував звернутися до Конституційного суду України.

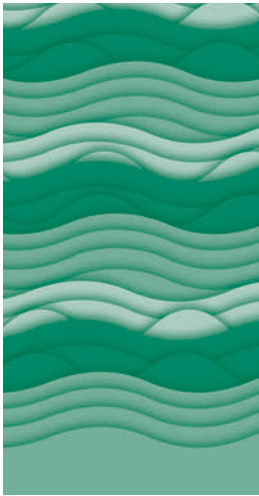
Після такого рішення ЕПЛ звернулася до суду для оскарження незаконних дій Міненерговугілля, які полягають у недотриманні вітчизняних та міжнародних законодавчих норм під час розроблення Законопроекту. Позивач просить суд:

- визнати дії Міненерговугілля протиправними;
- зобов'язати Відповідача розробити законопроект «Про внесення змін до Закону України про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і 4 Хмельницької атомної електричної станції» для усунення порушень процедури прийняття Закону України «Про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і № 4 Хмельницької атомної електричної станції» від 06. 09. 2012 № 5217, допущених у зв'язку з неврахуванням необхідних положень чинного законодавства під час розроблення його Законопроекту;
- зобов'язати відповідача організувати проведення державної екологічної експертизи ТЕО будівництва енергоблоків № 3 і № 4 ХАЕС та врахувати її висновки у законопроекті «Про внесення змін до Закону України про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і № 4 Хмельницької атомної електричної станції»;
- зобов'язати відповідача провести всі етапи процедури інформування суміжних держав про можливий вплив у транскордонному контексті, консультацій із суміжними державами та врахувати у законопроекті «Про внесення змін до Закону України про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і № 4 Хмельницької атомної електричної станції» результати таких консультацій.

- зобов'язати відповідача подати законопроект «Про внесення змін до Закону України про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і № 4 Хмельницької атомної електричної станції» до Верховної ради України для його розгляду і прийняття.
- Зобов'язати відповідача призупинити розробку проекту будівництва енергоблоків № 3 і № 4 на ХАЕС до прийняття Верховною Радою України змін до Закону України «Про розміщення, проектування та будівництво енергоблоків № 3 і № 4 Хмельницької атомної електричної станції».

На даний момент за нашим позовом відкрито адміністративне провадження Окружним адміністративним судом міста Києва. Будемо сподіватися на обґрунтоване та об'єктивне рішення суду з даного питання.

- 1 <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/publish/article/180008>
- 2 <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/publish/article/115523>
- 3 <http://interfax.com.ua/news/interview/142967.html>
- 4 Там же.
- 5 <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/publish/article/221667>
- 6 Лист ДІЯРУ від 14.06.2013р. №15-14/4100-24з
- 7 Частина 12 Оцінки впливу на навколишнє середовище// http://www.energoatom.kiev.ua/ua/buildon/public.htm?_m=pubs&_t=rec&id=28752
- 8 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2861-15>
- 9 http://www.energoatom.kiev.ua/ua/buildon/public.htm?_m=pubs&_t=rec&id=32775
- 10 Там само
- 11 http://www.energoatom.kiev.ua/ua/buildon/public.htm?_m=pubs&_t=rec&id=32789
- 12 Там же.
- 13 Там же.
- 14 Лист Мінприроди від 11.07.2012р.
- 15 Рішення спільного засідання Громадської ради при Держатомрегулюванні та Громадської ради при Мінприроди, яке відбулось 6 липня 2007 року. <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/publish/article/61843;jsessionid=BF12F99F8CA4C4282F7B31960725983A>
- 16 http://www.zdolbrada.rv.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=250:on-appeal-to-deputies-zdolbunovska-rivne-district-council-to-the-president-of-ukraine-viktor-yanukovych-prime-minister-of-ukraine-mykola-azarov-and-chairman-of-the-verkhovna-rada-of-ukraine-volodymyr-lytvyn-on-completion-of-3-rd-and-4th-units-of-khmelnitsk&catid=21:20-11-04-29-08-39-58&Itemid=9
- 17 Станкевич В.В., Тарабарова С.Б. Актуальні санітарно-гігієнічні проблеми щодо впливу скидів виробничих вод Хмельницької АЕС на довкілля//Гігієна населених місць, — 2012. — В.60. — С.114-119.
- 18 Там само.
- 19 <http://redbook-ua.org/category/cyprinidae/>
- 20 Станкевич В.В., Тарабарова С.Б. Актуальні санітарно-гігієнічні проблеми щодо впливу скидів виробничих вод Хмельницької АЕС на довкілля//Гігієна населених місць, — 2012. — В.60. — С.114-119.
- 21 <http://www.energoatom.kiev.ua/atachs/EEO.pdf>
- 22 Закон України «Про екологічну експертизу» у ред.. від 18.11.2012 року № 45/95-вр



Проблема охорони водних ресурсів Західного регіону України

Володимир Харкевич
Петро Ніколенко

Львівський національний університет
імені Івана Франка

У статті авторами узагальнено й охарактеризовано основні джерела живлення артезіанських покладів підземних вод, до яких належать: а) джерела живлення, розташовані в більш високій у рельєфі частині місцевості; б) річкове живлення яке проходить по зонах тріщинуватості; в) живлення, яке відбувається по глибинних розломах. Описано методи захисту водних родовищ від забруднення. Запропоновано чиновникам, депутатам та іншим особам, які зараз приймають рішення щодо видобутку не існуючого на Україні сланцевого газу, прийняти до уваги низку важливих положень.

Проблема якісної питної води була важливою завжди, її актуальність тепер — у період великого техногенного впливу на природу — не викликає жодних заперечень. нас питання питної води не одноразово піднімається і на локальному, так і на регіональному рівнях. В населених пунктах Західного регіону України люди вже давно споживають воду з підвищеним вмістом нітратів. Якість водопровідної води міст теж бажає кращого. Погана якість водопровідної води спонукає багатьох людей шукати альтернативу. Чимало городян використовують для харчових потреб привозну воду в цистернах, дехто споживає воду із колодязів та джерел, наявних у місті та на його околицях. На жаль, і ця вода не завжди відповідає вимогам і стандартам, запровадженим в Україні, а якість її й надалі погіршується.

То ж чому у нас така погана ситуація з водою? Загально відомо, що в результаті випадання ат-

мосферних опадів формуються поклади підземних вод. Саме від того, як відбувається живлення водонесних горизонтів, залежить якість підземних вод¹.

У випадку, коли живлення відбувається у привододільній (більш високій у рельєфі) частині місцевості, формування хімічного складу підземних вод проходить у результаті взаємодії води атмосферних опадів з водовмісними породами на всьому шляху фільтрації від поверхні (процес вилуговування). Висока якість питних підземних вод буде в тому випадку, коли в зоні живлення водозаборів, що експлуатуються, відсутні джерела забруднення, наприклад, коли зона живлення буде розташована в лісі. Якщо ж у зоні живлення водозаборів наявні джерела забруднення, наприклад, сміттєзвалища, гноєсховища, шламосховища і т.д., то атмосферні опади будуть вимивати шкідливі речовини, які, як наслідок, будуть потрапляти в підземні води і погіршувати їхню якість. Наведемо кілька прикладів.

1. Жидачівський водозабір, який розташований у межах другої надзаплавної тераси середньої течії річки Дністер. Геологічний розріз місця розташування Жидачівського водозабору представлений: алювіальними відкладами верхнього неоплейстоцену потужністю до 17,6 м: 0,0–5,0 м — суглинок; 5,0–10,0 м — суглинок з гравієм (до 20 %); 10,0–20,0 м. — гравійно-галечник; 20,0–31,0 м. — валунно-галечник, нижче залягають глини зеленувато-темно-сірі косівської світи верхнього бадену. Водонесний горизонт в алювіальних відкладах другої надзаплавної тераси р. Дністер верхнього неоплейстоцену залягає в інтервалі 10,0–31,0 м. Вода Жидачівського водозабору гідрокарбонатна кальцієва, прісна з мінералізацією 0,5–0,7 г/дм³. Вміст гідрокарбонатів становить 237,9 мг/дм³, сульфатів — 33,7 мг/дм³, хлоридів — 23,4 мг/дм³, із катіонів переважає кальцій — 84,2 мг/дм³. Загальна твердість води складає 6,0–7,2 мг-екв/дм³. Вміст заліза загальному у воді становить 16,0–18,0 мг/дм³ (норма — ≤ 0,2), амонію — 1,3–1,75 мг/дм³ (норма — ≤ 0,5). За основними показниками хімічного складу вода відповідає вимогам ДСанПіН 2.2.4–171–10 за виключенням заліза і амонію². Основним природним чинником високого вмісту заліза у воді вказаного водозабору є, на нашу думку, вилуговування заліза із мінералів (глауконіту, піриту та ін.) порід, що підстелюють водонесний горизонт (зеленувато-темно-сірих неогенових глин), а також, меншою мірою із алювіальних суглинків верхнього неоплейстоцену. Що стосується високого вмісту амонію у воді Жидачівського водозабору, то, на нашу думку, слід відмітити таке. Напрямок руху підземних вод в алювіальних відкладах другої надзаплавної тераси р. Дністер верхнього неоплейстоцену субпаралельний руслу р. Стрий. По лінії потоку підземних вод зверху вниз розташовані: сміттєзвалище → водозабір → селітебна зона м. Жидачів. Ділянка під захоронення побутових відходів м. Жидачів та відходів Жидачівського целюлозно-паперового комбінату знаходиться у відробленій частині кар'єру з видобутку суглинків. Поверхня кар'єру розкрита, дренажування ґрунтових вод утворило низку поверхневих водойм. Вода з них, в тому числі і амоній, інфільтрується у водонесний горизонт, який експлуатує Жидачівський водозабір. Розташування ділянки під сміттєзвалище суперечить екологічно безпечній діяльності водозабору. Таким чином, наявність високого вмісту амонію у воді Жидачівського водозабору зумовлена техногенним чинником.

2. Джерело № 5 ділянки водозабору “Джерело “Моршинське” Моршинського родовища і сім джерел Стріківського родовища питних підземних вод, які розташовані в межах п'ятої надзаплавної тераси річки Дністер, в межиріччі Стрия і Свічі.

Геологічний розріз родовищ представлений елювіальними та еолово-делювіальними відкладами нижнього і середнього неоплейстоцену потужністю до 11,0 м (глина жовтувато-сіра, піщаниста до глибини 2,0 м, глина синювато-зелена з прошарками піску до глибини 7,0 м та пісок жовтувато-сірий, глинистий, з включеннями гальки до глибини 11,0 м), алювіальними відкладами еоплейстоцену до глибини 30,0 м (валунно-галечникові відклади з пісками і піщанистою глиною), нижче залягають глини стебницької і балицької світ отнангського і карпатського ярусів міоцену. Водонесний горизонт в алювіальних відкладах п'ятої надзаплавної тераси р. Дністер еоплейстоцену залягає в інтервалі 11,0–30,0 м. Загальна мінералізація підземних вод джерел Моршинського і Стріківського родовищ питних підземних вод залежить від кількості опадів і за період спостережень коливалась в межах 137,5 до 238 мг/дм³. Хімічний склад підземних вод джерела № 5, в основному, визначається вмістом іонів кальцію (16,0–23,0 мг/дм³) і натрію (14,5–24,6 мг/дм³) та гідрокарбонатів (91,5–109,8 мг/дм³) і в значно меншій мірі залежить від вмісту іонів магнію (2,4–5,5 мг/дм³) і сульфатів (8,6–14,4 мг/дм³) та хлору (10,7–16,0 мг/дм³). Вміст іонів калію досягає 1 мг/дм³, лише в окремих поодиноких випадках він відсутній. Вміст нітратів коливається в межах 2,6–8,9 мг/дм³. Вміст заліза у воді не перевищує 0,2 мг/дм³. За основними показниками хімічного складу вода відповідає вимогам ДСанПіН 2.2.4–171–10 «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною»³. Висока якість підземних вод обумовлена тим, що вся зона живлення ділянки водозабору “Джерело “Моршинське” розташована в лісі, де забруднювачі підземних вод відсутні.

Вода джерел № № 3–9 Стріківського родовища характеризується наступними показниками: вміст гідрокарбонатів становить 48,8–158,6 мг/дм³; сульфатів — 13,2–66,7 мг/дм³; хлоридів — 12,0–40,0 мг/дм³; нітратів — 7,8–37,7 мг/дм³; кальцію — 24,0–48,1 мг/дм³; магнію 3,6–12,2 мг/дм³, натрію — 3,7–26,9 мг/дм³; калію — 0,7–2,1 мг/дм³. Вміст заліза у воді не перевищує 0,2 мг/дм³. Нітрати в підземних водах визначені в межах від 7,8 до 37,7 мг/дм³. Згідно ДСанПіН 2.2.4–171–10 норматив по нітрату для питної води фасованої негазованої становить ≤ 10 мг/дм³, а для питної води фасованої газованої — ≤ 50 мг/дм³. Слід зазначити, що максимальний вміст нітратів спостерігається у воді джерела 3 (37,7 мг/дм³), а мінімальний — у воді джерела 9 (7,8 мг/дм³). Джерело 3 знаходиться на відстані 0,3 км на північний схід від с. Стріків вниз за потоком підземних вод, а джерело 9 — на відстані 1,6 км на північний схід від села. Напрямок руху підземних вод в алювіальних відкладах дев'ятої надзаплавної тераси р.

Дністер еоплейстоцену субпаралельний руслу р. Жижава. По лінії потоку підземних вод зверху вниз розташовані: с. Стрільків → дж. 3 → дж. 4 → дж. 5 → дж. 6 → дж. 7 → дж. 8 → дж. 9. Підвищений вміст нітратів у воді джерел Стрільківського родовища зумовлений техногенним чинником.

3. Рава-Руський водозабір на відміну від Жидачівського і Моршинського та Стрільківського є артезіанським. Він розміщений у межах густо населеної території Жовківського району Львівської області. На теренах водозабору знаходяться села: Старе Село, Дібрівка, Монастирбок, Плебани, Замок та інші. Свердловини водозабору розміщені в долині річки Мощанка та її приток Маруся і Марунька між населеними пунктами в найбільш сприятливих у санітарному відношенні районах. На південному заході — Головний Європейський вододіл. Гідрологічний режим басейну, що розглядається, відноситься до рівнинного типу. В кліматичному відношенні територія водозабору знаходиться в зоні помірно-теплого західно-європейського клімату⁴. В геоморфологічному відношенні район розташований у межах хвилястої денудаційно-аккумулятивної Буго-Стирської рівнини Волино-Малополіської області, в геологічному відношенні — на північному крилі Львівського палеозойського прогину Східно-Європейської платформи⁵.

У тектонічному відношенні територія Рава-Руського водозабору розташована в межах південно-західної Волино-Подільської околиці Східноєвропейської платформи, де широкого розвитку набули розривні порушення, які за напрямом розділені на дві системи: північно-східну (ортогональну) і північно-західну (діагональну). Наявність регіональних розривних порушень на водозаборі і пов'язаної з ними тріщинуватості порід усієї осадової товщі є природним негативним фактором, який робить водозабір більш вразливим до забруднення. Водотривка товща мергелястих глин, що покриває водоносний горизонт у відкладах верхньої крейди, потужністю біля 10 м, через наявність зон тріщинуватості не є достатньо водотривкою. Питна вода під час відкачування із свердловин може забруднюватись побутовими стоками населених пунктів, що знаходяться у зоні депресійної лійки Рава-Руського водозабору і по зонах тріщинуватості потраплять у водоносний горизонт у відкладах верхньої крейди (основний водоносний горизонт господарсько-питного водопостачання на водозаборі) та в інші водоносні горизонти.

У гідрогеологічному відношенні територія розташована у межах Волино-Подільського артезіанського басейну. Живлення водоносного горизонту відбувається тільки за рахунок інфільтрації атмо-

ферних опадів. Напрямок потоку простежується з південного-заходу на північний-схід від області живлення (Розточчя) до області розвантаження (р. Рата). Водоносний горизонт тріщинуватого типу, безнапірний. Геологічний розріз ділянки на глибину зони активного водообміну представлений відкладами верхньокрейдового (мергелі, вапняки львівської світи маастрихтського ярусу) і четвертинного (елювіально-делювіальні супіщано-глинисті утворення) віку. В межах ділянки розвинутий водоносний горизонт у відкладах верхньої крейди, який в даному випадку є основним і використовується водночас і для централізованого водопостачання населених пунктів, і для індивідуального.

Свердловинами Рава-Руського водозабору експлуатується водоносний горизонт у відкладах, складених сірими щільними тріщинуватими мергелями туринського ярусу верхньокрейдового періоду мезозойської ери; глибина свердловин — 60–70 м. Свердловинами розкриті четвертинні відклади потужністю до 8,0 м (піски, суглинки, глини) і верхньокрейдові відклади, які представлені до глибини 19,0 м елювіальними мергелями, нижче, до глибини 70 м — мергелями тріщинуватими, до глибини 90 м — мергелями щільними. Свердловини обладнані насосними станціями наземного типу. Конструкцією свердловини передбачено ізоляцію експлуатаційного водоносного горизонту шляхом цементації затрубного простору. Статичний рівень води в свердловинах встановився на глибинах 0,1–8,4 м. Водовідбір здійснюється за допомогою глибинних електроцентробіжних насосів. Режим водовідбору переривистий (12–15 годин на добу), щоденний (365 діб на рік). Всі свердловини знаходяться на відносно підвищених ділянках і не затоплюються навіть під час найсильніших паводків. У зв'язку з водовідбором у депресійну лійку потрапляє низка населених пунктів. Води даного водозабору, як правило, відносяться до гідрокарбонатного кальцієвого та сульфатно-гідрокарбонатного натрієво-кальцієвого типу. Загальна мінералізація води за дослідженнями останніх років коливається в значеннях від 582 до 826 мг/дм³, при переважаючому значенні 400–500 мг/дм³. Вміст гідрокарбонатних іонів у підземній воді водоносного горизонту коливається в межах від 292 до 347 мг/дм³, при переважаючому значенні 292–320 мг/дм³. Сульфатні іони входять в межах значень від 198 до 108 мг/дм³, при переважаючому значенні 115–120 мг/дм³. Нітрати коливаються в значеннях від 0 до 3,0 мг/дм³. Значення вмісту хлоридних іонів коливається в межах від 19 до 48 мг/дм³, при переважаючому значенні 20–30 мг/дм³. Іон кальцію міститься у воді в межах від 113 до 126 мг/дм³, при переважаючому значенні

113–120 мг/дм³. Магній входить у кількостях від 7,8 до 15,7 мг/дм³, при переважаючих значеннях від 10 до 14 мг/дм³. Треба відзначити, що на деяких свердловинах спостерігається перевищення рівнів ГДК по залізу, його вміст складає від 0,63 до 2,1 мг/дм³, при гранично-допустимій межі 0,2 мг/дм³, амонію — 0,2 мг/дм³ (норма — 0,5). Бром у воді не виявлено. Вмісти йоду коливаються у межах від 7,2 до 11,1 мг/дм³. Вказана кількість йоду відповідає нормі. Фтор міститься у кількості 0,3 — 0,35 мг/дм³. Реакція води нейтральна слаболужна, рН рівне 7–8. Вмісту фенолів у воді не виявлено.

У результаті проведених досліджень на Рава-Руському водозаборі можна зробити висновок, що за основними показниками хімічного складу вода відповідає вимогам ДСанПіН 2.2.4–171–10 «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною», але водотривка товща мергелястих глин, що покриває водоносний горизонт у відкладах верхньої крейди, потужністю біля 10 м, через наявність зон тріщинуватості не є достатньо водотривкою. Про це свідчить наявність у воді невеликої кількості амонію і нітратів.

Слід зазначити, що у зоні живлення західної і північної груп водозаборів (в тому числі і Рава-Руського), які забезпечують водопостачання м. Львів, знаходиться Яворівський військовий полігон. Атмосферні опади вимивають забрудник (переважно свинець), який потрапляє в підземні води і погіршує її якість. І таких прикладів можна наводити багато по кожному артезіанському водозабору підземних вод Західного регіону України.

У випадку, коли маємо річкове живлення, яке проходить по зонах тріщинуватості, формування хімічного складу підземних вод відбувається саме завдяки живленню з річок, за рахунок інфільтрації поверхневих вод по зонах тріщинуватості. Висока якість підземних вод забезпечена в тому випадку, коли води річок і водоймищ не будуть забруднені. У разі надходження у річкові води, до прикладу, неочищених побутових стоків, у водоносний горизонт потраплятимуть забрудники (переважно хімічні речовини, що входять до складу миючих засобів), які будуть погіршувати її якість.

Наведемо приклад по ділянці джерел в околицях с. Раківець Пустомитівського району Львівської області. В геоморфологічному відношенні ділянка джерел знаходиться в межах пасово-долинної денудаційно-структурної височини Стільсько-Бібрського Опілля, в геологічному відношенні, в межах Львівського палеозойського прогину південно-західної частини Східно-Європейської платформи в безпосередній близькості з північно-східною частиною Західно-Європейської платфор-

ми. По ділянці проходить Рава-Руський глибинний розлом. Геологічний розріз на глибину зони активного водообміну представлений відкладами верхньокрейдового (мергелі, вапняки львівської світи маастрихтського ярусу), неогенового (вапняки і пісковики опільської світи нижнього бадену) і четвертинного (еолово-делювіальні і елювіальні супіски і суглинки) віку.

У межах території досліджень розвинуті водоносні горизонти в еолово-делювіальних та елювіальних відкладах верхнього неоплейстоцену, у відкладах опільської світи нижнього бадену і у відкладах верхньої крейди. Глибина залягання рівня ґрунтових вод — 1,0–4,0 м, напрямок руху ґрунтових вод — до р. Зубра (ліва притока р. Дністер, бере початок на південній околиці міста Львів). Водоносний горизонт у відкладах опільської світи нижнього бадену розвинутий в пісковицях, пісках, вапняках. Рівні встановлюються на відмітках від +2,35 м до -70 м. Водоносний горизонт у відкладах верхньої крейди в даному районі є основним, напрямок потоку підземних вод на досліджуваній ділянці — на південь, за напрямком потоку р. Зубра. Вода джерел в околицях села Раківець витікає із водоносного горизонту у відкладах верхньої крейди. Джерело, що розташоване західніше північної околиці с. Новосілки, на лівому березі р. Зубра, на відстані біля 100 м від русла, є найбільш відоме і використовується населенням області для питних потреб. Дебіт джерела — біля 750,0 м³/добу. Вода джерела витікає із тріщинуватих мергелів верхньої крейди, тобто із водоносного горизонту у відкладах верхньої крейди. Джерело каптоване. За результатами аналізів проби води хімічний склад підземних вод такий: вода прісна, з мінералізацією 0,499 г/дм³, гідрокарбонатна кальцієва; вміст гідрокарбонатів становить 317,3 мг/дм³, сульфатів — 28,8 мг/дм³, хлоридів — 14,0 мг/дм³; із катіонів переважає кальцій, вміст його становить 102,2 мг/дм³, магнію — 8,5 мг/дм³, натрію — 9,0 мг/дм³, калію — 2,7 мг/дм³, амонію — 0,0 мг/дм³, нітрату — 4,4 мг/дм³, нітриту — 0,0 мг/дм³. Загальна твердість води складає 5,8 мг-екв/дм³. За основними показниками хімічного складу вода відповідає вимогам до питних вод. Наявність нітратів у воді джерела обумовлено тим, що побутові стоки с. Зубра та інших сіл скидаються в річку Зубра без очистки і за рахунок просякання поверхневих вод по зонах тріщинуватості Рава-Руського розлому, водоносний горизонт у відкладах верхньої крейди на околицях с. Раківець забруднений. Вода із джерела в с. Новосілки систематично (1–2 рази в рік) аналізується Пустомитівською райСЕС. За результатами баканалізів вода не відповідає вимогам до питних вод. Між селами Раківець і Підтемне (в межах поширення зони тріщинуватості Рава-Руського глибинного роз-

лону) розвідана Зубрівська ділянка підземних вод верхньокрейдового водоносного горизонту.

Підземні води ділянки розповсюджені у водоносному горизонті верхньокрейдових відкладів і приурочені до верхньої тріщинуватої зони порід мергельної товщі. Підземні води гідрокарбонатні кальцієві. Мінералізація вод коливається в межах 274–728 мг/дм³, загальна твердість — 5–6 мг-екв/дм³, вміст нітратів — 2–4 мг/дм³ (ГДК — 50)⁶. За фізичними показниками та хімічним складом якість води відповідає вимогам до питних вод. У процесі відкачок із свердловин встановлений гідравлічний зв'язок підземних вод водоносного горизонту у відкладах верхньої крейди і поверхневих вод р. Зубра, останні забруднені стічними водами міста Львів. За результатами баканалізів проб води, виконаних Львівською обласною санітарною станцією, вода Зубрівської ділянки не відповідає вимогам до питних вод, а води можуть бути використані тільки для технічних цілей. Води, які витікають у долині р. Зубра між селами Раківець і Підтемене з водоносного горизонту у відкладах верхньої крейди, за бактеріологічними показниками не є придатними для харчових потреб. Майже на кожному артезіанському водозаборі підземних вод Західного регіону України в зоні живлення протікають річки, на берегах яких розташовані населені пункти, звідки у річку потрапляють неочищені побутові стоки і далі по зонах тріщинуватості глибинних розломів — у водоносний горизонт.

Для першого і другого випадків живлення з метою збереження природного складу і якості підземних вод навколо водозаборів підземних вод створюють зони санітарної охорони (ЗСО), в яких здійснюють спеціальні заходи, що виключають можливість надходження забрудників у водозабір і водоносний горизонт у районі водозабору, а також водоохоронні зони та прибережні захисні смуги річок. Основний законодавчий документ для водників — Водний кодекс України⁷. Тут визначено все: як проводити забір води, як її використовувати, як охороняти. Але, на жаль, водним законодавством на Західній Україні відкрито нехтують. Жодний населений пункт області, який входить в зону живлення водозаборів не є каналізований, не має очисних споруд. Це спричиняє забруднення вод річок та водоймищ і, як наслідок підземних вод. Це все є наслідками недотримання вимог Водного кодексу України щодо зони санітарної охорони водозаборів, водоохоронних зон та прибережних захисних смуг річок. Мінеральні добрива, засоби боротьби зі шкідниками, відходи тваринництва, сміття та інше — все це створює небезпеку підземним питним водам. По суті, немає жодного централізованого водозабору підземних вод в Західному регіоні України, де б у зоні живлення

не було джерела забруднення. Ось і відповідь на вище згадане питання — чому така погана вода, яку ми п'ємо.

У випадку, коли живлення відбувається по глибинних розломах, формування хімічного складу підземних вод відбувається завдяки живленню з боку глибинних розломів. Як приклад, наведемо артезіанський водозабір Червоноградського родовища підземних вод (Соснівський, Межиричанський, Правдинський та ін.), у якому основою є водоносний горизонт у відкладах верхньої крейди. Червоноградське родовище прісних підземних вод розташоване в центральній частині Сокальського району Львівської області в межах північного закінчення зандрово-алувіальної рівнини Рати (мале Полісся) на стику з Сокальсько-Торчинською пасмою височиною (Волинська височина) і адміністративно співпадає з Червоноградським гірничо-промисловим районом (ЧГПР). Червоноградський гірничо-промисловий район є основним вугледобувним районом у Західній Україні. На відносно невеликій площі (180 км²) розташовані шахти, численні транспортні магістралі, гравітаційні відвали, шлаконакопичувачі ЦЗФ, відстійники шахтних вод. Тут розміщені десятки населених пунктів: міст, селищ міського типу, сіл і хуторів.

До 1953 р. водозабезпечення населення району в основному забезпечувалось використанням ґрунтових вод четвертинних відкладів із індивідуальних колодязів та річковою водою. З 1953 р. разом з будівництвом перших шахт і гірничих селищ почалася розвідка водозаборів підземних вод у сенонських відкладах верхньої крейди і часткова їхня експлуатація.

Червоноградське родовище підземних вод в геоструктурному плані відноситься до Львівсько-Волинської западини (Львівської мульди), яка є найбільш зануреною частиною Львівського палеозойського прогину. В геологічній будові району беруть участь докембрійські, силурійські, девонські, кам'яновугільні, юрські, верхньокрейдові і четвертинні відклади.

Докембрійські відклади. Кристалічний фундамент представлений відкладами архею, нижнього і середнього протерозою. В основному це біотит-плагіоклазові гнейси, кварцити і пірофілітові сланці. До верхнього протерозою відноситься верхньорифейський комплекс у складі польської серії і вендський комплекс у складі волинської і валдайської серій. Порооди в основному складені із пісковиків, алевролітів і вулканічних туфів. Максимальна потужність верхнього протерозою сягає 1385 м.

Силурійські відклади залягають трансгресивно на різновікових горизонтах більш давніх утворень. Нижній силур представлений в основному вапняками, а для верхнього характерні два типи розрізів: карбонатно-брахіоподовий і глинисто-граптолітовий. Загальна потужність силурійських утворень сягає 700 м.

Девонські відклади. На глибинах 1200–1500 м. (із заглибленням на південний схід) виявлені відклади девону, представлені трьома відділами — нижнім, середнім і верхнім. Нижньодевонські відклади — це в основному товща червонопалевих пісковиків, алевролітів, алевритистих аргілітів і глини жединського і кобленського ярусів. Літологічні відміни цих теригенних відкладів не витримані. Потужність нижньодевонських відкладів Львівсько-Волинського басейну становить 750–1200 м. Середньодевонські відклади відносяться до ейфельського і живецького ярусів і представлені чергуванням темних кавернозних доломітів і вапняків з аргілітами, рідше алевролітами, пісковиками, глинами і гіпсами. Ці породи характеризуються значною фаціальною і літологічною мінливістю як по латералі, так і по розрізу, що свідчить про часту зміну типів осадоагромадження. Потужність їх змінюється в межах 150–200 м. Верхньодевонські відклади представлені доломітовими відмінами порід (доломіти, доломітизовані вапняки, глини та ін.) франського ярусу і товщею вапняків з рідкими прошарками доломітів фаменського ярусу. Загальна потужність порід верхнього девону близько 750–1000 м.

Кам'яновугільні відклади поширені в межах Львівсько-Волинської кам'яновугільної западини і виявлені свердловинами і гірничими виробками безпосередньо під юрськими і верхньокрейдовими відкладами. Кам'яновугільні відклади представлені турнейським, візейським і намюрським ярусами нижнього карбону і нижньою частиною башкирського ярусу середнього карбону. Нижньокам'яновугільні відклади пов'язані з породами верхнього девону поступовим переходом. Турнейський ярус представлений сірими або строкатоколірними доломітами, доломітизованими вапняками, які змінюються вгору по розрізу строкатоколірними аргілітами і алевролітами з прошарками доломітів, пісковиків і конгломератів володимир-волинської світи і сіроколірними вапняками, доломітами, рідше гравелітами хорівської світи. Відклади візейського ярусу залягають трансгресивно на розмитій поверхні турнейського ярусу і відкладах девону. Потужність ярусів збільшується у південно-західному напрямку і сягає 715 м. Відклади візейського ярусу складені аргілітами, алевролітами, пісковиками, вапняками і вугіллям. В утвореннях намюрського ярусу майже відсутні вапняки, за виключенням одно-

го шару в підшві ярусу. До намюрського ярусу відноситься основна продуктивна товща басейну, яка вміщує вугільні пласти робочої потужності. Вся товща намюрського ярусу розділена на дві світи — лишнянську (нижню) і бужанську (верхню), які відділені вапняком.

Лишнянська світа складена темно-сірими аргілітами, алевролітами з прошарками пісковиків, вуглистих сланців, кам'яного вугілля і доломітизованих мергелів. У верхній частині зустрічаються прошарки глинистих сапропелітів. Потужність світи змінюється від 50 до 164 м. Бужанська світа складена світло-сірими і сірими пісковиками, алевролітами і аргілітами з дуже рідкими малопотужними прошарками доломітизованих мергелів. Прошарки кам'яного вугілля в цій зоні найбільш багаточисельні і в ряді випадків досягають промислової потужності. Особливо вугленасиченою є верхня частина, до якої приурочені майже всі промислові пласти басейну. Потужність світи змінюється від 90 до 200 м, а загальна потужність намюрського ярусу досягає 250 м. Відклади башкирського ярусу середнього карбону залягають зі слабо помітною перервою на породах бужанської світи намюрського ярусу. Підшва представлена вапняком. Покрівлею служать крейдові, а місцями юрські утворення. Літологічно вони виражені чергуванням пісковиків, аргілітів, алевролітів, вапняків і вугілля в нижній частині розрізу і товщею пісковиків у верхній. Загальна потужність відкладів башкирського ярусу може досягати 200 м.

Відклади юрської системи із значним неузгодженням залягають на кам'яновугільних відкладах. Територія їхнього поширення обмежена південно-західною частиною Львівського палеозойського прогину. На решті території вони залягають у вигляді лінз, які заповнюють понижені ділянки кам'яновугільного рельєфу. В складі юри виділяються дві товщі: нижня піщано-глиниста строкатоколірна і верхня — вапнякова, в якій чергуються доломітизовані і органогенні вапняки з доломітами з прошарками гіпсів. Потужність юрських відкладів збільшується в південно-західному напрямку і змінюється від перших десятків метрів до 310 м.

Відклади крейдової системи представлені її верхнім відділом (сеноманським, туронським, коньякським, кампанським і маастрихтським ярусами) і поширені у Львівсько-Волинській западині, де вони трансгресивно залягають на породах карбону і юри. В нижній частині верхньокрейдові відклади представлені серією мілководних відкладів (пісковики, мергелі, вапняки). Вище по розрізу залягають мергельно-крейдові породи, які переходять у південно-західному напрямку в крейдоподібні вапняки і далі в мергелі і пісковики. На понижених ділянках рельєфу, у верхах

верхньокрейдяних відкладів, розповсюджена зона елювію (зона кольматації). Потужність верхньокрейдяних відкладів досягає 120 м у східній і 860 м у південно-західній частинах басейну.

Відклади неогенової системи розвинені в південно-східній частині басейну, залягають на розмитій поверхні верхньокрейдяних утворень і представлені міоценом. Складені вони кварцитами і пісками з прошарками глин і бурого вугілля в нижній, а вапняками — у верхній частині розрізу. Загальна потужність їх досягає 75 м.

Четвертинні утворення складені в основному лесовим, флювіогляціальним і алювіальним комплексом відкладів. Лесові відклади поширені на вододілах і пасмах Волинської височини загальною потужністю до 10–20 м. Межиріччя Західного Бугу з Ратою, Солокією, Болотнею та ін. складені флювіогляціальними різнозернистими пісками, які сягають потужності 5–6 м і більше. Долини рік — заплави, I, II і III надзаплавні тераси складені алювіальними дрібнозернистими пісками з лінзами і прошарками озерних і болотних відкладів — торфів, мулів, супісків і суглинків загальною потужністю 2–5 м.

В останні 30–40 років завдяки розробці кам'яного вугілля має місце значна просадка (до 3,9 м) поверхні в межах відпрацьованих ділянок шахтних полів, на які завозяться породи з шахтних відвалів з метою відновлення поверхні, що обумовлює появу нової техногенної формації антропогену. У структурно-тектонічному відношенні Червоноградське родовище підземних вод розміщується в південно-західній частині Східно-Європейської платформи. В межах площі басейну кристалічний фундамент залягає на глибинах від 2400 до 8000 м, має блокову будову і характеризується наявністю системи тектонічних розривів різного напрямку.

Найбільш понижена частина Львівського прогину, вісь якого проходить у північно-західному напрямку, заповнена палеозойськими відкладами. Породи залягають моноклінально з невеликим нахилом на захід, в умовах їх залягання помітний відбиток порушень у фундаменті. Бурінням, гірничими виробками, а також геофізичними дослідженнями на території басейну виявлено низку антиклінальних структур, крила яких нерідко ускладнені вторинними дрібними складочками і розривними порушеннями. Групується складки у вигляді смуг, які простягаються в поздовжньому по відношенні до вісі прогину напрямку. Смуги підняття відділяються одна від одної синкліналями, окремі з яких вивірені відкладами карбону, в яких містяться промислові шари вугілля (кам'яновугільні родовища — Карівське, Тягівське, Сокальське,

Межирічанське). Одне з найбільших антиклінальних підняття (Белз-Милятинське) розташоване в південній частині району. Воно простягається по лінії населених пунктів Белз — Великі Мости — Кам'янка Бузька — Новомилятин і далі на схід. На склепінні це підняття ускладнене підкидом, південно-східне крило якого опущене, а південно-західне — підняте. Амплітуда зміщення горизонту карбону становить 25–550 м. На південній околиці району зафіксовано ще одну велику тектонічну структуру — Великомоствівську антиклінальну складку північно-західного простягання. Південно-західне крило її зрізане насувом. Нахил крил у склепінні — 3–4°. Структура вивчена до глибини 3000 м.

Безпосередньо на території району розташована Литовезька група складок, до якої належить (з півночі на південь): Морозовицька, Литовезька, Ільковецька, Червоноградська і Верхновська структури. У межах району поширені численні тектонічні розривні порушення, причому останні більш розвинуті ніж складчасті дислокації. Серед них Володимир-Волинський розлом — північний скид з амплітудою до 2000 м, майже широтного простягання, який є північною межею басейну. По лінії розлому контактують кам'яновугільні, кембрійські і рифейські відклади. Литовезька смуга підняття також ускладнена скидом північно-східного простягання, який ускладнює вторинну Червоноградську складку, розташовану в північній частині Великомоствівської структури. Амплітуда підкиду близько 100 м. У межах цього родовища встановлено також три досить великих скиди північно-західного простягання. Перший з них має амплітуду зміщення порід до 90 м, два інших — від 20 до 50 м. Белз-Милятинська антикліналь також ускладнена системою насувів і скидів, якими припіднята південно-західна частина крила, на якому під верхньокрейдяними складками залягають відклади девону. Ще південно-західніше, по Хлівчанській зоні насувів, ця частина крила опущена і вивірена карбоном.

На південній околиці Червоноградського родовища одним з найбільших тектонічних розломів є Межирічанський скид. Простягання його північно-західне, амплітуда — 80–100 м. Крім регіональних розломів у басейні зустрічаються численні дрібні порушення з амплітудою від кількох сантиметрів до кількох метрів. Тектонічну тріщинуватість ми розглядаємо як фактор дренажу (перетоку) високомінералізованих напірних вод девону в крейдяні і навіть четвертинні відклади. В гідрогеологічному відношенні територія описуваного району входить до складу Волино-Подільського артезіанського басейну в його північно-західній частині. Підземні води басейну мають розповсюдження в усіх стратиграфічних відкладах, але

практичне значення мають водоносні горизонти і комплекси від четвертинних до девонських.

Водоносний горизонт у четвертинних відкладах поширений в долинах річок і балках; на вододілах виявляється у вигляді верховодки під час дощів та танення снігу. Ґрунтові води приурочені до алювіальних і водно-льодовикових, дрібно-, тонко- і різнозернистих пісків, супісків, торфу, рідше пилюватих суглинків. Потужність горизонту від 0,5–2 м до 15–25 м і більше метрів, переважно 6–12 м, максимальна — в долині Західного Бугу. Горизонт безнапірний або слабо напірний на окремих ділянках. Глибина рівня в залежності від рельєфу змінюється від 0,2–1,0 м до 5–7 і більше метрів, з амплітудою сезонного коливання 0,7–2,7 м. Напрямок руху ґрунтових вод в загальних рисах повторює контури рельєфу поверхні і простежується від вододілів до Західного Бугу і його приток.

Фільтраційні властивості порід різноманітні.

Четвертинні відклади поступово дренуються експлуатаційними свердловинами водозаборів і стовбурами шахт, що підтверджується осушенням торф'яних масивів у долинах р. Струдянка, у верхів'ї балки Русиновської та ін. Але має місце і збільшення потужності горизонту і підйом рівня води біля водосховищ, шламонакопичувачів й інших штучних водоймищ.

Водотривами для цього горизонту є щільні суглинки або елювіювані мергелі сенонського над'ярусу. Живлення водоносного горизонту відбувається за рахунок атмосферних опадів — в долинах річок і балок має місце переток підземних вод верхньокрейдових відкладів, що відображається в хімічному складі ґрунтових вод. За сольовим складом ґрунтові води району відносяться до гідрокарбонатних, гідрокарбонатно-хлоридних кальцієвих, магнієво-кальцієвих і характеризуються низькою мінералізацією (0,1–1,0 г/дм³), зрідка хлоридні кальцієві, натрієво-кальцієві з мінералізацією до 1,9 г/дм³. Води досить м'яккі. Їх постійна твердість в середньому становить 0,64–3,29 мг-екв/дм³.

За фізичними властивостями води четвертинних відкладів ще в близькому минулому характеризувались як достатньо прозорі з відсутністю запаху, кольору і стороннього присмаку, іноді в заболочених низовинах води мали неприємний присмак, жовтуватий відтінок, що зумовлювалося поверхневою органікою і наявністю заліза. У водах підвищених і високий вміст нітратів, що сягає 20,67 мг/дм³ і більше.

Склепіння Белз-Милятинської зони супроводжується в четвертинних відкладах водоносним

горизонтом з водами хлоридно-гідрокарбонатного кальцієвого, натрієво-кальцієвого типів, з мінералізацією в основному від 0,5 до 1 г/дм³ і вище. Далі на північ — північний захід води переважно гідрокарбонатного кальцієвого, магнієво-кальцієвого типів з мінералізацією нижче і вище 0,5 г/дм³ але і на цьому полі з'являються смуги хлоридно-гідрокарбонатних натрієво-магнієво-кальцієвих вод, які відповідають тектонічним розломам (Цебровський, Петровський, Забузький скиди, Дубравський насув та ін.).

На фоні природного розповсюдження типів ґрунтових вод останні десятиріччя з'явилися техногенні зміни якості води, які відповідають ступеню техногенного навантаження на територію. Водоносний комплекс у відкладах верхньої крейди розвинутий в межах Волино-Подільського артезіанського басейну, є основним на території родовища. Він приурочений до мергелів сенону, крейди, турону, пісковиків сеноману. Залягає під четвертинними відкладами, глинисті різновидності яких служать верхньою водотривкою кривлею горизонту. Крім того, в знижених елементах рельєфу (долини рік, балок та ін.), верхня частина карбонатних порід елювіювана на глибину від 0,1–0,2 м до 20 м і також служить водотривкою покривлею ("зона кольматації").

Водоносний горизонт у відкладах сенону розповсюджується в зоні вилуговування мергелів сенонського над'ярусу характеризується значною потужністю, широким територіальним поширенням і може бути віднесений до напірного. Безнапірний характер простежується тільки на вододілах, а величина напору менше за водоносну потужність відкладів. П'езометричні рівні в свердловинах, в залежності від рельєфу місцевості, встановлюються на відмітках від 3 м вище поверхні землі (в долинах річок і балок) до 20–30 м нижче її (на вододілах). В долинах рік і балок водоносний горизонт розвантажується чисельними джерелами та виходами в руслах рік, що зумовлює напрямок течії підземного потоку від вододілів до долини р. Західний Буг і його приток. Таким чином, дзеркало підземних вод практично повторює рельєф земної поверхні, дещо його пом'якшуючи. Нахил дзеркала підземних вод також непостійний — на вододілах і схилах він максимальний (0,009–0,002), в долинах річок — мінімальний (0,0008).

Водоносний горизонт розповсюджений в інтервалі глибин від декількох метрів до 20–40 м по кровлі і до 50–120 м по підшві з середньою потужністю 30–70 м. Глибина підшви горизонту і його потужність зменшується в напрямку з півночі на південь. Так, якщо в Волинській області горизонт розповсюджений до глибини 110–120 м, то на пів-

ночі Львівської області (район Сокаля) глибина зменшується до 70–90 м, а на Червоноградському родовищі (район м. Соснівка) до 40–45 м і менше з відповідним зменшенням потужності.

Відмінною особливістю сенонського горизонту є непостійність його водозбагачення водночас в площинному, і вертикальному розрізі, що зумовлено характером тріщинуватості і пустотності, які є мінімальними на вододілах і значно більшими в понижених елементах рельєфу — в балках, долинах річок та ін. Амплітуда значень питомих дебітів свердловин на території району змінюється від 0,10 до 25 дм³/с. Пористість відкладів навпаки — максимальна на вододілах в області живлення ($n=0,2$) і мінімальна в області розвантаження ($n=0,02$).

Водозбагаченість сенонських відкладів в понижених ділянках рельєфу також нерівномірна і зумовлена тектонічною будовою і неотектонічними процесами. Так, верхні підвищені блоки і блоки, які мають тенденцію руху в гору, де потужність четвертинних відкладів мінімальна, характеризуються більш високими значеннями водопровідності і, в їх межах розвідані водозабори господарсько-питної води, які експлуатуються. Висока пустотність цих порід обумовлена ступенем їхнього вилуговування прісними водами атмосферного живлення. Поширення пустот та тріщин досягає значних глибин, не є суцільним і відрізняється в різних інтервалах.

За ступенем вилуговування порід, їхньої тріщинуватості і хімічного складу приурочених до них вод, в розрізі басейну виділяються, в основному інтервали. Перший інтервал гідрокарбонатно-кальцієвих вод низької мінералізації (0,25–0,6 г/дм³) характеризується найефективнішою для руху вод відкритою товщею порід за рахунок вилуговування (зона інтенсивного водообігу). Саме в цьому інтервалі має місце основний прилив найбільш якісної для господарсько-питних потреб води. Водопровідність порід сенону на вододілах знаходиться в межах 10–50 м²/добу, а на окремих найбільш підвищених ділянках і на вододілі між Західним Бугом і річкою Желдець (правою притокою р. Рати) від 1 до 10 м²/добу. Схили долини р. Західний Буг мають водопровідність 50–150 м²/добу, а сама долина — 100–250 м²/добу. Окремі ділянки (відрізки) цих долин мають водопровідність в межах 250–500 м²/добу, а інколи — до 500–1000 м²/добу.

На ділянках, які характеризуються значеннями водопровідності більше 250 м²/добу, розвідані і експлуатуються водозабори підземних вод для централізованого господарсько-питного водопостачання (Бендюгський, Межирічанський,

Борятинський, Ванівський, Соснівський та ін.). Нижчеказаних глибин простежується значне зменшення пустотності, що пов'язане з різким скороченням процесу вилуговування (зона значного або більш-менш сповільненого водообігу). Інтервал розповсюдження цієї зони глибше першого інтервалу на 30–40 м, і до нього приурочені води хлоридно-гідрокарбонатного (менш сповільнений водообіг), гідрокарбонатно-хлоридного (більш сповільнений водообіг) натрієвого типу з мінералізацією біля 10 г/дм³. У воді відмічається підвищений вміст таких мікроелементів як йод (до 0,26 мг/дм³), бром (до 0,20 мг/дм³), фтор (до 2,0–3,5 і більше мг/дм³). Таким чином, з глибиною у воді збільшується кількість хлориду, натрію і фтору, вміст якого перевищує норми для питних вод, при відносному зменшенні гідрокарбонату кальцію (II зона тріщинуватості). Між цими зонами існує перехідна зона з водою гідрокарбонатно-натрієвого типу з мінералізацією 0,7–0,82 мг/дм³.

Ще нижче по розрізу, до глибини 175–180 м, залягає нижньосенонський водоносний горизонт, приурочений до слаботріщинуватої мергелистої товщі, тріщинуватість якої зумовлюється переважно характером тектонічних процесів (III інтервал тріщинуватості). Питомі дебіти свердловин в цьому інтервалі дорівнюють 0,0000015–0,1 дм³/с, коефіцієнти фільтрації характеризуються значеннями 0,002–0,04 м/добу (водопровідність порід — 0,2–13 м²/добу), а на півдні басейну ще нижчими показниками. Тип води наближається до хлоридного натрієвого з мінералізацією 1–3 г/дм³ (зона сповільненого водообігу). Слід мати на увазі, що тріщинуватість порід в усіх інтервалах не є суцільною. Тріщинуваті породи перемежуються з щільними монолітними. Визначені інтервали (зони) розділяються між собою щільними породами, які не мають суцільного розповсюдження. Крім того, в зонах інтенсивного тектонічного розчленування тріщинуватість всіх зон порід збільшується, що обумовлює гідравлічний зв'язок всіх зон, в різній мірі утруднений на окремих ділянках.

Нижче глибин 175–180 м нижньосенонські мергелі, вапнякова товща турону і пісковики сеноману представлені щільними, міцними, монолітними відкладами і слабкий взаємозв'язок з глибинними водоносними комплексами може мати місце тільки по зонах тектонічних порушень. Напрямок руху підземних вод водоносного комплексу у відкладах сенону простежується від Подільської і Волинської височини до долини р. Західний Буг. У верхній течії ріки (до р. Рата) потік формується на Подільській височині, а в середній течії (нижче р. Солокії) — на Волинській. Найвищі відмітки дзеркала підземних вод зафіксовані на Головному Європейському вододілі і досягають

360–380 м (Гологори), знижуючих до 220–230 м на вододілах між Західний Бугом, Стиром і Сяном. В долині Західного Бугу відмітки змінюються від 200 м (верхів'я р. Західний Буг) до 180 м на кордоні Львівської і Волинської областей з Польщею.

Напори підземних вод збільшуються від вододілів (рівні нижче покрівлі кам'яних відкладів) до русел рік, де вони досягають значень 20–30 м, залежно від потужності четвертинних відкладів і зони кольматації. В найбільш знижених місцях долин свердловини переливаються, а рівень встановлюється до 3,0–3,5 м вище поверхні. По мірі заглиблення свердловин і досягнення II і III інтервалу тріщинуватості статичні рівні дещо підвищуються, що свідчить про перетік більш глибоких мінералізованих вод у верхні горизонти. В процесі експлуатації водозаборів і виникнення депресійної лійки такий перетік збільшується, що приводить до певних змін хімічного складу води і збільшення в її складі мікроелементів та різних сполук, характерних для глибинного залягання.

Зони тектонічних розломів вносять свої корективи у відмічену нами вертикальну зональність підземних вод. Виходячи з більших глибин мінералізованих води різних типів в крейдові відклади, у зв'язку з чим з'являються площі гідрокарбонатно-натрієвих та інших типів. Хлоридно-гідрокарбонатні натрієві води з підвищеним вмістом мікроелементів (F, J, Br та ін.) і з зменшеним вмістом кальцію розповсюджені на півдні Червоноградського родовища підземних вод і простежуються у вигляді смуги, яка проходить від м. Белз через м. Соснівка, с. Добротвір, м. Кам'янку Бузьку і до Бузька, і яка співпадає з розповсюдженням йодобромних вод і природного газу в девонських відкладах.

Таким чином, всі водозабори Червоноградського родовища приурочені до зони розповсюдження підземних вод гідрокарбонатно-кальцієвого, магнієвого, натрієвого типів з мінералізацією від 0,32 до 0,68 г/дм³. Виключенням є Соснівський водозабір, в якому вода належить до хлоридно-гідрокарбонатного, сульфатно-гідрокарбонатного, натрієвого, магнієво-натрієвих типів з мінералізацією до 0,83 г/дм³. Це пов'язано з тим, що в районі цього водозабору глибинне розповсюдження кальцієвих вод не перебільшує 20–25 м від поверхні, а глибокі свердловини (90 і більше метрів) розкрили гідрокарбонатно-хлоридні натрієві води з мінералізацією більше 1 г/дм³. Цей водозабір характеризується найменшим вмістом у воді кальцію (25–50 мг/дм³), а отже і водопрвідністю порід (<200 м²/добу) і питомими дебітами свердловин.

Починаючи з 1986 р., санепідемслужба виконує лабораторні дослідження на вміст фтору у воді

Червоноградського родовища прісних підземних вод і визначила циклічність його вмісту, кількість якого то зменшується до значень 0,08 мг/дм³, то підвищується до 3,04 мг/дм³ (норма від 0,7 до 1,5 мг/дм³). Максимальний вміст фтору відмічений на Соснівському водозаборі з поступовим зниженням абсолютних значень з півдня на північ (Межирічанський, Ванівський, Червоноградський, Бендюгський, Борятинський, Правдинський водозабори). В тому ж напрямку і порядку збільшується вміст кальцію і зменшується вміст натрію, хлору і сульфатів.

На нашу думку, фтор і деякі інші елементи переносяться від Белз-Милятинської зони насувів і скидів за потоком підземних вод. Пульсуючий характер вмісту фтору й інших мікроелементів пов'язаний з характером розвантаження глибинних вод девонських відкладів у водоносний горизонт у відкладах верхньої крейди.

Сучасні гідрохімічні властивості водоносного горизонту відкладів верхньої крейди склались і з природних факторів, і під впливом потужного техногенного фактору, обумовленого не зовсім раціональною розробкою родовища кам'яного вугілля, його збагачення, інтенсивного житлового та промислового будівництва і введенням в експлуатацію потужних водозаборів централізованого водопостачання.

Закладання і введення в експлуатацію водозаборів з глибокими свердловинами в районі, де якісні гідрокарбонатні кальцієві води розповсюджені на незначну глибину (в районі Соснівки до 20–30 м), призвело до підтягання хлоридних натрієвих вод високої мінералізації і таких мікроелементів, як йод, бром, фтор та ін., в депресійні лійки водозаборів.

На початку роботи водозаборів Червоноградського родовища прісних підземних вод у відкладах верхньої частини крейди були зосереджені води з добрим органолептичними показниками: прозорі, без кольору, з приємним смаком. Води прісні з сухим залишком 0,3–0,7 г/дм³ при найбільш частих значеннях 0,4–0,6 г/дм³. Реакція вони близька до нейтральної, водневий показник (рН) змінюється в межах 6,4–8,6, а частіше 7,1–7,6. Тип води переважно гідрокарбонатний кальцієвий, на окремих ділянках простежується гідрокарбонатний натрієво-кальцієвий склад. Основні компоненти — аніони: гідрокарбонати — 360–744 мг/дм³, хлориди — 16–100 мг/дм³, кальцій — 16–130 мг/дм³, магній — 2–47 мг/дм³.

Виходячи з цієї характеристики, необхідно констатувати, що за наступні роки з водою сталися деякі зміни. Зокрема, майже повсюдно у воді збільшився

вміст натрію за рахунок зменшення кальцію. Так, на Правдинському водозабір переважає тип води гідрокарбонатний кальцієвий, але є значна кількість свердловин з водою гідрокарбонатного кальцієво-натрієвого, магнієво-натрієвого і навіть натрієвого типу, з мінералізацією 0,55–0,88 г/дм³. Але по цих показникам вода цілком відповідає вимогам до питних вод. Вміст фтору у воді становить в середньому 0,52 мг/дм³ (коливання в свердловинах від 0,2 до 2,0 мг/дм³).

Борятинський водозабір характеризується водою гідрокарбонатного магнієво-кальцієвого до магнієво-натрієвого типу з мінералізацією 0,53–0,56 г/дм³, що також відповідає вимогам до питних вод. Вміст фтору у воді становить в середньому 1,28 мг/дм³ (норма 0,5–1,5 мг/дм³), з коливанням протягом часу від 0,57 до 2,06 мг/дм³.⁸

На Межирічанському водозабір вода гідрокарбонатна кальцієво-натрієва, натрієво-кальцієва з мінералізацією від 0,42 до 0,85 г/дм³. Відповідає вимогам до питних вод. Вміст фтору у воді становить в середньому 1,89 мг/дм³, з коливаннями в свердловинах від 1,65 до 2,16 мг/дм³.

На Бендюгському (Червоноградському) водозабір переважає тип води сульфатно-гідрокарбонатний кальцієво-натрієвий з мінералізацією 0,46–0,68 г/дм³. Вміст фтору у воді становить в середньому 0,97 мг/дм³ з коливаннями в свердловинах від 0,44 до 1,72 мг/дм³. Соснівський водозабір характеризується водою сульфатно-гідрокарбонатного, переважно хлоридно-гідрокарбонатного натрієвого складу з мінералізацією 0,56–0,98 г/дм³, що також відповідає вимогам до питних вод. Вміст фтору у воді становить в середньому 2,4 мг/дм³ з коливаннями в свердловинах з часом від 0,9 до 2,85 мг/дм³, а іноді і до 3,5 мг/дм³. Підземні води сенонського водоносного горизонту найбільш якісні в даному районі, а інші альтернативні джерела водопостачання відсутні. Місцезнаходження водозабір обгрунтовано значним об'ємом гідрогеологічних робіт.

Таким чином, на початку експлуатації водозабір вода за хімічним складом була гідрокарбонатна кальцієва з мінералізацією до 0,5 г/дм³. У подальшому, завдяки натисковому живленню зі сторони глибинних розломів, хімічний склад води в деяких свердловинах змінився на хлоридно-гідрокарбонатний натрієвий з підвищеним вмістом мікроелементів (F, J, Br та ін.), зменшеним вмістом кальцію та зі збільшеною мінералізацією (до 1,0 г/дм³). Максимальний вміст фтору відзначений на Соснівському водозабір (3,5 мг/дм³ при нормі 0,5–1,5 мг/дм³).

Експлуатація Соснівського водозабір з підвищеним вмістом фтору для господарсько-питного водопостачання м. Соснівка в 90-х роках минулого століття спричинила гіпоплазію зубів дітей. Слід зазначити, що натискове живлення з боку глибинних розломів відзначається і для ґрунтових вод. Підвищений вміст фтору у воді колодязів с. Топорів Буського району спричинив там також гіпоплазію зубів дітей у ті ж самі роки, що і в Соснівці. Натискове живлення водоносного горизонту з боку глибинних розломів відзначається на всіх артезіанських водозабір Західного регіону України, яке проявляється переважно у збільшенні мінералізації води до 1,0 г/дм³ та вмісту натрію і хлору у воді. Захистити водозабір питної води від природного забруднення можна шляхом зменшення глибини свердловини та водовідбору.

Водоносний комплекс у юрських відкладах не має повсюдного поширення, оскільки вищезгадані відклади збереглися лише у вигляді останців у заглибинах поверхні карбону. Вони перекриті потужною товщею верхньокрейдових порід, нижня частина яких щільна монолітна і водонепрониклива. У північній частині басейну води приурочені до верхньої товщі світло-сірих дрібно-зернистих пісковиків, потужність яких досягає 16 м і більше. Не маючи між собою постійного площинного водообміну, ці води набувають гідрохімічних рис, характерних для вод карбону, з якими вони гідравлічно пов'язані. Так, в межах Волинського родовища (північ басейну) води належать до хлоридно-гідрокарбонатно-натрієвого типу, на півдні вони чисто хлоридно-натрієві, слаболужні. Збільшення мінералізації також простежується від 0,74 г/дм³ на півночі до 5,06 г/дм³ на півдні басейну. Підвищення мінералізації відбувається за рахунок хлору і натрію. Вміст лужних земель і сульфатів у цих водах незначний. Крім того виявлено 35–45 мг/дм³ бромиду, 0,22–0,27 мг/дм³ йоду (фтор і інші мікроелементи не визначались).

Нагромаджуючись у вигляді статичних запасів у пісковиках, конгломератах і пісках, юрський водоносний горизонт характеризується наявністю малої кількості води. Величини питомих дебітів свердловин змінюються від 0,002 до 0,04 дм³/с. Коефіцієнт фільтрації пісковиків становить 0,052–0,15 м/добу. У південній частині басейну водозбагачення юрського горизонту дещо підвищується, що зумовлено збільшенням потужності та зміною літології відкладів, а також підтоком вод із карбонівих відкладів. Коефіцієнт фільтрації порід змінюється від 0,082 до 0,083 м/добу. Водоносний горизонт не має практичного значення. В окремих випадках ускладнює проходку шахтних стовбурів.

Водоносний комплекс у кам'яновугільних відкладах є основним, що заводнює відклади кам'яного вугілля в басейні. Водоносні відклади представлені пісковиками, вапняками, пластами вугілля і мають шарувату будову. За умовами залягання це пластово-тріщинні води, які мають значні напори. Істотна різниця залягання візейського і серпухівського горизонтів, а також різна водозбагаченість порід та сольовий склад вод дають право розглядати окремо ці горизонти.

Серпухівський горизонт на глибині 237–433 м представлений пісками і вугіллям, які розділяються водотривкими прошарками. Води Серпухівського горизонту напірні. Водозбагачення порід зумовлюється тектонічною тріщинуватістю відкладів, глибиною та умовами залягання вугільних пластів. Дебіти свердловин характеризуються максимальними значеннями 0,305 м³/год., що не створює перешкод для нормального видобутку вугілля. Води концентруються в тріщинах пластів вугілля, які при розкритті їх стовбурами шахт, швидко дренуються. Найбільш збагачені “сріблясті пісковики”, що залягають стратиграфічно нижче робочих шарів вугілля серпухівського ярусу, прилиття води з яких в скіповому стовбурі шахти 4 “Великомостівська” дорівнює 80 м³/год., а питомий дебіт — 0,005–0,006 м³/год.

За час, що минув з початку освоєння вугільних родовищ, гідрогеологічний режим кам'яновугільних відкладів на окремих ділянках дещо змінився. Порушення режиму викликано, в основному, системою розробки вугілля і буровими роботами. При цьому є випадки перетоку крейдових вод в карбоніві, що змінює якісну і кількісну характеристику кам'яновугільних вод (шахта 8 “НВ”). На півночі басейну тип води переважно хлоридно-гідрокарбонатний натрієвий з мінералізацією до 2,5 г/дм³, при збільшенні натрію до 1,5–1,7 г/дм³ і хлоридів — 1,0–1,5 г/дм³. На півдні басейну (Червоноградський ГПР) концентрація солей досягає свого максимуму — 5–10 г/дм³ (по сухому залишку). Гідрокарбонати, які на півночі є переважаючим компонентом серпухівських вод, в південних районах утримуються в межах 280–450 мг/дм³ і знаходяться в зворотній залежності від кількості хлоридів. Мікрокомпоненти розподіляються таким чином: вміст бромю в північній частині не перевищує 4,0–5,5 мг/дм³, а в південній досягає 80–60 мг/дм³, йоду, відповідно, 0,01–0,09 і 0,1–0,25 мг/дм³, фтору — 0,32–1,48 мг/дм³.

Візейський водоносний горизонт залягає на глибинах 500–800 м і більше; він характеризується водоносними відкладами, які літологічно виражені тріщинуватими пісковиками та вапняками. Води цього горизонту відносяться до високонапірних пластово-тріщинуватих. П'езометричні рівні

встановлюються на 10–14,5 м вище поверхні землі, що відповідає 197–204 м. Водоносність відкладів візейського ярусу порівняно з серпухівським дещо вища, а мінералізація вища в декілька разів. Води візейського горизонту характеризуються підвищеним вмістом мікроелементів, особливо бромю і фтору. Води цього горизонту мають велику мінералізацію, яка збільшується з півночі на південь і відповідно дорівнює 20–35 г/дм³. В усіх випадках різко виражений їх хлоридно-натрієвий склад. Вони слаболужні (рН — 7,2–8,0), дуже солоні та гіркосолоні. Показним є високий вміст лужних земель, який зберігся в площинному поширенні. На противагу лужно-земельним елементам, карбонати є в значно менших кількостях (до 200 мг/дм³). Сульфатів або зовсім нема, або вони в незначній кількості. Вміст бромю може досягати 50–75 мг/дм³.

Водоносний комплекс у відкладах девону характеризується по даних гідрогеологічних досліджень при вивченні перспективності території на наявність бромю, йоду і бору, а також природного газу, в результаті яких виявлено Великомоствівське родовище газу. В девонських відкладах виділено три гідрохімічні зони: перша охоплює верхньодевонські відклади, друга — середньодевонські (без нижньо-лопушанської підсвіти), третя — нижньо-лопушанську підсвіту середнього девону, нижній девон і верхню частину силуру. Верхньодевонський горизонт приурочений до кавернозних вапняків і доломітів франського ярусу (на висоті 20–25 м над покрівлею середнього девону); за ступенем водозбагаченості він характеризується значними змінами по площі. Так, якщо в північній її частині притоки вод в свердловині склали декілька (іноді до двох десятків) м³/добу при динамічних рівнях 470–560 м, то далі на південний схід вони різко збільшуються до 100–300 м³/добу при динамічних рівнях до 900 м.

Висотне положення статичних рівнів 240–268 м; значення приведених пластових тисків коливаються в межах 227–233 ат.

Мінералізація вод верхнього девону коливається в досить широких межах — від 31 до 110 г/дм³, тип вод хлоридний натрієвий, кальцієво-натрієвий. Вміст мікроелементів коливається в кількостях: йод від 2 до 15 мг/дм³, бром — 107–508 мг/дм³, амоній — 3,0–3,5 мг/дм³, на жаль, у водах не визначався фтор, кількістю якого в девонських водах повинна бути досить висока. Середньодевонський водоносний горизонт приурочений до доломітів і вапняків з прошарками пісковиків і аргілітів. Ці відклади ізольовані від нижньодевонського комплексу водонепроникними породами середньо-лопушанської світи, під якою утворився газовий поклад. Водозбагаченість порід характеризується

деякою мінливістю по площі. В північній частині площі вона досить низька — 0,4–2,0 м³/добу при динамічних рівнях до 2000 м, на іншій частині території колекторські якості порід значно збільшуються — припливи вод в свердловини складають 83–132 м³/добу при динамічних рівнях близько 1000 м. Газонасиченість вод середнього девону складає 0,3–0,7 см³/см³. Води цих відкладів характеризуються мінералізацією в межах 56–165 г/дм³. Тип води хлоридний натрієвий, натрієво-кальцієвий. Серед мікрокомпонентів визначені вмісти: йоду (7–10 мг/дм³), бромю (407–588 мг/дм³), амонію (20–225 мг/дм³), вміст фтору не визначався. Підземні води верхньої частини силурійських відкладів нижнього девону і нижньолопушанської підсвіти середнього девону об'єднуються в одну гідродинамічну і гідрохімічну зону. В середній частині нижнього девону простежується горизонт потужністю біля 60 м практично безводних порід, які фіксуються в свердловинах по так званих “сухих” об'єктах. Води верхньої частини нижнього девону приурочені до підшви газового покладу. Водотривкими породами, які служать покришкою для газового покладу і одночасно відокремлюють цю гідрохімічну зону від верхніх зон, є товща ангідритизованих доломітів середньолопушанської підсвіти, Водоносні горизонти, що включають ці води, характеризуються, як правило, невеликою водозбагаченістю. Приплив вод в свердловинах не перевищує двох-трьох десятків м³/добу при динамічних рівнях 1700–2150 м. Висотне положення приведених (до прісних вод), статичних рівнів коливається в широких межах — від +213 м до +320 м, що пояснюється змінами питомої ваги води з глибиною. Приведені до єдиної площини порівняння пластових тисків, розраховані також до різних глибин, близькі між собою. Вони змінюються в межах від 240,5 до 305 ат.

Води даної гідрохімічної зони високомінералізовані — 120–185 г/дм³, хлоридно-натрієвого, натрієво-кальцієвого типу, характеризуються низьким ступенем сульфатності, а іноді майже безсульфатні. Вміст мікроелементів у воді коливається в межах: йоду — 6–28 мг/дм³, бромю — 570–808 мг/дм³, амонію — 70–100 мг/дм³, а іноді і більше.

Підземні води девонських відкладів завдяки зонам тектонічних порушень мають змогу проникати у вище розташовані водоносні горизонти, погіршуючи якісну характеристику їх вод.

Водоносний горизонт у відкладах силуру не вивчався. Слід зазначити, що живлення водоносних горизонтів з боку глибинних розломів може спричинити і їх техногенне забруднення при застосуванні технології видобутку сланцевого газу свердловинним способом. Щоб зрозуміти,

як це техногенне забруднення буде відбуватись, наведемо коротко деякі характеристики Олеської ділянки.

Тектонічно територія Олеської ділянки розташована в межах південно-західної Волино-Подільської околиці Східноєвропейської платформи, де широкого розвитку набули розривні порушення, які за напрямом розділені на дві системи: північно-східну (ортогональну) і північно-західну (діагональну)⁹. У межах Олеської ділянки розломи розбивають фундамент на окремі блоки, які відрізняються між собою як за глибиною залягання фундаменту, так і за структурно-фаціальними особливостями відкладів палеозою, мезозою, кайнозою. До міжрегіональних розломів Волино-Подільської околиці Східноєвропейської платформи належить система Белз-Балучинського та Рогатинського розломів, з ними пов'язаний крайовий шов.

У межах давньої платформи Сокальський, Локачинський, Луцький, Дубнівський та Ямпільський розломи розглядають як давні, коромантійні. Рогатинський розлом виділений сейсморозвідкуванням, підтверджений бурінням та за наявності лінеаментів субмеридіонального напрямку, які виявлені фрагментарно по лінії Галич–Нараїв, а далі на північ підтверджені даними дешифрування. За часом закладання належить до давніх. Активізація по напрямках розлому зафіксована в пізніші епохи: каледонську та герцинську.

Белз-Балучинський розлом вважають західною межею Східноєвропейської платформи, він є західною–північно-західною гілкою крайового шва та супроводжував у каледонську і герцинську епохи Белз-Балучинським насув.

Рава-Руський розлом обмежує з заходу Розтоцьку зону і разом з нею Львівський палеозойський прогин. Щоб спрогнозувати ймовірні ризики від застосування технології видобутку сланцевого газу за допомогою свердловин на Олеській ділянці, слід в першу чергу з'ясувати декілька питань:

- що таке сланцевий газ;
- який його обсяг запасів на вказаній ділянці;
- геолого-гідрогеологічні умови ділянки;
- особливості технології видобутку сланцевого газу.

Лише в тому випадку, коли ми передбачимо і зважимо основні ризики проекту, можна буде ставити питання що до ефективності видобутку сланцевого газу. До цього, абсолютно безпідставне. Перш ніж думати про те, чого ми хочемо — спробуймо хоч розібратися з тим, що ми маємо.

Технологія видобування сланцевого газу за допомогою свердловин відома у США із 1821 року. Сланцевий газ видобувається із горючих сланців. Горючі сланці — це тверда корисна копалина (руда), що складається зі сланцю та керогену (твердої органічної речовини).³ Кількість керогену у руді коливається від 10–15 % до 60–80 %. Сланцевий газ продукують з горючих сланців (сланець + кероген) хімічним методом. При розчиненні керогену в бензолі і толуолі отримують метан (власне природний газ), діоксид вуглецю і воду¹⁰. Водночас у меншій кількості утворюються також оксиди сірки, азоту та фосфору. Екзотермічна хімічна реакція відбувається під тиском 3,5 МПа і температурі 380–500°С. Калорійність сланцевого газу удвічі менша, ніж чистого природного газу, добутого свердловинним способом. Щоб відбулася реакція розчинення керогену у бензолі, необхідно відділити кероген від породи (сланцю). Велике значення має те, у якому вигляді знаходиться кероген у породі. Якщо кероген знаходиться у вигляді прожилків, то відділити його від породи досить легко. Якщо кероген знаходиться в сланцях у вигляді тонких вкраплень, то це — практично неможливо.

На неглибоких американських та австралійських родовищах кероген має прожилкову текстуру. На інших родовищах керогену у світі (Південна Америка, Азія, Африка та Європа) переважає тонковкраплена текстура. Саме цим пояснюється факт, що на теперішній час промислове видобування сланцевого газу існує тільки у США та Австралії, в останній зупинено за екологічними причинами. В інших країнах (Китай, Англія, Польща, а також Юзівська ділянка в Україні) технологія видобування сланцевого газу «свердловинним» способом наразі не дала і при сучасних технологіях — ніколи не дасть промислового видобутку. Невипадково ще у книзі «Горная энциклопедия» знаходимо інформацію щодо поширення родовищ і басейнів горючих сланців у світі, з відповідними посилання на монографії, які стосуються питань їхньої розробки та експлуатації¹¹. Проте ні Олескої, ні Юзівської ділянок там не зазначено. Саме переважання тонковкрапленої структури керогену в породі робить ці дві ділянки промислово неперспективними і нерентабельними.

Розподіл ресурсів горючих сланців у світі нерівномірний: основна їх маса (біля 90 %) зосереджена в Північній Америці, 9 % — в Австралії, 1 % припадає на Південну Америку, Азію, Африку та Європу. Найбільше покладів руди горючих сланців в Америці сконцентровано на глибині 180–500 метрів. Глибина залягання сланців у Польщі — біля 2 км, на Львівщині — 2–4 км, на Івано-Франківщині — 2–5 км, на Волині — біля

500 м, на Тернопільщині — 0–400 м, в Чернівецькій області — 700 м–2 000 м.

Науковці Львівського відділення Українського державного геологорозвідувального інституту здійснили аналіз опублікованих та архівних матеріалів щодо вмісту органічної речовини у сланцях Олескої ділянки та в Польщі. Ця інформація опублікована в журналі «Мінеральні ресурси України», 2012, № 2¹². Якщо у США вміст керогену у сланцях в середньому становить 35 % (потужність покладу — 50–250 м), у Польщі — 3 % (потужність опробуваного інтервалу — 5–10 м), то на Олескій ділянці Західного регіону України — 0,5 % (потужність опробуваного інтервалу — 5–10 м). У США ділянки із вмістом керогену менше 10 % навіть не розробляються. На сьогодні Олеська ділянка покрита геологічним картуванням масштабу 1:200 000. І у звітах цього картування така корисна копалина як горючі сланці навіть не згадується.

Таким чином, на Західній Україні — 0,5 %, в Польщі — 3,0 %, у США — 35,0 % органічної речовини в сланцях. В Польщі американські компанії ExxonMobil та інші 4 роки працювала, випробували 4 сланцевих свердловини і жодна свердловина не дала промислового видобутку сланцевого газу. ExxonMobil залишила Польщу, інші — ще працюють, в тому числі працює і ШЕВРОН — на південному сході Польщі. На потужних родовищах керогену в США «свердловинний метод» забезпечує процес перетворення керогену в сланцевий газ тривалістю до 30 років. Тобто, упродовж 30 років одна свердловина може забезпечувати промисловий видобуток газу. Отже, можна стверджувати, що сланцевий газ на Олескій ділянці за існуючими у світі технологіями добути практично не можливо через низький вміст твердої органічної речовини та її тонко вкрапленої текстури в силурійських сланцях.

Тепер про геолого-гідрогеологічні умови Олескої ділянки.

Геолого-гідрогеологічні умови території Олескої ділянки детально охарактеризовані в геологічних звітах за результатами геологічного та гідрогеологічного картування.

На території Олескої ділянки сланцевий газ планують отримати з відкладів силуру потужністю біля 600 м, які поширені на території всіх західних областей України і залягають на глибинах 0,0 м (м. Заліщики) — 5,0 км (м. Івано-Франківськ). Ці сланці українські геологи вважають покришкою покладів вуглеводнів ордовіку та кембрію, що залягають нижче силуру, і аж ніяк не джерелом сланцевого газу¹³. Як відмічалось вище, промис-

лово значущі запаси сланцевого газу на Олеській ділянці просто відсутні.

У тектонічному відношенні територія Олеської ділянки розташована в межах південно-західної Волино-Подільської околиці Східноєвропейської платформи, де широкого розвитку набули розривні порушення, які за напрямом розділені на дві системи: північно-східну (ортогональну) і північно-західну (діагональну). Простіше кажучи, наявність регіональних розривних порушень північно-західного і північно-східного напрямів на Олеській ділянці і пов'язаної з ними тріщинуватості порід усїєї осадової товщі є природним негативним чинником реальної загрози якості питних прїсних і мінеральних підземних вод.

Водотривка в природному стані товща між силуром і крейдою перестає бути водотривкою під час гідророзриву пласта через наявність зон тріщинуватості. Питна вода під час проведення робіт з гідророзриву, на нашу думку, буде забруднена хїмічними реагентами, які запомповуватимуть у пласт разом з водою і по зонах тріщинуватості потраплять у водоносний горизонт у відкладах верхньої крейди — головний водоносний горизонт господарсько-питного водопостачання на Олеській ділянці і на території, що прилягає до неї, та в інші водоносні горизонти Волино-Подільського артезіанського басейну. Тут можуть бути забруднені не тільки води наявних водозаборів питних підземних вод та води мінеральні, які розливають на заводах розливу, а й води колодязів населених пунктів, оскільки тут зони тріщинуватості проникають через усю товщу осадових порід від силуру до четвертинних відкладів. Питні води, що розташовані в Передкарпатському артезіанському басейні (переважно водоносний комплекс у четвертинних відкладах), захищені вертикально і латерально потужною товщею водотривких глинистих порід (сарматські глини), у яких практично нема зони тріщинуватості. Слід зазначити, що на досліджуваній території у вище залягаючої товщі карбону розвідані родовища високоякісного вугілля Львівсько-Волинського вугільного басейну, працюють вугільні копальні; проект Любельського родовища пройшов всі види апробації; у товщі крейди та неогену — розвідано декілька десятків родовищ питних підземних вод, пробурено і експлуатується сотні свердловин на воду, здійснюється централізоване водопостачання багатьох населених пунктів, а також Добротвірської та Бурштинської ТЕС; товща неогену та четвертинні відклади містять родовища будівельної сировини. Місто Івано-Франківськ забезпечується водою з Черніївського водозабору, який експлуатує водоносний горизонт в алювіальних відкладах заплави голоцену та першої надзапальної тераси верхнього неоплейстоцену.

Тобто зона живлення водозаборів питних підземних вод покриває територію усїєї Західної України. А тимчасом у зв'язку з технологією видобутку сланцевого газу водопостачання може бути порушене через забруднення водозаборів хїмічними реагентами.

Тепер перейдемо до питання технології видобутку сланцевого газу, яке щільно пов'язане з питанням води, що є стратегічним запасом у 21 сторіччі. Горючі сланці — це тверда корисна копалина. Розвідка родовищ горючих сланців повинна здійснюватись за методикою розвідки твердих корисних копалин: за допомогою буріння розвідувальних свердловин і випробування керну. Іноземні компанії здійснюватимуть в Україні розвідку методом експлуатації. Тобто, тільки застосувавши метод гідророзриву, тільки застосувавши закачування хїмічного розчину у пласт сланців можна сказати, чи є сланцевий газ, чи його немає. В США набув поширення процес переробки керогену з отриманням сланцевого газу за допомогою свердловин методом гідророзриву. Він є надзвичайно екологічно небезпечним.

Метод гідророзриву для сланцевих свердловин об'єднує три процеси:

1. Проведення вибуху у свердловині, щоби в руді утворилися тріщини і кероген відділився від породи. На американських неглибоких родовищах (до 1,5 км) вибухи викликають землетрус потужністю до 4,7 балів за шкалою Рїхтера, для Львівської та Івано-Франківської областей (глибина залягання сланців більше 1,5 км) необхідно здійснити вибух, що викличе землетрус потужністю більше 4,7 балів за шкалою Рїхтера. Під час вибуху тріщини утворюються не тільки в породах сланцю, але і у усїй товщі, що покриває пласт сланцю до поверхні землі. Слід зазначити, що на неглибоких північноамериканських та австралїйських родовищах керогену з прожилковою текстурою внаслідок вибуху тріщини відділяють кероген від породи на відстані біля 50 м від стовбура горизонтальної свердловини. Оскільки на усїх інших родовищах керогену свїту (Південна Америка, Азія, Африка та Європа) переважає тонковкраплена текстура, то внаслідок вибуху тріщини не відділяють кероген від породи навіть безпосередньо біля стовбура горизонтальної свердловини. Свердловини на сланцевий газ розташовують на перетині розломів, тобто використовують наявну природну тріщинуватість. Але гідрогеологи знають, що на перетині розломів знаходяться великі артезіанські родовища питних підземних вод.

На території Львівської і Волинської областей знаходяться вугільні копальні. Проводити підземні роботи з видобутку вугілля з тисячами робітників

під землею і роботи з видобутку сланцевого газу з проведенням вибухів в сланцях, що призводять до землетрусів потужністю більше 4,7 балів за шкалою Ріхтера, — це вже не звичайні екологічні ризики, як каже дехто. З такою потужністю землетрусу буде порушена інфраструктура вугільних копалень і люди, безперечно, загинуть. Елементарна людська мораль дає в такій ситуації однозначну відповідь доцільності видобутку сланцевого газу в таких умовах.

Як відмічалось раніше авторами, на досліджуваній території знаходяться Добротвірська та Бурштинська ТЕС. Проведення вибухів в сланцях, що призводять до землетрусів потужністю більше 4,7 балів за шкалою Ріхтера спричинить ще й пошкодження інфраструктури, а може і руйнацію цих теплових електростанцій.

На нашу думку, ці 4 випробуваних із 46 пробурених сланцевих свердловин в Польщі не дали промислового видобутку сланцевого газу не тільки із-за того, що там переважає тонковкраплена текстура і низький вміст органічної речовини в сланцях (3,0 %), але також тому, що вибух в сланцях був невеликий і кероген не відділився від породи. Проведення вибуху у свердловині, щоби в руді утворилися тріщини і кероген відділився від породи, небезпечно ще тим, що цей вибух може спричинити і природний землетрус.

На нашу думку, вибухові роботи в сланцевих свердловинах, які проводяться на теперішній час компанією на Люблінській ділянці в Польщі, яка є продовженням Олеської ділянки, можуть спричинити техногенний землетрус в шахтах Стебнику (Львівська обл.), природний землетрус в м. Івано-Франківськ (місто знаходиться на перетині розломів). Є ризик, що може постраждати газосховище в Дашаві (Львівська обл.) та інші стратегічні об'єкти. Тобто, вже в недалекому майбутньому можуть бути непередбачувані катастрофічні наслідки на Заході України від діяльності відповідної компанії в Польщі.

2. Закачуванням у свердловину під тиском суміші (20 000 м³ розчинів з прісної води, піску, хімічних реагентів (2 % або 400 тонн, переважно бензол, метилбензол, етилбензол та толуол) здійснюється розкриттям утворених вибухом тріщин, закріплення їх піском і підведення до керогену хімічних речовин. Як ми уже говорили, при температурі 380–500о С відбуваються хімічні процеси перетворення керогену в метан, діоксид вуглецю і воду. Крім того, утворюється ряд побічних продуктів реакції — оксиди сірки, азоту та фосфору.

При використанні природної тріщинуватості та такій високій густині водозабірних свердловин,

як маємо в Західному регіоні України, закачування під тиском в свердловину на сланцевий газ хімічного розчину (переважно бензол, метилбензол, етилбензол та толуол, а крім того, в меншій мірі — миш'як, нафталін та формальдегід, етиленгліколь (антифриз), метанол, борну кислоту, бутоксіетанол, соляну кислоту та інші), безсумнівно, спричинить отруєння питних підземних вод.

Захистити водозабір від такого техногенного отруєння неможливо. Слід зазначити, що наявні природні розломи (зони поширення тріщин), які розбивають товщу на окремі блоки, сприяють інфільтрації хімічних розчинів і забрудненню підземних вод не тільки на ділянці свердловини, але і далеко за її межами. Закачування під тиском великої кількості бензолу в свердловини на сланцевий газ спричинить отруєння питних підземних вод всіх артезіанських водозаборів північніше р. Дністер. Є ризик, що усього кілька свердловин можуть зробити населення західних областей України жертвами техногенної катастрофи.

Природний водотрив між силуром і водоносною крейдою втрачає свої властивості при проведенні методу гідророзриву через наявність зон тріщинуватості. Це, на наш погляд, створює загрозу забруднення питних вод хімічними реагентами, які запомповуватимуть у пласт разом з водою. По зонах тріщинуватості вони можуть потрапити у водоносний горизонт у відкладах верхньої крейди (основний водоносний горизонт господарсько-питного водопостачання на Олеській ділянці і на території, що прилягає до неї), та в інші водоносні горизонти. Найбільша загроза існує для вод, що розташовані у Волино-Подільському артезіанському басейні. Тут можуть бути забруднені не тільки води наявних водозаборів питних підземних вод та води мінеральні, які розливають на заводах розливу, а й води колодязів населених пунктів, оскільки тут зони тріщинуватості проникають через усю товщу осадових порід від силуру до четвертинних відкладів. Питні води, що розташовані в Передкарпатському артезіанському басейні західніше Олеської ділянки (переважно водоносний комплекс у четвертинних відкладах), захищені вертикально і латерально потужною товщею водотривких глинистих порід (сарматські глини), у яких практично нема зони тріщинуватості.

Закачування під тиском великої кількості хімічного розчину бензолу (ГДК у питній воді — 0,001 мг/дм³) та толуолу (20 000 м³, у тому 2,0 % бензолу) в свердловину на сланцевий газ Олеської ділянки (на перетині розломів) безумовно спричинить забруднення питних підземних вод¹⁴. Захистити водозабір від такого техногенного забруднення неможливо. Слід зазначити, що наявні при-

родні розломи (зони поширення тріщин), які розбивають товщу на окремі блоки, сприяють просяканню хімічних розчинів і забрудненню підземних вод не тільки на ділянці свердловини, але і далеко за її межами. В зв'язку з тим, що на Підляшші (Польща) компанією здійснено випробування декількох свердловин на предмет видобутку сланцевого газу, виникає потенційна загроза міграції хімічних забрудників, які по глибинних розломах можуть досягти артезіанських водозаборів Західного регіону України. Тож виникає необхідність вибіркового аналізу води артезіанських водозаборів, які попадають в зону ризику, на предмет вмісту в них бензолу і толуолу, або провести біотестування проб води. Цілком ймовірно, що води Вільшаницького водозбору питних прісних вод (який розташований на перетині Белз-Балучинського і Рогатинського глибинних розломів) та мінеральні води в свердловині в с. Олесько (глибина — 1,9 км) вже піддалися вищезгаданому забрудненню. До числа потенційних забрудників можна віднести й інші хімічні сполуки (більше 1000). Отже, в подальшому, для більш прецизійного контролю за станом питних вод, наполягаємо на запровадженні моніторингу за станом питних вод в межах артезіанських водозаборів, які з геологічної точки зору найбільш піддаються забрудненню зі сторони глибинних розломів.

3. Відкачування сланцевого газу і зворотних вод на поверхню теж становить екологічну проблему. Утворені в результаті хімічних реакцій в рудному пласті, метан і діоксид вуглецю, створюють «ефект ерліфта», завдяки якому зворотна вода і сланцевий газ піднімаються до верху. Крім реагентів (переважно бензол та толуол), у воду, що підіймається до поверхні по тріщинах, потрапляють розчинені важкі метали, природні радіоактивні компоненти, метан. Зворотна вода в об'ємі більше 2 000 м³ закачується в ставки-накопичувачі. Накопичувачі промислових стічних вод також не є надійними сховищами забруднень.

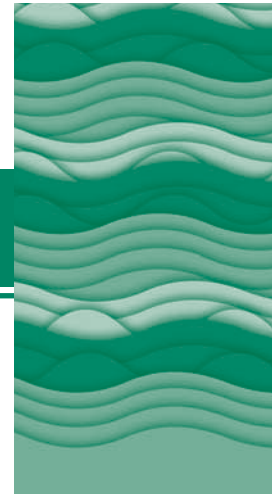
Якщо порівняти сланцеву свердловину зі звичайною нафтовою чи газовою, то вплив на навколишнє середовище сланцевої в мільйони разів більший. Застосування технології видобутку сланцевого газу за допомогою свердловин потребує великої площі для майданчика під сланцеву свердловину — близько 40 га. Тимчасом на території Олеської ділянки розташований регіональний ландшафтний парк «Стільське Горбогір'я», національно-природний парк «Північне Поділля» та ін.

Таким чином, застосування технології видобутку сланцевого газу за допомогою свердловин створює на кожному кроці, на кожному етапі великі

небезпеки і в першу чергу небезпеки отруєння питних підземних вод, отруєння поверхневих вод, небезпеки отруєння повітря, небезпеки виникнення землетрусів і руйнації промислових та цивільних споруд, небезпеки знищення земельних ресурсів та національних парків.

Отже, тепер, коли наведено низку аргументів, коли знаємо міру власної відповідальності перед суспільством, кожен має відповісти собі — бути чи не бути видобутку сланцевого газу вже зараз. Чи можемо ми прийняти ці ризики? Чи можемо запобігти небезпекам? Ці питання ставлять нас на межі науки й політики. Далі слово науки має бути підкріплене національним законодавством, інтересами народу України, передовими та безпечними технологіями, з якими інвестори на разі не йдуть в країну.

- 1 *Справочное руководство гидрогеолога: В 2 т. / Под ред. проф. В.М. Максимова. Л.: Недра, 1979.*
- 2 *ДСанПіН 2.2.4–171–10 «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною». Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 12 травня 2010 року № 400.*
- 3 Там само.
- 4 *Природа Львівської області. За ред. професора К.І. Геренчука, Львівський університет, 1971 р.*
- 5 *Вишняков И.Б., Глушко В.В. Тектоническое развитие юго-западной окраины Восточно-Европейской платформы и главные направления поисков залежей углеводородов в ее пределах на Украине. Львов: УкрДГРІ, 1984.*
- 6 *Вишняков И.Б. Львовско-Люблинский палеозойский прогиб // Геотектоника Волино-Подолш. — К.: Наукова думка, 1990. — С. 169–177.*
- 7 *ДСанПіН 2.2.4–171–10 «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною». Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 12 травня 2010 року № 400.*
- 8 *Україна. Верховна Рада. Закон: Водний кодекс. — № 3213 (червень, 1995).*
- 9 *ГОСТ 2874–82 „Вода питьевая.”.*
- 10 *Орадovская А.Е., Лапшин Н.Н. Санитарная охрана водозаборов подземных вод. М.: Недра, 1987.*
- 11 *Травень В.Ф. Органическая химия. В трех томах. Издательство: Бином. Лаборатория знаний. М. 2013. — 519 с.*
- 12 *Горная энциклопедия. Под ред. Е.А. Козловского. Издательство «Советская энциклопедия». М., 1984–1991.*
- 13 *Лазарук Я.Г., Губич І.Б., Сирота Т.О. та ін. Геохімічні дослідження та підрахунок ресурсів сланцевого газу в межах північно-західної частини Волино-Поділля // Мінеральні ресурси України. — 2012. — № 2. — С. 13–16.*
- 14 *Лазарук Я.Г., Губич І.Б., Сирота Т.О. та ін. Геохімічні дослідження та підрахунок ресурсів сланцевого газу в межах північно-західної частини Волино-Поділля // Мінеральні ресурси України. — 2012. — № 2. — С. 13–16.*
- 15 *Маєвський Б.И., Куровець С.С., Хомин В.Р., Здерко Т.В. Щодо природи сланцевого газу і ефективності його пошуків // Нафтова і газова промисловість. — 2013. — № 3. — С. 50–54.*



Сучасні екологічні аспекти проблеми твердих побутових відходів

Алла Войціховська
*асистент кафедри екологічної безпеки
та аудиту Національного університету
«Львівська політехніка»*

Автором у даній статті проаналізовано основні складники твердих побутових відходів (ТПВ), альтернативи їхнього використання та оцінено небезпеку продуктів горіння ТПВ для довкілля.

В Україні функціонує близько 770 полігонів твердих побутових відходів загальною площею майже 3 тис. гектарів. Площа сміттєзвалищ становить близько 0,005 % території країни, що є дуже високим відсотком для країн Європи. Окрім відносно безпечних відходів, складених папером, склом, будівельними матеріалами тощо, комунальні сміттєзвалища України містять небезпечні відходи III класу у кількості понад 18 млн. тонн¹.

На території Львівської області налічується майже 2 тисячі населених пунктів, у яких проживає 2,51 млн. осіб. Разом з промислово-господарським комплексом створюється щорічно близько 5,0 млн. м³ твердих побутових відходів, з яких централізованим збором та захороненням охоплено лише 1,7 млн. м³ (37 %). Решта вивозиться стихійно. Ці відходи практично без сортування (частково відділяється папір, поліетилен і незначна частина скляної тари) вивозяться на сміттєзвалища, яких у області є 53 міських і селищних та 519 сільських. Часто сміттєзвалища горять, створюючи небезпеку для довкілля і здоров'я людини².

За статистикою Україна переробляє лише 3,8 % твердих побутових відходів, 4,2 % спалює, 92 % захоронює³. У порівнянні з іншими європейськими країнами по поводженні з ТПВ Україна стоїть чи не на останньому місці. Так, до прикладу, Швейцарія переробляє 34 % всіх ТПВ, спалює 49 %, компостує 17 %, Німеччина 48 % переробляє, 34 % спалює, 14 % компостує і лише 4 % захоронює. Альтернативи використання компонентів, що входять до складу ТПВ дуже різноманітні.

З однієї тонни ТПВ можна отримувати 150–200 м³ біогазу, що утворюється в тілі сміттєзвалищ внаслідок анаеробного розкладу органічної частини сміття. На 40–60 % такий газ складається з метану CH₄, решта — CO₂ з незначними домішками інших газів. Теплота згорання звалищного газу складає 15–20 мДж/м³, тобто 1 м³ газу еквівалентний за теплом 0,5 л мазуту, 0,3 м³ природного газу.

Основні складники побутових відходів:

- Папір:
 - папір забирає до 35 % світового річного зросту дерев;

- папір складає найбільшу частину (біля 40 %) сміття, що ми викидаємо;
- щоб виготовити 1 тонну паперу, потрібно зрізати 17 тридцятирічних дерев;
- 60 кг макулатури врятує 1 дерево;
- кожного тижня ми викидаємо 90 % газет, які можна б було переробити. Це коштує життя 500 000 дерев;
- кожного дня сфера бізнесу використовує стільки паперу, що можна обмотати земну кулю 20 разів;
- час розкладу паперу в природному середовищі складає 3 тижні.
- Скло:
 - час розкладу в природному середовищі складає 1 млн. років;
 - час розкладу в водоймах — 1000 років;
 - у твердих побутових відходах склотара і склобій складає 6 %;
 - скляна тара на 100 % піддається переробці і повторному використанню;
 - скломаса піддається багаторазовій переплавці на нові скляні вироби.
- Ганчір'я:
 - в комунальних відходах знаходиться 5 % ганчір'я;
 - піддаються переробці 30 % текстилю;
 - відходи текстилю й інших волокнистих відходів використовуються для виробництва м'яких та твердих теплозахисних матеріалів;
 - час розкладу тканини в природному середовищі складає 3 місяці.

Небезпечно і канцерогенно! На всіх сміттєзвалищах, без винятку, захоронюються відходи, що складаються з органічних речовин. Немає жодного сміттєзвалища в області, яке за час експлуатації не горіло б. Яку ж небезпеку створюють продукти горіння побутових та промислових відходів для довкілля?

Органічні речовини — незалежно чи це кістки тварин, чи продукти органічного синтезу — в результаті горіння повинні утворювати: вуглекислий газ, водяну пару і невеликі кількості оксидів азоту (за рахунок вмісту азоту в білках і нуклеїнових кислотах). Проте відбувається це тільки при дуже високій температурі і достатній кількості кисню. Якщо матеріал має навіть незначну вологість, температура полум'я знижується. Таку картину ми спостерігаємо, коли горять листя і трава, де тільки верхня частина купи отримує достатньо кисню, тоді як середні шари тліють і димлять,

виділяючи токсичні і шкідливі для здоров'я і довкілля хімічні речовини.

Які ж речовини містяться у диму? Головна його складова — монооксид вуглецю (СО) або чадний газ. Підраховано, що тонна тліючих рослинних залишків у середньому виділяє близько 30 кг чадного газу. Рівень забруднення біля тліючої купи листя такий же, як і на міській вулиці з інтенсивним рухом. Монооксид вуглецю (чадний газ) — це потенційно смертельно-небезпечна речовина.

На скільки небезпечні канцерогени, що містяться в диму? Фредерік Пібас з Даремського університету (Великобританія) в 1950-х роках проаналізував дим багаття і з'ясував, що він містив 70 частин на мільйон канцерогенних бенз(а)піренів — приблизно в 350 разів більше, ніж в сигаретному димі. Пізніше Чарльз Люїс з Агентства захисту навколишнього середовища США порівняв дим деревини лісу, що горіла, з викидами від автотранспорту, які, як відомо, є канцерогенними. Журнали цього дослідження, опубліковані в журналі “Environmental Science and Technology” у серпні 1988, показали, що дим деревини, що горить, є значним забруднювачем довкілля.

Люди, спляючи суху рослинність чи інші речовини, не уявляють собі небезпеки вдихання диму тліючого багаття, вважаючи, що, якщо тривалість дії невелика, а концентрація шкідливих речовин низька, шкоди здоров'ю та довкіллю не наноситься. Органічне сміття — листя і бадилля — краще не спалювати, а закомпостувати, зробивши землю більш родючою, а все, що непридатне до вжитку в обійсті, варто відвезти на сміттєзвалище або до сміттєзбиральної машини. Дотримання цих простих вимог позитивно вплине на стан довкілля, а головне — не нашкодить здоров'ю людей.

При спалюванні виробів на основі полівінілхлориду (ПВХ): лінолеум, іграшки, тканини, покриті полімерною плівкою, залишки ізолюваного електричного кабелю, різні види упаковок (пляшки, пакети), пластикові віконні рами, утворюється низка токсичних речовин (канцерогенів). Відомо, що при спалюванні 1 кг ПВХ утворюється до 50 мкг діоксину. Останні можуть мігрувати в природному середовищі на сотні і тисячі кілометрів. Якщо горіння відбувається при температурі нижче 1100° С, полімери, які містять хлор, перетворюються в хлоровані поліароматичні вуглеводні, які включають такі високотоксичні і канцерогенні речовини, як діоксини і дібензофурані. Один з найбільш сильних канцерогенів: 2,3,7,8-тетра-лордибензопарадиоксин (активний компонент гербіциду “оранжевий агент”, якого американці застосовували під час в'єтнамської війни) може бути присутнім серед продуктів горіння ПВХ.

Спалювання полівінілхлоридного пластика в умовах недостачі кисню створює практично ідеальні умови для утворення діоксину. За цих же умов може утворюватися невелика кількість карбонілхлориду (COCl₂), відомого як фосген (бойова отруйна речовина задушливої дії, яку застосовували проти ворожої піхоти під час першої світової війни).

Ще одним джерелом небезпечних продуктів горіння є синтетичні матеріали, що містять азот, наприклад, нейлон, деякі акрилі і поліуретанові піни, які широко використовуються для набивання диванів, крісел і матраців, а іноді для виготовлення килимків на поролоновій підкладці. Всі ці предмети є причиною великого числа смертельних випадків при пожежах — із-за отруєння ціанідами, які утворюються при їхньому горінні.

Теоретично, якщо достатньо кисню, ціаніди повинні повністю руйнуватися, утворюючи водяну пару, вуглекислий газ і оксиди азоту. Але в багатті, де інші матеріали конкурують за кисень, є велика вірогідність, що вони залишаються незмінними. При дуже низьких температурах горіння, нижче 600° С, поліуретанові піни не виділяють ціанідів, але натомість дають щільний, задушливий дим жовтого кольору, який містить ізоціанати, включно толуол діізоціанат — дуже сильний алерген і подразник. Якщо ви зважитесь розвести багаття з уламків меблів з поліуретановим набиванням, особливо в холодну сиру погоду, то отримаєте велику хмару жовтого густого диму, яка широко розповзається і дуже довго висить у повітрі. Наслідки отруєння діізоціанатами добре відомі з аварії на хімічному заводі у Бхопалі в Індії, коли при аварійному викиді цієї речовини загинуло декілька сотень людей.

Синтетичні матеріали, які є чистими вуглеводнями, такі як поліетилен, поліпропілен і полістирол, не заподіюють великої шкоди, якщо горять при ви-

сокій температурі. Вони просто перетворюються на вуглекислий газ і водяну пару. Але температури багаття для цього не достатньо, оскільки ці матеріали найчастіше поволі тліють, утворюючи щільний чорний дим, що містить канцерогенні ароматичні вуглеводні.

Останнім часом у вогонь все частіше потрапляють ДСП, ДВП і фанера. Вони містять великі кількості смол формальдегідів, які при горінні виділяють ціаніди і формальдегіди. Ще одним джерелом ризику є старі дерев'яні споруди. Раніше для захисту від гниття деревини широко використовували консервант пентахлорфенол, який при низькотемпературному горінні є джерелом діоксину. Крім того, уламки споруд можуть бути забарвлені масляною фарбою, що містить свинець, причому, чим старіше фарбування, тим більше в ній свинцю.

Враховуючи небезпеку спалювання твердих побутових відходів при низьких температурах через викиди в атмосферу канцерогенних речовин таких, як діоксини, ціаніди, дібензофурані, тощо, екологічно безпечним способом в існуючих умовах буде доцільно захоронити ці відходи на санкціонованих сміттєзвалищах. Категорично забороняється спалювати побутові відходи в побутових умовах.

Очевидно, що найперспективнішими для України є метод утилізації деяких твердих побутових відходів на основі високотемпературного піролізу або газифікації за високих температур.

- 1 Програма поводження з твердими побутовими відходами, затверджена постановою КМУ від 4 березня 2004 року № 265.; [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://minregion.gov.ua>
- 2 Екологічний паспорт Львівської області, 2012 р., — С. 88 – 89.
- 3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://minregion.gov.ua>

Проблеми з відходами на українсько-польських прикордонних територіях

Іван Зозуля
академік Академії гірничих наук України,
технічний директор інституту
«Гірхімпром», м. Львів

Від Турки до Шацька Україна межує з Республікою Польща. Львівщина знаходиться на головному Європейському вододілі, де частина водних артерій впадає в Чорне море, інша частина — в Балтику. Саме в долині транскордонних річок Західний Буг та Дністер за часів Радянського Союзу були побудовані промислові гіганти з видобутку і переробки сірки, калійних солей, вугілля, нафтопереробки, потужні електростанції. Окрім того, маємо недосконале комунальне господарство, де домінують старі технології по твердих побутових та комунальних стоках. Все це приносить шкоду довкіллю водночас і території України, і через річкову систему країнам Євросоюзу. Тісна співпраця з вирішення цих питань з Польщею має дати позитивний результат для обох країн. Отже, автор запрошує розглянути проблему з відходами на українсько-польських прикордонних територіях та проаналізувати шляхи подолання цих проблем.

Спадок Радянського Союзу

Встановлення кордону між Україною і Польщею, яке відбулось після другої світової війни, спричинило різні політично-соціальні підходи до господарства на прикордонних територіях у цих країнах, а, відповідно, — і до питань охорони довкілля. Відкриття величезних запасів вугілля, сірки, калійних солей відкрило шлях до будівництва гігантів гірничо-видобувної галузі на теренах Волинської, Львівської та Івано-Франківської областей. Були побудовані десятки вугільних шахт на Волині і Львівщині, розпочався видобуток та переробки сірки на Яворівщині, в Новому Роздолі, запрацював сірчаний кар'єр в Жидачівському районі та калійні підприємства з шахтами в Стебнику і Калуші. Значна потреба в енергетиці та наявність вугілля відкрили дорогу електростанціям в Добротворі та Бурштині, нафтопереробці в Дрогобичі і Львові. Утворились величезні кар'єри, пустоти в шахтних виробітках. 50–60-річна експлуатація цих підприємств в умовах радянських реалів знищила сотні тисяч гектарів родючих земель, накопичено десятки мільйонів тонн промислових відходів, у процесі просядок земної поверхні і провалів утворились тисячі карстових лійок, відбулось підтоплення та заболочення значних територій і багатьох населених пунктів.

Чим глибше ми опускаємось в землю, щоб добути той чи інший мінерал, тим більше ми вимушені піднімати на поверхню мінералів і хімічних елементів, до яких не пристосований ні рослинний, ні тваринний світ, ні людина. Ліквідація різних негативних наслідків для довкілля в процесі закриття гірничо-видобувних підприємств вже пройшла в Польщі, де накопичено величезний досвід. Це довготривалі процеси, які потребують значних фінансових витрат і при неправильних підходах призводять до незворотних негативних екологічних наслідків.

На даний час в прикордонній території з Польщею і в долині транскордонних річок проходить закриття вугільних шахт, трьох потужних сірчаних заводів, двох калійних підприємств, зупиняються нафтопереробні підприємства, великі хімічні комплекси з виробництва кислот, мінералів, хімволокна та інші. Слід відмітити, що все, що накопичено в результаті багаторічної експлуатації цих підприємств, в кінцевому варіанті потрапляє в річкову систему. Варіанту повернути течії річок не існує. Маємо шанс спільними зусиллями по прикордонній співпраці зробити все, щоб вони були як можна чистішими.

Іншим спадком колишнього Радянського Союзу є накопичені різні хімікати на складах, як правило не пристосованих до зберігання, в тому числі і високотоксичних пестицидів, отрутохімікатів, органічних відходів хімії та нафтових відходів.

Враховуючи відсутність в Україні спеціальних закладів з їхньої утилізації, проблема вирішується шляхом їхнього вивезення на переробку і утилізацію в країні Євросоюзу.

На електростанціях Добротвора та Бурштина накопичено мільйони тонн відходів від спалювання вугілля, які займають значні території. Викиди в атмосферу від спалювання вугілля, яке містить сірку, також не знають кордонів. А це кислі дощі, закислення наших дорогоцінних чорноземів, забруднення атмосфери, наших спільних з Польщею Карпат. Прикордонна територія ставила задачу для режиму колишнього Радянського Союзу розвивати в регіоні військову галузь з потужними гальванічними виробництвами, складами токсичних палив, складів озброєнь. Причому це, як правило, проводилось в закритих лісових масивах, у підземних просторах. Спадок, що залишився, складний, з яким в умовах економічної кризи Україна самостійно справитися не зможе. Тому потрібна співпраця з ЄС з метою спільного вирішення проблеми.

Відходи чи сировина?

У більшості випадків ми називаємо відходами те, що не використовуємо у процесі господарської діяльності. Так, на сьогоднішній день маємо накопичено десятки мільйонів солей натрію, калію і магнію в Стебнику і Калуші, які числяться як відходи, втім вони є цінною сировиною для отримання різних солей. У Новому Роздолі та Яворові зберігається більше 60 млн. тонн мelenого вапняку, який може бути з успіхом використаний як меліорант і розкислювач для землеробства України. Зола від спалювання вугілля, яка у Польщі на 100 % використовується при будівництві доріг, у нас вважається промисловими відходами і з року в рік накопичується. Використовується також у Польщі осад очисних споруд в якості альтернативного палива. В Україні цей осад як відходи створює одну з найбільших екологічних проблем у комунальній сфері.

У розвинутих країнах тверді побутові відходи переробляють і використовують як сировину для отримання цінних продуктів та компосту. Ми майже 100 % звозимо на полігони чи сміттєзвалища. Відходи нафтопереробки, у тому числі кислі гудрони, у країнах Євросоюзу вже давно використовують. Ми накопичили їх ще при Радянському Союзі і до цього часу хочемо на біді зробити бізнес або політику. Так само багато й інших продуктів, які ми називаємо відходами, накопичено і продовжує накопичуватись на території України. А все, що зберігається під відкритим небом, вимивається дощами та потрапляє у річкову систему.

Чому так? Це відходи чи сировина? Коли ми називаємо їх відходами, то вступає в силу Закон України «Про відходи». І тут тобі необхідні ліцензії, нескінченні перевірки, інспекції та різні підзаконні акти по роботі з відходами, непередбачені витрати. Зникає бажання працювати з відходами. У той час вони зберігаються, накопичуються, завдають шкоду довкіллю.

Мусимо адаптувати законодавство України про відходи до європейських стандартів. Це зрушить з «мертвої точки» проблему з накопиченими відходами.

Комунальні відходи

До основних комунальних відходів відносять тверді побутові та каналізаційні. На прикладі поводження з твердими побутовими відходами на Львівщині ми можемо окреслити низку основних причин, чому тривалий час дана проблема не вирішується в Україні у глобальному масштабі. При цьому забруднюються значні території, у тому числі водойми, ліси і навіть заповідні території. Перша причина полягає в тому, що цілком відсутня політична воля, як зменшити кількість цих відходів, особливо в частині використання пакувальних матеріалів. Адже для розкладу деяких пакувальних матеріалів потрібні сотні років, а при їхньому спалюванні проходить виділення токсичних речовин.

Наступною причиною є те, що недостатня, а точніше відсутня належна просвітницько-виховна робота серед дітей, школярів, студентів, мешканців з проблеми поводження з ТПВ. Часто ми чуємо, що панацеєю вирішення усіх проблем по ТПВ було би створення сортувальних станцій. Це хибна думка. Сортувальні станції не дадуть позитивних результатів та будуть економічно збитковими в той час, коли відсутнє сортування відходів у будинках (хоча б на мокре та сухе сміття), а також повинні бути різні контейнери для різних відходів. Якщо сухе надавати на сортування, то можна відсортувати до 60–70 %. При сортуванні змішаного ефективність сортування складає 10–17 %.

Тому підрозділи освіти, громадські організації та владні структури мають планомірно виконувати просвітницько-виховну роботу. При цьому не тільки як сортувати, але і як смітити, яку шкодуносять ТПВ природі і людям.

Чи зможе самотужки невелике місто, село, район вирішити проблему з ТПВ? Думаю, що ні. Цьому є кілька причин. Щоб об'єкт з приймання і пере-

робки сміття був окупним, має бути, в першу чергу, певна кількість сміття, яка, за підрахунками фахівців, повинна становити не менше 35 тис. тонн на рік. Тобто, об'єкт має обслуговувати не менше 150 тис. мешканців. Капвкладення на потужність з переробки 35 чи 70 тис. тонн на рік мало різняться, оскільки інфраструктура практично однакова. Тарифна політика по ТПВ в Україні прив'язана до бюджету сім'ї і не відповідає економічно обґрунтованим витратам, необхідним для переробки ТПВ за сучасними технологіями. А чим більша продуктивність об'єкту з переробки, тим менша собівартість, тим менший термін окупності капвкладень. Тому будівництво, наприклад на території однієї області, великої кількості таких об'єктів неефективно, недоцільно та нереально також з причини платоспроможності місцевих громад. На теперішній час ми ніби збираємо сміття від людей за низькими тарифами, але потім доуємо комунальні підприємства з бюджету, тобто тими самими людськими коштами. Тут виникає таке питання.

Чи вирішимо ми проблему з ТПВ без залучення небюджетних коштів, приватного капіталу? Очевидно, що ні. Оскільки навіть якщо громада за допомогою відомих політиків (депутатів) отримає бюджетні кошти, тоді ми будемо довго будувати, побудуємо в результаті не те, що очікували, оскільки ефективність використання бюджетних коштів в Україні є низькою. Окрім того, враховуючи, що потрібні значні кошти, а ситуація практично у всій Україні не вирішена без залучення недержавних коштів, нам без інвесторів не обійтись. А щоб прийшов інвестор та вклав значні кошти, йому потрібно створити відповідні умови для їхньої окупності. Мусимо на законодавчому рівні в цілому по Україні або в локальному масштабі по конкретних регіонах, областях узаконити відповідний документ «Порядок та умови залучення недержавних коштів для вирішення проблем поводження з ТПВ». На початку це може бути документ обласного рівня, погоджений з районними і місцевими громадами та затверджений обласною радою. Він має бути чинним на території усієї області, незмінним по основних принципових рішеннях хоча б 5 років незалежно від того, хто голова ОДА, хто міський голова, яка партія в більшості.

Враховуючи низьку платоспроможність основного населення України на сьогоднішній період інвестору необхідно надати певні гарантії, можливо пільги, показати динаміку зміни тарифної політики, прив'язати до мінімальної пенсії чи зарплати. Без прорахунку свого бізнесу серйозний інвестор до нас не прийде. Сьогодні інвестори в основному працюють на зборі та вивозі ТПВ, думаю, що не в збиток. Комунальні об'єкти з переробки всі

збиткові. Перевізник може в будь-який момент забрати свої контейнери та спецтранспорт і переїхати в інший регіон чи державу, вкладені кошти в об'єкти з переробки забрати не вдасться, вони мають себе окупити. Думка, що сьогодні прийде інвестор з найсучаснішою світовою технологією і вирішить усі проблеми, є безпідставною, оскільки технологію має запропонувати той, хто інвестує, а наша задача, щоб технологія відповідала нашому законодавству. Але будь-яка технологія має бути адаптована до наших реалій, до нашого сміття, до нашої тарифної політики. Кожна технологія, а вони є різними, потребує різної земельної ділянки, різної площі, різних вимог. Ми часто шукаємо ділянку, ще не знаючи, за які кошти будемо будувати і який об'єкт, яка технологія. При цьому, як правило, хочемо використати силовий механізм, не погоджуючи з громадами прилеглих територій. У цьому випадку виникають протиріччя, які зводять всі намагання нанівець. Одні хочуть, інші шкодять, а ще інші на цьому заробляють собі політичні дивіденди. На думку автора, підхід до визначення місця розташування об'єктів з приймання і переробки сміття потрібно змінити. Лише місцеві громади мають право надавати дозволи на будівництво нових об'єктів та виділення земельних ділянок. Сталося так, що існує значний градус недовіри місцевих громад до владних структур та різних політичних партій при їхній постійній конкурентній боротьбі. Тому очевидно, що задачею влади є визначити потенційно придатні території і місця згідно чинного законодавства. Перемовини з громадою мають вести конкретні інвестори про умови співпраці, що потрібно громаді, що потрібно інвестору, яка вигода громаді, які платежі будуть поступати постійно до місцевих бюджетів згідно законодавства України. Інвестор в першу чергу має показати аналогічне вже діюче виробництво, а не лише комп'ютерну презентацію. Перемовини мають завершитись взаємовигідним варіантом для двох сторін.

Громадські організації, політичні сили мають допомагати в досягненні позитивних результатів таких домовленостей, а не шкодити. Має бути прозора, чесна та консолідована співпраця на позитивний результат. Тоді під запропоновану конкретну технологію вибирається місце для розташування та розміри ділянки. Разом з тим інвестор мусить знати, яка загальна концепція області по проблемі ТПВ, як буде змінюватись тарифна політика, які терміни закриття існуючих об'єктів, гарантії, що певна кількість сміття буде поступати на його переробку та ін. А це все має бути в документі обласного рівня «Обласна програма поводження з ТПВ». На жаль, вона довго розробляється, погоджується і затверджується. З

цієї причини існують різні бачення, різні підходи і стратегічні плани області, районів, міст, селищ. Взагалі, ідеальним варіантом є, коли в межах області функціонує певна експертно-робоча група з фахівців, представників владних структур і депутатського корпусу, громадськості, які здатні координувати і приймати рішення для виконання. Це робоча платформа для надання пропозицій, їхнього обговорення, прозора робота з інвесторами, моніторинг реалізації прийнятих рішень, консолідація різних сил для досягнення правильного кінцевого результату з вирішення однієї з найбільш складних проблем з охорони довкілля. При цьому може бути надана відкрита правдива інформація громаді області, що конкретно робиться. На жаль, сьогодні проходять лише постійні наради, критика один одного, які закінчуються без конкретних результатів або люди їх не бачать. ЗМІ надають лише сенсаційні повідомлення. Лише консолідація зусиль усіх гілок влади виконавчої, законодавчої, фахівців, громадськості і політиків дасть позитивний результат. Це може також консолідувати різні джерела фінансування і бюджетів різних рівнів, приватного капіталу, плати за використання упаковки, екологічного збору, а також іноземних грантів на створення хоча б першого пілотного об'єкту в області на будь-яку потужність, щоб після цього інші регіони області просили, що нам також треба таке, а не супротивились будь-яким пропозиціям. Місцеві громади залякані Грибовичами та іншими сміттєзвалищами, які за бюджетні кошти і при сьогоднішній тарифній політиці експлуатуються не так, як належить. Більшість людей не бачили і не знають, що існують сучасні технології і об'єкти, які не наносять шкоди довкіллю та життю і здоров'ю людей, а допомагають вирішити проблеми з ТПВ. Дана проблема може бути вирішена лише з комплексним підходом: просвітницька діяльність, єдина стратегія, прийнятні умови для інвесторів, прозора політика, консолідація зусиль, тарифна політика, усі платять, кожен робить щось корисне для загальної справи.

Шанс співпраці з Польщею

Польща одна з останніх країн, яка стала повноцінним членом Євросоюзу. При цьому вона отримала найсучасніші технології і фінансові ресурси для вирішення проблем, пов'язаних з охороною та збереженням довкілля, прийнятного для здорового життя людей. Ця країна пройшла той шлях, що проходимо ми зараз. Це ліквідація шахт, кар'єрів, відходів та інших проблемних питань охорони довкілля. З цією країною в нас багато спільного і в минулому, і в сьогоденні. Існують спільні заповідні території, спільні Карпати, річки і навіть родинні стосунки. Напевно, потрібно використати досвід Польщі, щоб не зробити помилок, які і там були при вирішенні проблем з відходами, одними з головних забруднювачів довкілля.

На сьогодні існує низка спільних проєктів з Польщею по лінії фінансування з коштів Євросоюзу, власних коштів Міністерства закордонних справ Польщі, Міністерства охорони довкілля Польщі. Є низка спільних напрацьованих вчених і представників влади обох країн. Більше 20-ти років існує Польсько-українська господарча палата, при якій цього року утворено спеціальний Комітет з охорони довкілля з метою координації вирішення складних питань, в першу чергу на прикордонних територіях. Постійні спілкування на різних форумах та науково-практичних конференціях з участю польських та українських фахівців також дають свій позитивний результат. Втім ще має бути розроблена стратегія польсько-української прикордонної співпраці з охорони довкілля, в тому числі і по проблемах відходів, яка за допомогою польської сторони може бути донесена до Брюсселю і може відкрити шлях для нових програм, які можуть фінансуватись з різних джерел. Не існує проблем, які не можуть бути вирішені. Потрібно лише намітити правильний шлях і рухатись вперед.

Еколого-гідрогеологічні аспекти функціонування об'єктів накопичення твердих побутових відходів

Оксана Нагорна
експерт проекту ЕПЛ «Покращення регулювання екологічної складової регіональних програм у Львівській області»

Автором у статті розглянуто особливості впливу твердих побутових відходів на стан ключових компонентів довкілля — гідросферу та педосферу, досліджено механізм впливу ТПВ, що може сприяти розробці конкретних заходів з його усунення.

Активізація впливу ТПВ на стан довкілля припала на період 1990–2000-х рр. і зумовлена водночас і розширенням структури ТПВ, у тому числі таких, що важко підлягають біодеструкції, і відсутністю цілеспрямованої державної політики у галузі поводження з ТПВ. Детальне дослідження та моделювання сценаріїв зміни компонентів довкілля під впливом ТПВ набуває особливої актуальності для територій, що знаходяться на транскордонні, а також володіють значним рекреаційним потенціалом, оскільки дозволяє визначити шляхи і методи подолання негативної тенденції і забезпечує їхній сталий розвиток.

Метою даного дослідження є з'ясувати особливості впливу ТПВ на стан довкілля на сучасному етапі та визначити вплив основних чинників на трансформацію природного середовища, а також роль моніторингу, як інструментарію у реалізації екологічних програм.

На території Львівської області об'єкти накопичення твердих побутових відходів здійснюють вагомий негативний вплив на довкілля — ґрунтовий покрив, поверхневі та підземні води. Ситуація ускладнена тим, що в умовах відсутності полігонів промислових відходів на сміттєзвалищах накопичуються промислові відходи 3–4 класу небезпеки. Жодний полігон твердих побутових відходів при цьому не обладнаний герметичними дренажними системами і гідроізоляційним покриттям є підшві полігону.

Ситуація ускладнена наявністю підтоплених земель. Сезонно підтоплювані землі займають площу до 12 % території області, постійно підтоплені 0,66 % території. Частково або повністю підтоплено території близько 40 населених пунктів і відповідно їх місць видалення відходів. У межах Червоноградського гірничопромислового району

на площі близько 62 км² відповідно відбувається підняття рівня ґрунтових вод і підтоплення територій, зокрема, Червонограда, сіл Гірник, Межириччя, Соснівка, Волсвин, Глухів, Бендюги, Сілець, Добрячин. У зв'язку з цим необхідно вжити невідкладних заходів щодо оптимізації системи поводження з твердими побутовими відходами.

У зоні техногенно активізованого карсту знаходиться понад 50 населених пунктів в 11 районах області і південно-західній частині Львова. Найбільш ураженими карстом є території Яворівського, Пустомитівського, Миколаївського, Городоцького районів (біля та понад половини території). Для цих територій особливо небезпечним є проникнення агресивного фільтрату зі сміттєзвалищ.

Завдяки неорганізованому стоку фільтрату першочергово забруднюються прилеглі ділянки ґрунтового покриву. Однак тільки на півтора десятках сміттєзвалищ, переважно великих міст здійснюється аналітичний контроль за вмістом забруднювачів (солі важких металів, нафтопродукти). Контроль, як правило, здійснюється один раз в рік, що не може бути репрезентативним. Практично по жодному з полігонів зона забруднення ґрунту не оконтурена.

Забруднення об'єктів гідросфери на перший погляд є менш видимим, однак не менш масштабним. Враховуючи те, що стихійні сміттєзвалища здебільшого розташовані у долинах струмків і річок, має місце забруднення поверхневих водойм. Оцінка впливу саме сміттєзвалищ на стан забруднення річок відсутня, оскільки, як правило, береться до уваги тільки скид стоків. Виняток становить тільки Грибовицьке сміттєзвалище, в зоні впливу якого здійснюється контроль поверхневих вод. Централізоване господарсько-питне водопостачання здійснюється на 9 комунальних поверхневих водозаборах, у тому числі Трускавця,

Борислава, Мостиськ, Ходорова. Водопостачання з поверхневих вод також здійснюється в карпатських гірських районах, що мають високий рекреаційний потенціал. Вирішення проблеми твердих побутових відходів на їхній водозбірній площі є першочерговим завданням. Необхідно враховувати і той факт, що значна частина гідрографічної мережі Львівської області належить до басейнів транскордонних річок Західний Буг і Шкло.

Аналогічна ситуація прослідковується зі станом підземної гідросфери. Відсутність в 50–60 рр. минулого століття затверджених зон санітарної охорони водозаборів підземних вод зумовила можливість функціонування на їхніх площах сміттєзвалищ, особливо в центральних та північних районах області. Львівщина характеризується несприятливими умовами захищеності підземних вод: ґрунтові води, які переважно експлуатуються криницями, майже повністю належать до незахищених, перші від поверхні горизонти переважно слабо захищені, а на окремих ділянках незахищені. Особливо небезпечне поєднання слабкої захищеності підземних вод в Жидачівському і Миколаївському районах.

Разом з тим необхідно зауважити, що підземні води є стратегічним ресурсом Львівщини, завдяки якому здійснюється задоволення 95 % потреб господарсько-питного водопостачання. У структурі корисних копалин області прісні підземні води становлять близько 20 %, на Львівщині видобувається 16 % прісних підземних вод України.

Важливою корисною копалиною Львівщини є мінеральні води, запаси яких становлять 17 %

запасів України, а видобуток складає 25 % загальнодержавного. На території області функціонують 6 курортів, діють чисельні заводи по розливу мінеральної води, що складають вагомую частку наповнювачів бюджету.

Спостережна мережа моніторингу підземних вод у складі 34 свердловин наявна тільки на Грибовицькому сміттєзвалищі. Дані аналітичного контролю свідчать про значне полікомпонентне забруднення підземних вод водночас і четвертинного, і крейдового водоносних горизонтів. Ситуація ускладнена тим, що сміттєзвалище знаходиться в III поясі зони санітарної охорони водозбору прісних підземних вод Львівського національного аграрного університету, водозбір розташований нижче по рельєфу. Втім не слід вважати, що ця проблема притаманна тільки найбільшому в області сміттєзвалищу. Наявні аналітичні матеріали по індивідуальних колодязях сіл Сокальського, Жовківського і Радехівського районів, що експлуатують верхні незахищені від забруднення горизонти, свідчать про наявність забруднення солями важких металів, зокрема, барію, нікелю, літію, титану, свинцю. Слід зазначити, що природні гідрохімічні аномалії у цих населених пунктах, а також промислові об'єкти відсутні.

Підсумовуючи вищевикладене, можна стверджувати, що системне вирішення проблеми поводження з твердими побутовими відходами сприятиме не лише покращенню стану довкілля, але й підвищить якість соціальних стандартів у Львівській області.

Медичні відходи: небезпека чатує на нас

Наталія Проць

експерт ЕПЛ з правових питань проекту
«Посилення ролі громадянського суспільства
у сприянні Уряду в процесі реалізації
Стратегії ЄС для Дунайського регіону»

Однією з найважливіших ознак правової держави, розвинутої демократії є реальне забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина в суспільстві. Конституція України визнала людину найвищою соціальною цінністю і закріпила за нею широкий спектр прав і свобод. Відповідно до ст. 50 Конституції України, кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Оскільки медичні відходи є чинниками прямого і опосередкованого ризику забруднення навколишнього середовища, виникнення інфекційних та неінфекційних захворювань серед населення, то питання утилізації медичних відходів сьогодні стало одним із найважливіших не лише для лікувально-профілактичних установ, а й для суспільства загалом. Відсутність на загальнодержавному рівні ефективної системи поводження з ними призводить до забруднення навколишнього середовища, розвитку різноманітних захворювань, ставить нашу країну в ранг неблагополучних країн у сфері раціонального й безпечного управління відходами. Наголошуючи на нагальній необхідності у вирішенні даної проблеми, автор статті аналізує національне та міжнародне правове регулювання, державну політику України та сучасний стан поводження з медичними відходами в Україні і вносить свої пропозиції у вирішення цієї проблеми.

Міжнародно-правове регулювання поводження з медичними відходами

Поширення фармацевтичних речовин у довкіллі почало привертати увагу вчених з 80-х років ХХ ст. Однак, цей процес набув обґрунтованості з початку 90-х завдяки розробці нових методів хімічного аналізу. З 1999 р. співробітники Агентства з охорони довкілля обстежили 139 водних об'єктів на всій території США і у 80 % з них виявили різні фармацевтичні відходи: залишки знеболювальних засобів, антибіотиків, гормональних ліків і препаратів для лікування артеріальної гіпертензії. В аналогічних дослідженнях, проведених в Австрії, Англії, Греції, Італії, Іспанії, Нідерландах, Німеччині, Хорватії, Швейцарії, Бразилії, Канаді у стічних та поверхневих водах також виявлено залишки понад 80 видів фармацевтичних препаратів та лікарських метаболітів. Значні концентрації деяких фармацевтичних препаратів

різних класів токсичності виявлені у пробах, що відібрані нижче місць стоку з очисних споруд. Це дало змогу зробити висновок, що ці хімікати мають значне поширення і стійкість.

Всесвітня організація охорони здоров'я ще в 1979 році віднесла медичні відходи до категорії небезпечних і вказала на необхідність утворення відповідних уповноважених органів у цій галузі з метою ефективного поводження з ними.

За світовим досвідом, належність відходів до категорії небезпечних регламентується по різному. Зазвичай, застосовуються три можливих способи, а саме¹:

- офіційне включення відходу до відповідного затвердженого списку;
- за результатами випробувань (досліджень), при яких встановлюється наявність одного або більше небезпечних властивостей. В більшості країн розрізняють чотири такі властивості — вогнебезпечність, корозійність, реактивність та токсичність. Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів, їх вида-

лення від 22.03.1989 року (надалі — Базельська конвенція) передбачає врахування, крім зазначених, також таких небезпечних властивостей як інфекційність, самозаймистість, термічна нестійкість, екотоксичність²;

- декларування небезпечності відходу з боку його виробника на основі знання його відповідних властивостей.

В кожній країні методи встановлення (виявлення) небезпечних властивостей затверджуються окремо і, зазвичай, на урядовому рівні.

Кількість і склад відходів, які утворюються у лікувально-профілактичних закладах, в різних країнах є різними. Вони коливаються залежно від рівня розвитку країни, типу медичного закладу, системи управління відходами, рівня екологічної свідомості персоналу і суспільства загалом. Кількість медичних відходів, яка утворюється щодня під час обслуговування одного пацієнта, у розвинутих країнах світу (США, Японія, Швеція) в середньому становить: лікарні — 3,2 кг/пацієнт/день, поліклініки — 2,3 кг/пацієнт/день, приватні санаторії — 1,4 кг/пацієнт/день, лабораторії — 0,2 кг/пацієнт/день³.

Головним нормативно-правовим документом ЄС у сфері поводження й управління відходами, яким визначено правові рамки та основні принципи поводження з ними, є Директива Європейського Парламенту та Ради 75/442/EWG від 15 липня 1975 р. про відходи. Ця директива вводить єдині визначення термінів і понять “відходи”, “пошук”, “утилізація”, тощо. Крім Директиви 75/442/EWG, що прямо стосується відходів, основою законодавчої бази країн-членів ЄС у цій сфері є також Директива Європейського Парламенту та Ради 91/689/EWG від 12 грудня 1991 року про небезпечні відходи. Суттю цього документа є стандартизація нормативно-правових актів держав ЄС з контролю за управлінням небезпечними відходами. Директива 91/689/EWG містить певні вимоги до Директиви 75/442/EWG, що стосуються небезпечних відходів, та визначає обов’язки й обмеження для власників небезпечних відходів, зокрема, нею забороняється змішувати між собою різні категорії небезпечних відходів. Директивою ЄС 91/689EWG визначається поняття небезпечних відходів, регулюються проблемні питання поводження з токсичними відходами, вводяться вимоги з ліцензування засобів для їхньої переробки і рекомендації щодо поводження з цими відходами, включаючи їхнє знищення. Основною метою директиви 91/689EWG є зближення нормативно-правових актів держав ЄС

та визначення обов’язкових механізмів і методів контролю діяльності у сфері управління небезпечними відходами. Небезпечними відходами визнані ті, що входять до списків, погоджених ЄС, які доповнюють перелік, прийнятий у Директиві ЄС 75/442 EWG. Сюди включений п. 18 — відходи від закладів лікування людей і тварин.

Спалювання відходів регулюється кількома правовими актами, проте найбільше значення має Директива Європейського Парламенту та Ради 2000/76/ЄС від 4 грудня 2000 року щодо спалювання відходів. Головною метою цього документа є запобігання або мінімізація негативного впливу сміттєспалювальних підприємств на довкілля і здоров’я людей.

Окрім директив, до основних стратегічних актів у сфері поводження з медичними відходами, належать: Стратегія ЄС про управління відходами від 18.09.1989 року, Резолюція Ради від 07.05.1990 року та резолюцію Парламенту від 19.02.1994 року про управління відходами, Рапорт Комісії для Парламенту і Ради про політику управління відходами від 08.10.1995 року, Резолюція Ради від 24.02.1997 року про стратегію управління відходами. Також проблематика відходів є вписана в теми Програм Дій, що стосуються довкілля. Перша Програма дій (1973–1976) вказувала на обов’язковість прийняття Спільнотою дій у сфері утилізації відходів як важливої проблеми, що спричиняє порушення умов вільної конкуренції. Друга програма дій (1977–1981), подібно як і Третя (1982–1986), розширила проблеми, пов’язані з відходами та боротьбою зі шкідливими наслідками відходів і збереженням природних ресурсів при одночасному управлінні ними. У Четвертій програмі дій (1987–1992), особливо наголошувалося на потребі дій у сфері “чистих технологій” і “чистих продуктів”. П’ята програма дій пропагувала виважене управління природними ресурсами та відповідні дії щодо обмеження кількості утворюваних відходів. Сьогодні обов’язковою до виконання є Шоста Програма Дій «Наше майбутнє, наш вибір», що закладає далекосяжні цілі, яких треба досягнути у сфері управління відходами. А саме: обмеження кількості відходів, що потрапляють на складування до 50% відсотків до 2050 року, пропагування переробки і технологій повторного використання відходів, інвестування у методи проектування та безвідходне виробництво, введення «аналізу циклу життя» і т.д.

Однією з найважливіших конвенцій у сфері поводження з медичними відходами є Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів, їх видалення

(надалі — Базельська конвенція), прийнята 22 березня 1989 року та ратифікована Україною 6 липня 1999 року. Базельська конвенція встановлює міжнародний механізм попереднього інформування та згоди на експорт, імпорт і транзит небезпечних та інших відходів та заборону будь-якого транскордонного переміщення небезпечних відходів між державами-сторонами та не сторонами Конвенції. Сфера дії Конвенції поширюється на небезпечні, зокрема і медичні, відходи, які є об'єктом транскордонного перевезення. Відповідно до вимог Базельської конвенції, Постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 р. № 1120 затверджено «Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням», «Жовтий перелік відходів» та «Зелений перелік відходів»⁴. Відповідно до даної Постанови, медичні відходи лікарень, поліклінік та клінік, відходи виробництва та переробки фармацевтичної продукції, фармацевтичні товари, ліки та препарати, які не знайшли збуту, відходи виробництва, одержання та застосування біоцидів та фітофармацевтичних препаратів відносяться до так званого Жовтого переліку, й усі без винятку визначаються як небезпечні.

Відповідно до додатку I до Базельської конвенції, в Групах відходів перші ряди займають⁵:

1. Медичні відходи, отримані в результаті лікувального догляду за пацієнтами в лікарнях, поліклініках та клініках.
2. Відходи виробництва та переробки фармацевтичної продукції.
3. Непотрібні фармацевтичні товари, ліки та препарати.

Україна є експортером та імпортером небезпечних відходів, а також країною, через яку відбувається транзит небезпечних відходів інших країн. Аналіз стану виконання положень Базельської Конвенції в Україні свідчить про наявність певних проблем, пов'язаних водночас і з прогалинами та недоліками законодавства, і з неналежним застосуванням Конвенції або порушенням законодавства. Серед інших, найбільш показовими прикладами ввезення небезпечних відходів на територію України з порушенням вимог Базельської конвенції є історії з ввезенням з Угорщини відходів нафтової промисловості, зокрема гудронів та малеїнового ангідриду (ввозились як відходи за погодженням Мінекоресурсів) та “Преміксом” (ввозився під виглядом сировини для виробництва автомобільних шин). Також існує певна невідповідність національного законодавства сучасним положенням і доповненням Конвенції

в частині розширення переліку небезпечних відходів. Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 року № 1120 потребує доповнення із включенням додаткового переліку небезпечних відходів відповідно до Конвенції⁶.

Приєднання України до Базельської конвенції з недостатньо підготовленою правовою базою, а також відсутністю знань та досвіду контролюючих органів, а подекуди і корупційних дій окремих чиновників призвело до того, що Україна відкрила ворота для нелегального ввозу небезпечних відходів з інших країн, не маючи при цьому екологічно безпечних можливостей поводження з ними. Крім того, на даний час склалась ситуація, коли виділена організація для виконання основних цілей Конвенції — Національний центр поводження з небезпечними відходами — з квітня 2012 перебуває у стадії ліквідації⁷.

Визначення і класифікація медичних відходів

В Україні щорічно утворюється 380–400 тис. тонн медичних відходів, з них 100–120 тис. тонн — небезпечні⁸. Найбільшу потенційну загрозу для навколишнього середовища та здоров'я людей становлять небезпечні відходи, яких щороку утворюється близько 2,6 млн. т. Загальний обсяг накопичення небезпечних відходів I–III класів небезпеки складає понад 22,5 млн. т. Через відсутність у достатній кількості обладнання та полігонів для видалення, утилізації та знищення небезпечних відходів у більшості областей України їх зберігають на території підприємств або видаляють на місця неорганізованого складування. Знешкоджується та утилізується близько 40 % утворених відходів. Із загальної кількості небезпечних відходів 36,2 тис. т належать до I класу небезпеки, 2,1 млн. т — до II класу небезпеки. Понад 90 % відходів I класу небезпеки розміщено у сховищах організованого складування та на території підприємств.

В Україні, порівняно з іншими розвиненими країнами, утворення медичних відходів є меншим, проте відсутність ефективної системи поводження з ними ставить нашу країну в ранг неблагополучних країн у сфері раціонального й безпечного управління відходами лікувально-профілактичних установ. На основі опитування працівників різних медичних закладів України було встановлено, що кількість відходів, які утворюються в лікарні, становить приблизно 2 кг

відходів з одного лікарняного ліжка за добу і приблизно 0,2 кг відходів припадає на кожного пацієнта амбулаторно-поліклінічних закладів⁹.

Визначення основних понять поводження з відходами надано Законом України «Про відходи» від 05.03.1998 р. № 187/98. Згідно Закону України «Про відходи», «Відходи — це будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення»¹⁰.

Відносно впливу на довкілля, чинне законодавство України визначає групу небезпечних відходів — тих, «що мають такі фізичні, хімічні, біологічні чи інші небезпечні властивості, які створюють або можуть створити значну небезпеку для навколишнього природного середовища і здоров'я людини та які потребують спеціальних методів і засобів поводження з ними»¹¹. Відмінною ознакою медичних відходів від інших є надто висока ступінь обсіменіння їх патогенною мікрофлорою, що є основною причиною віднесення цих відходів до категорії небезпечних. Оскільки медичні відходи є однією із найбільш шкідливих груп відходів, тому Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) відносить їх до групи небезпечних і рекомендує створення спеціальних служб для їхньої переробки¹².

Медичні відходи — це всі відходи, що утворюються в лікувально-профілактичних закладах (надалі — ЛПЗ) та інших медичних закладах будь-якої форми власності, при наданні медичної допомоги в закладах і організаціях міністерств та відомств (санаторії, профілакторії, школи та ін.); в аптеках; в науково-дослідних інститутах та учбових закладах медичного профілю¹³.

Поняття медичних відходів включає такі окремі самостійні підвиди¹⁴:

- операційні та патолого-анатомічні відходи;
- відходи фармацевтичної промисловості (за визначенням ВООЗ фармацевтичні відходи — це відходи, які містять медичні препарати (ліки, у яких закінчився термін придатності або які більше не потрібні, предмети, що забруднені фармацевтичними препаратами або містять їх (пляшечки, коробки тощо), лікарські препарати після завершення клінічних випробувань,

фальсифіковані та непридатні до використання за іншими показниками);

- генотоксичні відходи, що містять речовини, які можуть виявляти шкідливу дію на генетичні структури (цитостатичні ліки, генотоксичні хімічні речовини, їх залишки та будь-який матеріал, забруднений ними);
- відходи підприємств по виробництву імунобіологічних препаратів.

До медичних відходів також належать використані перев'язувальні матеріали, одноразові шприци і системи, рукавички, халати, рентгенівські плівки, інфіковані відходи харчоблоків, заражена кров, шматки шкіри, видалені органи, прострочені, фальсифіковані і конфісковані лікарські препарати, що утворюються у лікарнях, поліклініках, диспансерах, медичних науково-дослідних інститутах і навчальних закладах, ветлікарнях, аптеках, оздоровчих і санітарно-профілактичних установах, судово-медичних і інших лабораторіях, на станціях швидкої допомоги і переливання крові і т. ін. Критичним в даній ситуації є те, що в цей перелік входять інфекційні установи, туб-, вендиспансери, за відходами яких необхідний особливий контроль. До речі, саме відходи гострих предметів, зокрема забруднені шприци, несуть значну небезпеку травмування й інфікування.

Відповідно до оцінки ВОЗ, неправильне поводження з медичними відходами, тільки в 2000 р. стало причиною¹⁵: 21 млн. випадків інфікування вірусом гепатиту В (32 % від загальної кількості інфікованих); 2 млн. випадків інфікування вірусом гепатиту С (40 % від загальної кількості інфікованих); 260 тис. випадків ВІЛ-інфікування (5 % від загальної кількості інфікованих).

Усі медичні відходи, в залежності від ступеня їхньої епідеміологічної, токсикологічної та радіаційної небезпеки, а також можливої на етапах поводження з ними негативної дії на середовище життєдіяльності людини, поділяються на 5 класів небезпеки¹⁶:

Клас А — епідеміологічно-безпечні відходи, наближені за складом до твердих побутових відходів (далі — ТПВ).

Клас Б — епідеміологічно-небезпечні відходи.

Клас В — надзвичайно епідеміологічно-небезпечні відходи.

Клас Г — токсикологічно-небезпечні відходи.

Клас Д — радіоактивні відходи.

Клас небезпеки	Характеристика морфологічного складу медичних відходів
<p>Клас А</p> <p>(епідеміологічно-безпечні відходи, що наближені за складом до твердих побутових відходів (далі — ТПВ))</p>	<p>Відходи, що не мали контакту з біологічними рідинами пацієнтів, інфекційними та шкірно-венерологічними хворими; харчові відходи всіх підрозділів ЛПЗ, крім інфекційних, в тому числі венерологічних та фтизіатричних; меблі, інвентар, несправне або застаріле медичне та лабораторне обладнання, що не містить токсичних елементів, неінфікований папір та упаковка, будівельне сміття та сміття з територій ЛПЗ.</p>
<p>Клас Б</p> <p>(епідеміологічно-небезпечні відходи)</p>	<p>Інфіковані та потенційно інфіковані відходи, використаний медичний інструмент (гострі предмети: голки, шприці, скальпелі та їх леза, предметні скельця, ампули, пусті пробірки, битий скляний посуд, вазофікси, пір'я, піпетки, ланцети та ін.); предмети, забруднені кров'ю або іншими біологічними рідинами; органічні відходи (тканини, органи, частини тіла, плацента, ембріони та ін.) хворих; харчові відходи із інфекційних відділень; лабораторні відходи (мікробіологічні культури і штами, що містять будь-які</p> <p>живі збудники хвороб, штучно вирощені в значних кількостях, живі вакцини, непридатні до використання, а також лабораторні чашки та обладнання для їх переносу, залишки живильних середовищ, інокуляції змішування мікробіологічних культур збудників інфекційних захворювань, інфіковані експериментальні тварини та біологічні відходи віваріїв).</p>
<p>Клас В</p> <p>(надзвичайно епідеміологічно-небезпечні відходи)</p>	<p>Матеріали, що контактували з хворими на інфекційні хвороби, що можуть призвести до виникнення надзвичайних ситуацій в сфері санітарно-епідеміологічного благополуччя населення; відходи лабораторій, фармацевтичних виробництв (в тому числі імунобіологічних, що працюють з 1 2 групами патогенності); живі вакцини, що непридатні до використання; відходи лікувально-діагностичних підрозділів ЛПЗ та диспансерів, забруднених мокротою пацієнтів, мікробіологічних лабораторій, які здійснюють роботи із збудниками туберкульозу.</p>
<p>Клас Г</p> <p>(токсикологічно-небезпечні відходи)</p>	<p>Лікарські та фармацевтичні відходи (в тому числі цитотоксичні) та відходи фармацевтичних препаратів, дезінфікуючі засоби, фіксуючі розчини; елементи живлення, предмети, що містять ртуть, прилади і обладнання, що містять важкі метали; відходи від експлуатації обладнання, транспорту, систем освітлення та ін.</p>
<p>Клас Д</p> <p>(радіоактивні відходи)</p>	<p>Всі матеріали, що утворюються в результаті використання радіонуклідів у медичних та/або наукових цілях у будь якому агрегатному стані, що містять або забруднені радіоізотопами в кількості, що перевищує допустимі рівні, встановлені нормами радіаційної безпеки</p>

Правове забезпечення поводження із медичними відходами. Державна політика України у сфері поводження з медичними відходами

Головною метою збалансованої державної політики України у сфері поводження з медичними відходами є визначення основних принципів, пріоритетів та ключових завдань, формування комплексу взаємопов'язаних заходів щодо запобігання негативного впливу медичних відходів на довкілля та здоров'я населення України. Поводження з медичними відходами в Україні, на жаль, не регламентовано належним чином на рівні стратегій чи програм. Можливо це пов'язано із тривалою відсутністю чітко сформульованої екологічної політики, яка була схвалена лише у 2010 році.

Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (надалі — Стратегія) від 21 грудня 2010 року N 2818-VI та Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 рр. (надалі — НПД), затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 577-р, не містять конкретної інформації стосовно проблем поводження з медичними відходами. Наприклад, у Стратегії вказано, що необхідно визначити обсяг утворення медичних відходів та до 2015 року, створити систему безпечного поводження з ними¹⁷. Яким чином це має бути реалізовано, в Стратегії не прописано.

НПД містить лише один пункт, який стосується медичних відходів. У п. 119 зазначено, що до 2015 року повинна бути розроблена і впроваджена система поводження з медичними відходами¹⁸. Що ж стосується реалізації положень НПД, то визначені заходи на практиці не виконуються в повному обсязі. З одинадцяти заходів, що стосуються поводження з відходами загалом та повинні були розпочатися з 2011 року, чотири не розпочато, один захід — № 123 «Створення інформаційно-аналітичної системи комплексного державного управління у сфері поводження з відходами» не виконано (не відбувся тендер). Один захід № 124 «Підготовка та подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту акта з виконання Національного плану впровадження Стокгольмської конвенції про стійкі органіч-

ні забруднювачі» виконано частково — проект плану опрацьовано, але не подано. Таким чином, близько 50 % заходів не розпочато/не виконано. Тому є сумніви, що до 2015 року буде впроваджено систему поводження із медичними відходами¹⁹.

Правове регулювання поводження з медичними відходами

Законодавчі акти, що стосуються управління медичними відходами можна поділити на:

- акти, присвячені загальним питанням, що регулюють інституційні рамки; функціональні та загальні принципи (наприклад, Закон України «Про відходи»);
- спеціальні акти, які присвячені методам переробки та утилізації відходів, регулюють транспортування відходів та їхній міжнародний обіг тощо (Законі України «Про лікарські засоби» від 04.04.1996 № 123/96-ВР, Наказ МОЗ України від 26.01.2012 № 55 Про затвердження Державних санітарних норм та правил «Гігієнічні вимоги до розміщення, облаштування, обладнання та експлуатації перинатальних центрів» тощо).

Основним нормативно-правовим актом, який регулює питання поводження з відходами є Закон України «Про відходи». Він визначає основні терміни та положення (поняття відходів, небезпечних відходів, виробник відходів, поводження з відходами, збирання, зберігання, оброблення (перероблення), перевезення відходів, транскордонне перевезення відходів, утилізація, видалення, знешкодження, захоронення, розміщення відходів, Державний класифікатор відходів, відходи як вторинна сировина тощо) у сфері поводження з відходами. Даний закон не містить особливих положень, які стосуються медичних відходів.

У Законі України «Про лікарські засоби» від 04.04.1996 № 123/96-ВР зазначено, що неякісні лікарські засоби, включаючи ті, термін придатності яких закінчився, підлягають утилізації та знищенню. Основним документом щодо поводження з неякісними лікарськими засобами є наказ МОЗ України від 08.07.2004 № 349 «Про затвердження Правил проведення утилізації та знищення неякісних лікарських засобів», а також Порядок заборони (зупинення) та вилучення з обігу лікарських засобів на території України, затверджений наказом Міністерства охорони здоров'я України від 12.12.2001 № 497 (1091-01). Ці нормативно-правові акти поширюються на вітчизняні та зарубіжні лікарські засоби, термін

придатності яких закінчився, або які не можуть бути використані тому, що не відповідають вимогам нормативно-технічної документації. Такі лікарські засоби не підлягають подальшому використанню та реалізації і повинні бути утилізовані або знищені. На жаль, все це лише декларативні норми, оскільки чіткого порядку збору, утилізації та знищення медичних відходів немає. На даний момент медичні відходи в Україні вивозять на звалища та полігони ТПВ та на сміттєспалювальні заводи, а це може привести до ризику поширення туберкульозу, зараження дорослих і дітей вірусами гепатиту В і С, мікроорганізмами різних хвороб, іншими вірусними інфекціями та зараження природного середовища. До речі, всі види медичних відходів вивозяться без застосування попереднього знезараження та сортування.

Природоохоронне законодавство України передбачає, що поводження з відходами має відбуватись в межах тих норм, які передбачені у дозвільних матеріалах. Оформлення заяв та проектів лімітів на утворення та розміщення небезпечних відходів повинно здійснюватись відповідно до вимог Постанови Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 № 1218 «Про затвердження Порядку розроблення, затвердження і перегляду лімітів на утворення та розміщення відходів». Але на практиці одержання лімітів на утворення та розміщення відходів — дуже складна процедура. Потрібно виробити понад десяток довідок, за кожну з яких потрібно додатково платити (їх вартість в межах 30–50 грн)²⁰.

Що ж стосується відповідальності у сфері поводження з медичними відходами, то в законодавстві немає конкретної норми. Кодекс про адміністративні правопорушення України (КпАП) передбачає відповідальність за порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації, ліквідації та використання відходів (ст. 82 КпАП)²¹. Таким чином, за неналежне складування, зберігання та утилізацію медичних відходів до порушників (утворювачів таких відходів) може застосовуватися адміністративна відповідальність. Вчинення такого правопорушення тягне за собою накладення штрафу на громадян від двадцяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб, громадян-суб'єктів підприємницької діяльності — від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян²². Санкції даної статті передбачають накладення штрафу на посадових осіб та громадян за їхнє порушення, але, на жаль, враховуючи ту шкоду, яка завдається довкіллю, передбачені штрафи абсолютно не покривають шкоди довкіллю, завданої забрудненням медичними відходами. Тому варто було б встановити жорсткішу відповідальність за порушення у сфері

поводження з відходами. Зрозуміло, що запровадження високих штрафів і простого механізму їхнього стягнення, не призведе одразу до революційних зрушень, однак створить необхідне тло для виховання громадської свідомості, і початку боротьби із неналежним поводженням із медичними відходами.

У зв'язку з прийняттям Закону України «Про відходи» КпАП України було доповнено статтями, що передбачають адміністративну відповідальність за²³:

- порушення правил ведення первинного обліку та здійснення контролю за операціями поводження з відходами або неподання чи подання звітності щодо утворення, використання, знешкодження та видалення відходів (ст. 82–1);
- приховування, перекручення або відмову від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними (ст. 82–3);
- порушення правил передачі відходів (ст. 82–5);
- порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації відходів (ст. 82–6).

Стосовно органів, які здійснюють контроль за додержанням законодавства у сфері поводження з відходами, то важливою є роль міжрайонних природоохоронних прокуратур, які проводять перевірки виконання екологічного законодавства, вносять протести і подання на виявлені правопорушення, звертаються з позовами до судів про відшкодування шкоди, заподіяної в результаті порушення екологічного законодавства та про припинення екологічно небезпечної діяльності.

Окрім того, контролюючі функції в сфері поводження із відходами, в тому числі і медичними, наділені екологічні інспекції. Вони здійснюють контроль щодо дотримання вимог виданих дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; дотримання вимог виданих лімітів на утворення та розміщення відходів; складання і ведення реєстру об'єктів утворення відходів та реєстру місць видалення відходів; перевезення небезпечних відходів територією України та транскордонних перевезень відходів; збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення, захоронення відходів; ведення первинного обліку кількості, типу і складу відходів, що утворюються, збираються, перевозяться, зберігаються, обробляються, утилізуються, знешкоджуються та видаляються, подання відповідної статистичної звітності в установленому порядку та паспортизації таких відходів; виконання вимог нормативно-технічної

та технологічної документації, погодженої в установленому порядку, при виробництві продукції (крім дослідних зразків) з відходів чи з їхнім використанням; недопущення змішування та захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія; дотримання правил зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації, захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних речовин, небезпечних речовин; додержання вимог екологічної безпеки при транспортуванні, зберіганні, використанні, знешкодженні й похованні хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних речовин і відходів; своєчасності й повноти виконання заходів щодо захисту земель від засмічення відходами²⁴.

Звертаючись з інформаційним запитом до Державної екологічної інспекції України стосовно поводження з медичними відходами, ми отримали таку відповідь: «Державна екологічна інспекція України та її територіальні органи протягом 3-х кварталів 2012 року провели 18903 перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства у сфері поводження з відходами, у т.ч. і медичними. За результати проведених перевірок до адміністративної відповідальності притягнуто 17634 особи»²⁵. Але, на жаль, це загальна статистика, з якої виокремити кількість правопорушень та осіб, притягнутих до відповідальності за порушення природоохоронного законодавства у сфері поводження з медичними відходами, немає можливості.

До відання Державної санітарно-епідеміологічної служби України у сфері поводження з відходами належить²⁶: здійснення санітарно-епідеміологічного нагляду за дотриманням державних санітарних норм, правил, гігієнічних нормативів під час поводження з відходами, забезпечення вимог безпеки для здоров'я людини; проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи; встановлення санітарно-гігієнічних вимог до продукції, що виробляється з відходів, видача гігієнічного сертифіката на неї; методичне забезпечення та здійснення контролю при визначенні рівня небезпечності відходів, інші функції, передбачені законами України.

Місцеві державні адміністрації у відповідній сфері організують розроблення відповідних програм поводження з відходами, схем санітарного очищення населених пунктів; ведення обліку відходів та їхньої паспортизації; створення полігонів побутових відходів; здійснення контролю за використанням відходів з урахуванням вимог безпеки для здоров'я людей і довкілля. Крім того, зазначені органи на своїй території в установленому законом порядку затверджують ліміти на

утворення та розміщення відходів; визначають розмір платежів за розміщення відходів; забезпечують ліквідацію несанкціонованих звалищ відходів; надають дозволи на будівництво та експлуатацію об'єкта поводження з відходами та зупиняють його дію у разі порушення норм і правил охорони довкілля; організують громадські слухання у відповідній сфері тощо²⁷. Органи місцевого самоврядування приймають рішення про відвід земельних ділянок для розміщення відходів і будівництва об'єктів поводження з відходами. Оскільки зараз в Україні йде реформування всієї системи органів, які здійснюють екологічний контроль, то варто було б чітко розмежувати повноваження між Мінприродою, Державною санітарно-епідеміологічною службою України, Держекоінспекцією щодо контролю та притягнення до відповідальності порушників у сфері поводження з відходами. Адже зараз в певній мірі повноваження цих органів дублюються, проте проблема не вирішується.

Слід зазначити, що останнім часом органи державної влади виступають із законодавчими ініціативами стосовно системи збирання, видалення, знешкодження та утилізації медичних відходів. У 2011 році Міністерством екології та природних ресурсів України був розроблений проект Програми утилізації медичних відходів на 2011–2016 рр. Ініціатором програми виступила асоціація «Міжнародний Екологічний Союз». Відповідний проект перебуває на розгляді у Мінприроди. Прийняття програми дозволить вирішити проблему утилізації та знешкодження залишків діяльності лікувально-профілактичних закладів. Завдяки державній програмі, підприємства, які утворюють медичні та біологічні відходи на території України, будуть поставлені на облік. З'явиться можливість визначити реальну кількість медичних відходів, класифікувати їх за класами небезпечності а також налаштувати систему збору та транспортування цих відходів з їх подальшим знищенням. Буде налаштовано систему утилізації медичних та біологічних відходів на регіональному рівні. При міських лікувальних закладах передбачатиметься власна піч для спалювання медичних відходів, утворених цим закладом.

6 липня 2012 р. парламент ухвалив Закон України «Про внесення змін до статті 31 Закону України «Про відходи» (щодо медичних відходів). З метою запобігання або зменшення обсягів медичних відходів та стимулювання впровадження мало-відходних технологій КМУ, міністерства й інші центральні, а також місцеві органи виконавчої влади в межах своєї компетенції здійснюватимуть розробку та впровадження системи збирання, видалення, знешкодження, утилізації відходів, що утворюються у процесі надання медичних

послуг, у ветеринарній практиці, при проведенні досліджень. Проте дані зміни не призвели до помітних зрушень у цій сфері, відповідальності за невпровадження систем збору не передбачено. Окрім того, у червні 2012 року на офіційному сайті Міністерства екології та природних ресурсів України оприлюднено проект постанови КМУ «Деякі питання збирання, видалення, знешкодження та утилізації відходів, що утворюються у процесі надання послуг з охорони здоров'я людей, ветеринарних послуг, пов'язаних з цим дослідних робіт, а також відходи лікарських засобів». Документом передбачається, що підприємства, установи та організації всіх форм власності, які виробляють або імпортують лікарські засоби та виробни медичного призначення за кодами товарних підкатегорій зобов'язані самостійно, відповідно до законодавства, забезпечити збирання, видалення, знешкодження та утилізацію медичних відходів або укласти договори про виконання таких робіт з відповідним підприємством, що належить до сфери управління Міністерства екології та природних ресурсів України або іншими суб'єктами господарювання, які мають необхідну ліцензію.

У грудні 2012 року Мінприроди розробило проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів поводження з відходами, що утворюються у процесі медичного обслуговування, ветеринарної практики, пов'язаних з ними дослідних робіт» та надіслало на погодження заінтересованим центральним органам виконавчої влади. Окрім того, є розроблений проект постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання збирання, видалення, знешкодження та утилізації відходів, що утворюються у процесі надання послуг з охорони здоров'я людей, ветеринарних послуг, пов'язаних з цим дослідних робіт, а також відходи лікарських засобів».

14–16 травня 2013 року у приміщенні Державної екологічної академії післядипломної освіти та управління будуть проведені курси підвищення кваліфікації на тему «Відходи лікувально-профілактичних установ та екологічна безпека довкілля» за 24-годинною програмою (для керівників, посадових осіб, спеціалістів сфери поводження з відходами). Мета курсів — підвищення кваліфікації та професійної компетенції керівників та робітників сфери поводження з медичними відходами. У процесі навчання слухачі набудуть знань щодо вирішення сучасних проблем поводження з відходами лікувально-профілактичних заходів; ознайомляться з нормативно-правовими вимогами, що регламентують діяльність закладів та установ при поводженні з відходами та основними принципами їх класифікації, організаційно-технічними заходами щодо створення систем поводження з відходами, стерилізації, переробки

та їх знищення, мінімізації негативних впливів на населення та довкілля, контролем і нормуванням, способами та методами, утилізації небезпечних відходів, охороною праці, пожежною безпекою. Та все ж усіх, вищевказаних змін недостатньо і вони надто декларативні.

Отже, аналізуючи вищевикладене, можна сміливо констатувати, що назріла потреба в чіткій регламентації даної проблеми на законодавчому рівні і органи державної влади починають цю проблему помічати, намагаються її врегулювати. Нам видається необхідним:

- прийняти постанову Кабінету Міністрів України про затвердження Державної цільової програми поводження з медичними відходами, передбачити належне фінансування на реалізацію заходів даної програми та систематичну оцінку ефективності її виконання,
- вдосконалити та посилити відповідальність суб'єктів владних повноважень, що здійснюють контроль в галузі поводження з медичними відходами та виробників медичних відходів,
- визначити правові й технічні умови для моніторингу, обліку й звітності в сфері поводження з медичними відходами,
- затвердити найкращі доступні технології в сфері утилізації медичних відходів, базуючись на світовому досвіді,
- стимулювати утворення та діяльність підприємств (в тому числі, державних та комунальних), які будуть займатися збором та утилізацією медичних відходів,
- врегулювати відносини щодо систем збору та утилізації медичних відходів,
- заборонити складування медичних відходів на полігонах твердих побутових відходів, що практикується зараз та посилити контроль і відповідальність операторів полігонів ТПВ за захоронення медичних відходів на цих полігонах,
- вирішити питання про включення витрат на утилізацію медичних відходів у вартість виробів медичного призначення (вата, бинт, тощо), питання збору на утилізацію при їхньому імпорті,
- вдосконалити порядок надання ліцензій на операції збору та утилізацію медичних відходів із обов'язковою перевіркою виробничих потужностей, наявних у заявників на їхню утилізацію,
- привести національне законодавство в галузі управління медичними відходами у відповідність до міжнародного, в тому числі ЄС.

Порівняльна характеристика методів утилізації медичних відходів в Росії та Україні

Основним документом щодо поводження з неякісними лікарськими засобами є Наказ МОЗ України від 08.07.2004 № 349 “Про затвердження Правил проведення утилізації та знищення неякісних лікарських засобів”. Правила поширюються на вітчизняні та зарубіжні лікарські засоби, термін придатності яких закінчився, або які не можуть бути використані тому, що не відповідають вимогам нормативно-технічної документації. Відповідно до цього нормативно — правового акту, для знищення неякісних лікарських засобів застосовують такі методи²⁸:

- інкапсуляція (перетворення в моноліт неякісних лікарських засобів у замкнутому об’ємі за допомогою в’язучих речовин);
- інертизація (перетворення в моноліт неякісних лікарських засобів за допомогою в’язучих речовин з наступним подрібненням та розосередженням);
- термічні методи (високотемпературне спалювання, піроліз);
- хімічна нейтралізація;
- автоклавування (для препаратів, що містять живі клітини та спори мікроорганізмів);
- метод розведення водою та злив до комунального колектора (може бути застосований для малотоксичних відходів рідких лікарських засобів).

Описуючи методи утилізації відходів, постає питання про їхню безпечність. Популярним зараз є термічний метод знищення неякісних лікарських засобів. Але його застосування при порушенні температурного режиму та неповному спалюванні призводить до надходження у повітря летких токсичних речовин, які можуть впливати на здоров’я людей і навколишнє середовище. Тому для зниження ризику для здоров’я людей при спалюванні медичних відходів важливо оцінювати умови праці на інсинераторному комплексі і промислового устаткування на їхню відповідність установленим гігієнічним регламентам і нормам. Вторинні відходи, які утворюються після завершення процесу спалювання (попіл), складають 10 % від загальної маси відходів, які видаляються, і можуть являти реальну загрозу для навколишнього середовища і здоров’я людей. Питання про склад попелу і

подальше його використання повинні вирішуватися з урахуванням складових медичних відходів. Таким чином, ймовірно використання термічного методу при видаленні медичних відходів з погляду безпеки навколишнього середовища можна розглядати за умови індивідуального підходу з урахуванням виду медичних відходів; класу небезпеки; дотримання правил гігієни на етапах збору, збереження, транспортування, подачі на видалення медичних відходів; проведення необхідних санітарно-гігієнічних досліджень з оцінки небезпеки продуктів спалювання, здійснення контролю викидів в атмосферне повітря на відповідність гігієнічним нормам і експертизі вторинного відходу попелу на наявність токсичних компонентів.

Відомо, що однією з причин виникнення внутрішньолікарняних інфекцій є звичайний інгаляційний вплив. Тому, коли на відкритому місці горить смітник з медичним сміттям, яке містить патогенну мікрофлору, збудники небезпечних інфекцій потоками повітря миттєво поширюються на десятки кілометрів навколо. Ситуацію не рятує і захоронення медичних відходів в землю. Небезпечні мікроорганізми вимиваються ґрунтовими водами, а коли біоорганіка відходів загниває — попадають на поверхню з газами, що виділяються. Дуже ймовірно, що медичні відходи, які утворюються в результаті використання населенням виробів медичного призначення, не проходять дезінфекції та потрапляють на смітники разом з харчовими відходами і можуть стати вогнищем інфекції. Тому проблема епідеміологічно-безпечного поводження з відходами ЛПУ, які щорічно утворюються в Україні, вимагає серйозного наукового аналізу і сучасних технологічних рішень.

Хімічна нейтралізація найчастіше використовується з використанням хлоровмісних речовин і часто поєднується з механічними процесами, наприклад, подрібнення або розчинення, щоб забезпечити повне проникнення хімічних речовин. Ще одним методом є стерилізація медичних відходів водяною парою під тиском і при температурі понад 100°C з використанням автоклавів. Автоклав застосовують для стерилізації перев’язувальних матеріалів, білизни, інструментів, посуду для бактеріологічних лабораторій, поживних середовищ для вирощування мікроорганізмів та ін. Автоклави також можуть використовуватися для стерилізації медичних відходів перед утилізацією на звалищі. Принцип дії автоклава заснований на зростанні температури кипіння води при підвищенні тиску.

В Росії, крім вище перелічених методів утилізації медичних відходів, застосовується використання мікрохвиль для дезінфекції медичних відходів,

стерилізація за допомогою іонізуючого, радіоактивного або інфрачервоного випромінювання²⁹. Використання мікрохвиль для дезінфекції медичних відходів одне з недавніх нововведень у цій області. Мікрохвильова обробка може бути здійснена і стаціонарно, і на пересувних об'єктах. Для цього типу дезінфекції відходи зазвичай попередньо подрібнюються, потім змішуються з водою і піддаються мікрохвильового випромінювання. Тепло і пар, що утворюються в ході обробки, забезпечують рівномірний нагрів всіх відходів і ефективно нейтралізують всі біологічні препарати. Подрібнення зменшує обсяг відходів до 80 %, при цьому перероблені відходи можуть бути утилізовані на звичайній звалищі.

Альтернативним методом стерилізації медичного обладнання, матеріалів і медичних відходів є стерилізація за допомогою іонізуючого, радіоактивного або інфрачервоного випромінювання. Стерилізаційний ефект іонізуючого випромінювання є результатом впливу на обмінні процеси клітини, тоді як радіоактивне і інфрачервоне випромінювання, високочастотні коливання роблять свій бактерицидну дію за допомогою тепла, що розвивається в оброблюваному предметі. Не всі медичні відходи можна піддати стерилізації цим способом (деякі мікроорганізми радіостійкі). Ризик опромінення персоналу, хоча і мінімальний, також є недоліком цього способу.

Залишається проблемою утилізація відходів із скла та металів, яка призводить до таких згубних наслідків як викиди токсичних речовин в атмосферу, утворення небезпечного шлаку, скидання хімікатів в стічні води, неекономічність у використанні природних ресурсів. Проблемою є і те, що для деяких технологій існує необхідність капітальних споруд, необхідність вживання дорогих імпортованих витратних матеріалів.

Таким чином, існуюча практика поводження з медичними відходами не забезпечує захист населення і навколишнього природного середовища від їхнього шкідливого впливу. Ця ситуація притаманна нині практично усім населеним пунктам України і становить загальнодержавну проблему, необхідність вирішення якої відповідає основним принципам державної політики у сфері поводження з відходами, сформульованим у Законі України «Про відходи» щодо забезпечення нормальної життєдіяльності населення, належного рівня санітарного очищення населених пунктів, охорони довкілля та ресурсозбереження. Зараз кожен лікувально-профілактичний заклад вже має свою специфіку і має право застосовувати один з цих методів, дозволених санітарними нормами. Але тут є і свої мінуси, адже за відсутності єдиного стандарту ЛПУ країни не мають точних

рекомендацій щодо вибору медичного устаткування і часто набувають прилади, які їм зовсім не підходять. Отже, напрошується висновок, що для ефективного вирішення проблеми знешкодження небезпечних відходів ЛПУ необхідно забезпечити всі лікувальні установи країни перевіреним і якісним обладнанням.

На державному рівні питанням утилізації відходів займається Державна компанія з утилізації відходів як вторинної сировини (Укрекокомресурси). Також функціонує Український центр поводження з відходами (підприємство спеціалізується на наданні послуги з утилізації відходів виробництва та споживання: медичних, біологічних, промислових, хімічних, технологічних, офісних, автомобільних, з вмістом нафти або мастил, з втраченим терміном придатності, а також пропонується утилізація інших видів відходів.

Вплив медичних відходів на здоров'я людей та довкілля

Накопичення значної кількості фізіологічно активних речовин у відходах становить небезпеку для здоров'я людини та довкілля. Їхнє неконтрольоване надходження у навколишнє середовище може негативно впливати на живі організми та призвести до непередбачуваних наслідків. Значна кількість лікарських засобів, виявлених у довкіллі, впливає на ендокринну

систему людини. Надходження препаратів з естроген-, прогестерон- і тестостерон-подібною дією та пестицидів, що імітують дію естрогену (ліндан) з стічними або ґрунтовими водами у неконтрольованих кількостях становить значну небезпеку для здоров'я людини та довкілля. За результатами досліджень, проведених у США, зазначені препарати, імітуючи дію природних гормонів, запускають фізіологічні процеси або навпаки, блокують їхню дію, що особливо негативно впливає на розвиток плоду та новонароджених³⁰. Численні дослідження засвідчили, що під їх впливом відбувається збільшення кількості випадків безпліддя, гормонозалежних злоякісних новоутворень, неврологічних розладів у дітей.

Сучасні очисні споруди України, що побудовані у 60-х роках ХХ ст. не пристосовані до очистки стічних вод від фармацевтичних відходів. Тому залишки лікарських засобів безперешкодно потрапляють у природні води і мають прямий вплив на рослини та тварин. Підтвердженням цього може бути факт, що влітку 2006 р. в річці Потомак і її

притоках дослідники з Геологічної служби США виявили особини самців малоротого і великоротого окуня з яйцеклітинами, хоч і недорозвиненими³¹. Це відкриття викликало побоювання, що залишки людських гормонів або хімічних речовин, що імітують їх дію, можуть спричинити негативний вплив на водну фауну.

Велику загрозу для здоров'я жителів України становлять залишки фармацевтичних препаратів у питній воді, адже водопостачання понад 75 % населення здійснюють з поверхневих вод. Постійне споживання такої води спричиняє звикання людського організму до певних ліків та їх накопичення. Тому, в разі захворювання, процес лікування ускладнюється, загострюються хронічні хвороби, виникають алергічні реакції тощо.

Окремою проблемою, як України, так і світу в цілому, є поводження з протермінованими та невикористаними ліками, які, зазвичай, потрапляють на сміттєзвалища. Дослідження науковців США щодо поводження з протермінованими фармацевтичними препаратами свідчать, що тільки 1,4 % населення повертає ліки до фармацевтів, а більша частина 89,4 % потрапляють у довкілля і становлять загрозу для живих організмів. Аналогічні дослідження в Україні не проводили, проте є дані, що майже в кожного десятого лікарського засобу з домашніх аптечок закінчився термін придатності³².

Проблема медичних відходів у Львівській області

Якщо аналізувати ситуацію з медичними відходами у Львівській області, то медичні заклади Львівщини утворюють значно більшу кількість медичних відходів, ніж передбачено встановленими лімітами. Так, відповідно до погоджених закладам охорони здоров'я лімітів на утворення та розміщення відходів, обсяги медичних становлять близько 888,594 тонн, з них 5,3 т — небезпечні відходи³³. За даними Головного управління охорони здоров'я Львівської ОДА, обсяги медичних відходів (аналогічних до побутових) на території області становлять — 78 235 тонн. Обсяг небезпечних медичних відходів, зокрема анатомічних, що містять кров і рідини тіла, хімічних, фармацевтичних та інфекційних — 57,7 тонн. Знешкоджують та утилізують 91 тонн медичних відходів, решту — заклади охорони здоров'я передають на захоронення³⁴. Така ситуація із медичними відходами спричиняє ризик забруднення навколишнього середовища, виникнення інфекційних захворювань серед населення.

Дана проблема потребує вирішення на законодавчому рівні в межах країни. На регіональному рівні, як конкретизація проблеми утилізації медичних відходів в межах Львівської області, можна було б прийняти місцевий нормативно-правовий акт, наприклад Програму поводження з медичними відходами на території Львівської області, в якому чітко було б прописано процес збирання, сортування та знешкодження медичних відходів на території області. Натомість Львівська обласна державна адміністрація розробляє нову Обласну програму поводження з ТПВ на 2012–2020 рр., в якій медичні відходи віднесені до основних компонентів ТПВ (в категорії «інше» та «відсів» — хоча шприци 10 см³, 20 см³, різного виду системи, тара від фізрозчинів і протерміновані фізрозчини і ін. препарати у тарі значно є більшими за 50 мм.)³⁵.

Держуправління ОНПС в Львівській області у 2012 році зобов'язало (попереджувальними листами та зверненнями на виконання доручення Мінприроди) заклади охорони здоров'я — утворювачів відходів отримувати в установленому законодавством порядку ліміт на утворення та розміщення відходів, що частково лише дає змогу здійснювати моніторинг утворення медичних відходів та координувати заходи щодо їх подальшої утилізації/знешкодження³⁶. Окрім цього, Держуправління ОНПС у Львівській області звернулось до контролюючих органів щодо посилення контролю за дотриманням вимог природоохоронного законодавства у сфері поводження з медичними відходами (збір, знешкодження, утилізація тощо).

12 березня 2013 року працівники сектору екологічної безпеки Держуправління ОНПС в Львівській області провели Круглий стіл із представниками медичних закладів Львівської області щодо дотримання вимог законодавства в питанні утворення, зберігання та утилізації медичних відходів (в т. ч. небезпечних та медико-біологічних (людські органи). Заклади охорони здоров'я представляли як керівники, так і персонал, який безпосередньо задіяний у процесі утворення медвідходів. Тому головним завданням перед спеціалістами Держуправління було донести повну інформацію щодо здійснення необхідних етапів у процесі безпечного поводження з медичними відходами й відповідному оформленні документів для отримання лімітів і дозволів. Лише 44 зі 148 медичних закладів отримали ліміти на свої відходи. Відтак більшість установ охорони здоров'я у поводженні з відходами порушують законодавство України³⁷.

«В 2011 році ми розпочали проводити перевірки лікувальних закладів щодо наявності у них лімітів та дозволів на відходи. Всіх медичних закладів області ми поки не охопили, але це тимчасово, — ска-

зав начальник Державної екологічної інспекції у Львівській області Дмитро Штикало. — Мені дуже неприємно виписувати на керівника лікарні чи поліклініки штраф у розмірі 850–1700 грн. Але якщо у медичного закладу відсутні дозволи та ліміти на відходи — ми змушені притягувати їх до відповідальності»³⁸.

За словами завідувача сектору екологічної безпеки, поводження з відходами Управління охорони навколишнього природного середовища у Львівській області Назара Сороки, «ліміти на відходи, які мали б отримувати медичні заклади, повинні стимулювати медичні заклади укладати угоди з компаніями що мають ліцензії на поводження з небезпечними відходами, та утилізувати ці відходи»³⁹.

Щодо утилізації медичних відходів, то у Львові починає своє функціонування представництво ТОВ «Екологічні переробні технології», що планує розміщення та введення в експлуатацію печі-інсинератора С.Р.-100 mobile «ATI Incinerateurs MULLER» — мобільного устаткування для спалювання медичних та інших відходів. На перший погляд, ініціатива ТОВ «Екологічні переробні технології» утилізувати медичні відходи є дуже позитивною, адже спрямована на вирішення нагальних проблем сучасності. При детальному аналізі документації ТОВ «Екологічні переробні технології» (ОВНС, висновок державної екологічної експертизи), виникло чимало запитань та зауважень. Зупинимось на деяких з них. У вищевказаних документах зазначено, що, крім медичних відходів, утилізації підлягають відпрацьовані нафтопродукти (моторні, індустріальні масла, їхні суміші), непридатні для використання за призначенням, відходи виробництва, виготовлення і застосування смол, латексів, пластифікаторів, клеїв. Про згубний вплив випарів цих речовин на довкілля та здоров'я населення відомо кожному. Тобто, постає запитання: «Чи під такою благородною метою, як утилізація медичних відходів, не буде утилізуватися все, що завгодно?». Представники ТОВ «Екологічні переробні технології» звісно запевняють, що утилізуватимуть лише медичні відходи, але для чого тоді в дозвільних документах зазначати й інші відходи? Навіть проконтролювавши вміст надходження на утилізацію, контролюючі органи не вправі заборонити її, адже є всі необхідні дозвільні документи для такої діяльності. Підводячи підсумок, однозначно можна констатувати, що проект по утилізації медичних відходів є дуже актуальним і ТОВ «Екологічні переробні технології» переслідує гарну мету, але чи завжди мета виправдовує засоби та негативні, а часом і фатальні наслідки?

Виходячи із вищевикладеного, можемо зробити висновок, що в Україні насправді відсутній механізм збору та знешкодження медичних відходів. Навіть ті компанії, які отримали ліцензію, не проводять утилізацію відповідно до всіх вимог чинного законодавства, а тому медичні заклади фактично і не мають з ким укладати угоди. Окрім того, медичні заклади мають ще й такі проблеми, як:

- недостатня кількість одноразової тари для збирання та пакування медичних відходів, в результаті чого відмічаються факти збирання і тимчасового зберігання не обеззаражених медичних відходів у побутовій тарі (коробках господарчих пакетах) і контейнерах, призначених для побутових відходів;
- недостатня кількість контейнерів для тимчасового зберігання медичних відходів;
- відсутність спеціального санітарно-гігієнічного обладнання, інвентарю, витратних матеріалів для упаковки медичних відходів (спеціальних пакетів, одноразових ємностей, багаторазових пакетів, транспортних внутрікорпусних телижок або міні-контейнерів), а також проста і надійна технологія герметизації одноразової упаковки;
- недостатня кількість або відсутність спеціального транспорту для перевезення відходів з території стаціонару до місць захоронення та знешкодження відходів.

Отже, підводячи підсумки, можемо зробити такі висновки:

В Україні щорічно утворюється 380–400 тис. тонн медичних відходів, з них 100–120 тис. тонн — небезпечні. Постійне надходження у довкілля неякісних лікарських засобів та відходів фармацевтичної промисловості становлять значну небезпеку для здоров'я людини та довкілля. Головні джерела надходження фармацевтичних відходів у довкілля — каналізаційні стоки та сміттєзвалища. Саме тому, необхідно заборонити складування медичних відходів на полігонах твердих побутових відходів, що практикується зараз, та посилити контроль і відповідальність операторів полігонів ТПВ за захоронення медичних відходів на цих полігонах.

Важливою і вкрай необхідною потребою сьогодення є створення нової та розширення сучасної нормативно — правової бази із зазначеної проблеми відповідно до міжнародних стандартів, яка б посилювала відповідальність суб'єктів владних повноважень, що здійснюють контроль в галузі поводження з медичними відходами та виробників медичних відходів, визначала правові й технічні умови для моніторингу, обліку й звітності в сфері

поводженням з медичними відходами, затвердила найкращі доступні технології в сфері утилізації медичних відходів, стимулювала утворення та діяльність підприємств, які будуть займатися збором та утилізацією медичних відходів, чітко розмежувала б повноваження органів державної влади, які здійснюють контроль у сфері поводження з відходами. Лише чітка законодавча регламентація стане першим кроком та сприятиме вирішенню даної проблеми на практиці.

- 1 Обласна програма поводження з небезпечними відходами в Львівській області, затверджена розпорядженням голови Львівської облдержадміністрації від 24.04.2009 р. № 344/05-09.
- 2 Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням від 22.03.1989 р.
- 3 «Проблема утилізації небезпечних медичних відходів (на прикладі України і Польщі)/ Попович О.Р., Ятчишин Ю.Й., Мальований М.С., Яворівська І.М., Вронська Н.Ю., 2008 р., с. 60–61.
- 4 Я не знаю чи правильно вказати посилання «Звіт про виконання Річного плану заходів з виконання покладених на Мінприроди завдань на 2011 рік», чи ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ НУО (ЩД НУО) «ТРОМАДСЬКА ОЦІНКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ» ЗА 2011 РІК (ВКЛЮЧАЮЧИ АНАЛІЗ ЗА ПЕРІОД З 2003 РОКУ), с. 311
- 5 Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням від 22.03.1989 р.
- 6 «Звіт про виконання Річного плану заходів з виконання покладених на Мінприроди завдань на 2011 рік», чи ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ НУО (ЩД НУО) «ТРОМАДСЬКА ОЦІНКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ» ЗА 2011 РІК (ВКЛЮЧАЮЧИ АНАЛІЗ ЗА ПЕРІОД З 2003 РОКУ), с. 312
- 7 Там само.
- 8 «Законодавчі ініціативи щодо поводження з медичними відходами»/ «Щотижневик АПТЕКА» [2012–06–13].
- 9 «Проблема утилізації небезпечних медичних відходів (на прикладі України і Польщі)/ Попович О.Р., Ятчишин Ю.Й., Мальований М.С., Яворівська І.М., Вронська Н.Ю., 2008 р., с. 60–61.
- 10 Закон України «Про відходи» від 05.03.1998 № 187/98.
- 11 Там само.
- 12 «Медичні відходи в Україні утилізуватимуть»/ щоденна інтернет-газета «Вголос» [2012–05–06].
- 13 «Класифікація медичних відходів з урахуванням факторів безпеки в проекті ДСанПіН «Правила поводження з медичними відходами» / М.Г. Проданчук, чл.:кор. НАМНУ, Л.І. Повякель, к.біол.н., О.О. Бобильова, к.мед.н., С.П. Бережнов Інститут екогієни і токсикології ім. Л.І. Медведя, м. Київ/ СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТОКСИКОЛОГІЇ 1/2012, с. 58.
- 14 Там само.
- 15 Цю інформацію я знайшла в планах семін. занять, тому не знаю як з нею вчинити
- 16 «Класифікація медичних відходів з урахуванням факторів безпеки в проекті ДСанПіН «Правила поводження з медичними відходами» / М.Г. Проданчук, чл.:кор. НАМНУ, Л.І. Повякель, к.біол.н., О.О. Бобильова, к.мед.н., С.П. Бережнов Інститут екогієни і токсикології ім. Л.І. Медведя, м. Київ/ СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТОКСИКОЛОГІЇ 1/2012, с. 59.
- 17 Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (надалі — Стратегія) від 21 грудня 2010 року N 2818-VI
- 18 Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 рр. (надалі — НПД), затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 577-р
- 19 «Звіт про виконання Річного плану заходів з виконання покладених на Мінприроди завдань на 2011 рік», чи ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ НУО (ЩД НУО) «ТРОМАДСЬКА ОЦІНКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ» ЗА 2011 РІК (ВКЛЮЧАЮЧИ АНАЛІЗ ЗА ПЕРІОД З 2003 РОКУ), с. 195
- 20 <http://zik.ua/ua/news/2013/03/12/398133>
- 21 Кодекс про адміністративні правопорушення України
- 22 Там само.
- 23 Там само.
- 24 Положення про Державну екологічну інспекцію України, затверджене Постановою кабінету Міністрів України від 17 листопада 2001 р. № 1520.
- 25 Відповідь Державної екологічної інспекції України на інформаційний запит від 17.12.12 № 2/2 — 10/83.
- 26 Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 400/2011.
- 27 Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV.
- 28 Наказ МОЗ України від 08.07.2004 № 349 «Про затвердження Правил проведення утилізації та знищення неякісних лікарських засобів»
- 29 <http://ria.ru/spravka/20120724/708025497.html>
- 30 І. Койнова, Д. Ковпак «Вплив фармацевтичних відходів на довкілля та проблеми поводження з ними»/ ВІСНИК Львівського національного університету імені Івана Франка, серія геогр. 2009. Вип. 36. С. 194–199
- 31 Там само.
- 32 Там само.
- 33 Зауваження і пропозиції до Обласної програми поводження з ТПВ на 2012–2020 рр. МБО «Екологія — Право — Людина» від 01.01.2013 р. № 1.
- 34 Там само.
- 35 Там само.
- 36 Там само.
- 37 http://www.ekologia.lviv.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=1768Itemid=87
- 38 <http://zik.ua/ua/news/2013/03/12/398084>
- 39 Там само.

Опублікування висновків державної екологічної експертизи: три роки судової тяганини і ми майже у мети

Єлизавета Алексєєва
провідний юрисконсульт, керівник
інформаційно-аналітичного відділу ЕПЛ

Стаття висвітлює хід і результати судового розгляду справи ЕПЛ, яка була подана з метою опублікування висновків державної екологічної експертизи на веб-сайті Мінприроди. Автор наводить норми законодавства, що були покладені в основу позову, а також наводить аргументи щодо помилковості доводів протилежної сторони. Також у статті описується хід судового контролю за виконанням рішення по цій справі.

Іще на початку двохтисячних отримати копію висновку екологічної експертизи щодо функціонуючого неподалік об'єкту від держуправління чи Мінприроди було практично неможливо. У більшості випадків доводилося звертатися до судів, які навіть у такому випадку суди не завжди визнавали право запитувачів на доступ до такого документа. Протягом останніх п'ятнадцяти років під тиском екологічної громади ця ситуація поступово змінювалася, але в будь-якому разі за процедурою «запит-відповідь» очікувати бажаного документа доводилося щонайменше місяць. Проактивно, тобто без запиту, опубліковувати висновки екологічної експертизи відповідні органи публічної влади не вважали доцільним, хоча саме це із 1999 року було обов'язковою вимогою законодавства.

У вересні 2010 року МБО «Екологія-Право-Людина» зверталася до Мінприроди за офіційним роз'ясненням ситуації із опублікуванням висновків державної екологічної експертизи на офіційній веб-сторінці Мінприроди у мережі Інтернет (<http://www.menr.gov.ua>), на якій на день подання запиту було розміщено лише п'ять висновків.

У своєму листі від 19 жовтня 2010 року Мінприроди пояснило, що оприлюднення змісту висновків дер-

жавної екологічної експертизи (текстів висновків) у повному обсязі Міністерством чи його територіальними підрозділами не здійснюється, оскільки це не вимагається чинним законодавством. Також Мінприроди повідомило, що щорічно в системі державної екологічної експертизи видається біля 7 тисяч висновків, а сканування виданих висновків є невласивою функцією для експертів, кількість яких є значно меншою, ніж потребується для опрацювання всього обсягу наявної проектної документації, а, відтак, у Мінприроди немає технічних можливостей та людських ресурсів для оприлюднення висновків на сайті Мінприроди.

Тим не менше, відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про екологічну експертизу» еколого-експертні органи чи формування після завершення екологічної експертизи зобов'язані повідомляти про її висновки через засоби масової інформації. Відповідно до ст. 6 Оргуської конвенції, громадськість має право доступу до повних текстів рішень із питань, що стосується довкілля — у випадку України — в тому числі і до текстів висновків державної екологічної експертизи. Ще у 2005 році Комітет із дотримання Оргуської конвенції, вирішуючи справу про дотримання Україною положень даної конвенції, встановив, що Україна порушила свої зобов'язання за Оргуською

конвенцією, не надавши громадськості висновок держаної екологічної експертизи щодо судового каналу Дунай-Чорне море. Після цього Кабінет Міністрів України зобов'язав Мінприроди, починаючи із кінця 2008 року, постійно публікувати усі висновки держаної екологічної експертизи на офіційній веб-сторінці, а також у спеціальному друкованому виданні. Більше того, на початку 2010 року Донецький апеляційний адміністративний суд України виніс рішення, у якому постановив рішення про протиправність бездіяльності Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Донецькій області щодо не опублікування повних текстів висновків держаної екологічної експертизи.

Як не прикро, втім виглядало, що для нашого Мінприроди ні рішення Верховної Ради України чи Кабінету Міністрів України, ні рішення суду у аналогічній справі, не є авторитетними. Для вирішення цього питання ЕПЛ вирішила звернутися із стратегічним судовим позовом безпосередньо до Мінприроди. Наприкінці жовтня 2011 року Окружний адміністративний суд м. Києва виніс рішення за позовом ЕПЛ до Мінприроди України про визнання протиправною бездіяльністю Мінприроди, яка полягала у не опублікуванні повних текстів висновків державної екологічної експертизи на офіційному веб-сайті Міністерства та про зобов'язання Мінприроди розмістити такі висновки у мережі Інтернет. Своїм рішенням суд визнав, що чинне законодавство покладає обов'язок на орган, який приймає такі важливі рішення в сфері довкілля, як висновки державної екологічної експертизи, оприлюднювати їх, і відповідно зобов'язав Мінприроди протягом 2 місяців розмістити на своєму сайті 1293 висновки, видані протягом 2009 — першої половини 2011 років. Суд також залишив за собою контроль за виконанням судового рішення, передбачивши обов'язок Мінприроди подати у встановлений строк звіт про виконання рішення.

Даний судовий процес варто відзначити ще й у зв'язку із «цікавою» захисною стратегією Мінприроди. Так, під час судового розгляду відповідач подав до суду заяву про зупинення провадження по справі у зв'язку із реорганізацією Міністерства охорони навколишнього природного середовища України у Міністерство екології та природних ресурсів України і, відтак, доцільністю залучити новостворене міністерство, яке буде виконувати судові рішення. Поновлено провадження було у червні 2011 року за клопотанням ЕПЛ у зв'язку із затвердженням у квітні 2011 Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, яке відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 року ставало правонаступником Міністерства охорони

навколишнього природного середовища. Разом із тим, після заміни процесуального правонаступника і відновлення зупиненого за його ініціативою провадження, Мінприроди заявило, що позов ЕПЛ не підлягає до задоволення, оскільки станом на жовтень 2011 року щодо новоствореного міністерства (яке існувало і повноцінно функціонувало станом на день винесення рішення вже півроку) ще не видано відповідного акту Кабінетом Міністрів України про можливість виконання Міністерством екології та природних ресурсів повноважень та функцій Міністерства охорони навколишнього природного середовища. Така позиція юрдепартаменту новоствореного міністерства не була підтримана судом, і останній поклав обов'язок щодо опублікування висновків саме на нове функціонуюче міністерство. Разом з тим, відкритим залишилося питання, на яких підставах новостворене міністерство приймало нормативні акти і видало дозвільні документи, якщо, як заявляв його уповноважений представник, офіційного передання функцій не відбулося, а Положення про Міністерство екології та природних ресурсів не передбачає правонаступництва.

Мінприроди не погодилося із рішенням суду першої інстанції і подало апеляційну скаргу. За результатами її розгляду Київський апеляційний адміністративний суд 22 листопада 2012 року підтримав рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 27 жовтня 2011 року про зобов'язання Мінприроди опублікувати в Інтернеті повні тексти висновків державної екологічної експертизи, виданих у 2009–2011 роках. Таким чином, 22 листопада 2012 року вступило в силу рішення суду першої інстанції та почався перебіг 2-ох місячного строку, встановленого судом на виконання рішення.

21 лютого 2013 року листом у відповідь на запит ЕПЛ Мінприроди повідомило, що на виконання рішення суду Мінприроди розмістило на офіційному веб-сайті висновки за 2009–2010 роки та здійснює роботу щодо підготовки висновків державних екологічних експертиз, виданих у першому півріччі 2011 року для оприлюднення. У січні-березні 2013 року (із порушенням строків, встановлених судом) Мінприроди розмістило на сайті понад тисячу висновків ДДЄ.

Разом з тим, Мінприроди обмежилася титульними сторінками висновків, які містять лише деякі елементи його вступної та заключної частин (короткі документи на 1–2 сторінки на бланку Мінприроди і за підписом посадової особи), і не розмістило наукові-екологічні експертні оцінки, які є невід'ємними частинами висновків ДДЄ, і містять їхні основні — усю описову та основну долю заключної — частини. Відповідно до

ст. 43 Закону України «Про екологічну експертизу» саме в описовій / констатуючій частині висновку ДЕЕ описується вплив запланованої чи здійснюваної діяльності на стан навколишнього природного середовища та ступінь екологічного ризику заходів, спрямованих на нейтралізацію і запобігання цьому впливові та забезпечення вимог екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів. Наукова еколого-експертна оцінка об'єкта ДЕЕ є невід'ємною частиною висновку ДЕ (про що обов'язково вказується у кожному випадку на титульній сторінці висновку), оскільки саме в ній міститься основна обов'язкова констатуюча (описова) частина висновку експертизи. Зокрема, в ній міститься обґрунтування екологічної допустимості і можливості прийняття позитивного рішення щодо об'єкта екологічної експертизи та враховуються соціально-економічні наслідки, тобто зазначається суть відповідної експертизи, згідно вимог ст. 39 Закону України «Про екологічну експертизу». Без наукової еколого-експертної оцінки висновок експертизи не відповідає вимогам ст. 39 та 43 Закону України «Про екологічну експертизу».

25 березня 2013 року в межах процедури судового контролю Окружний адміністративний суд м. Києва, розглянувши звіт Мінприроди про ви-

конання судового рішення та заперечення ЕПЛ щодо такого трактування рішення суду, зобов'язав Мінприроди опублікувати в Інтернеті висновки державної екологічної експертизи в обсязі, визначеному ст. 43 Закону України «Про екологічну експертизу», тобто опублікувати в мережі крім титульних сторінок ще 1293 наукові еколого-експертні оцінки. На це суд надав Мінприроди ще три місяці. Наприкінці червня зазначений строк добіг кінця, але Мінприроди і надалі опирається у виконанні рішення. Судовий контроль за цим процесом іще триває.

Варто відзначити, що ще одним аргументом захисту юристів Мінприроди у даному процесі було апелювання до факту, що із другою половиною 2011 року Мінприроди регулярно публікує видані органом висновки експертизи за своєю сайті. І хоча цей аргумент жодним чином не виправдовує попередню бездіяльність, вже третій рік підряд усі видані висновки без затримки з'являються у відповідному розділі у мережі Інтернет. Ложкою дьогтю тут послужить хіба що скорочення у тому ж 2011 році кількості виданих висновків із семи тисяч до менше півсотні. Це відбулося у зв'язку із скасуванням Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» процедури обов'язкової державної екологічної експертизи для проектів будівництва.

Обстоювання європейських стандартів оцінки впливу на довкілля в Україні національними та міжнародними експертами

На початку грудня 2012 року за фінансової підтримки Європейської програми Міжнародного фонду «Відродження» МБО «Екологія-Право-Людина» розпочала новий проект «Обстоювання європейських стандартів оцінки впливу на навколишнє природне середовище в Україні».

Оцінка впливу на довкілля (ОВД) — це обов'язкова процедура, яка передуює прийняттю рішення відповідальним органом щодо дозволу на будівництво об'єкта (фабрики, заводу) або проведення діяльності (видобуток копалин, вирубка лісу, підняття рівня води), яка полягає у оцінці впливів для довкілля від будівництва та експлуатації такого об'єкта/діяльності та розробці плану зменшення/компенсації таких впливів. Інститут оцінки впливу на довкілля є одним із проявів концепції сталого розвитку, коли під час прийняття рішень поряд із економічними і соціальними беруться до уваги і екологічні чинники.

Європейський союз використовує інститут оцінки впливу із 1985 року, коли на рівні Союзу була прийнята відповідна директива. Крім безпосередньо підготовки спеціалістами самого звіту із оцінки впливу запланованої діяльності європейська модель ОВД включає ряд вимог щодо широкого залучення громадськості до обговорення звіту із оцінки впливу та прийняття рішення щодо реалізації проекту. В Україні ж в рамках інституту державної екологічної експертизи матеріалів оцінки впливу на навколишнє природне середовище (ОВНС) застосовуються лише деякі елементи європейської системи. Натомість в рамках євроінтеграційних процесів ЄС визнає необхідність проведення гармонізації першочергово екологіч-

ного законодавства, виділяючи інституту оцінки впливу на довкілля як особливий пріоритет.

Стратегічна мета проекту ЕПЛ полягає у виробленні та просуванні спільної експертної позиції щодо шляхів впровадження в Україні європейських стандартів здійснення оцінки впливу на довкілля та участі громадськості у цьому процесі.

У ході реалізації проекту заплановано створити експертну групу із національних та міжнародних спеціалістів, які провівши порівняльний аналіз українського та європейського законодавства у відповідних сферах, вироблять конкретні рекомендації щодо найбільш оптимальної моделі оцінки впливу на довкілля для України, яка би враховувала політико-економічну ситуацію у державі та відповідала європейським нормам.

У рамках проекту також передбачено проведення широкомасштабного обговорення вироблених рекомендацій усіма зацікавленими сторонами: центральними та місцевими органами державної влади, спеціалістами від бізнесу, неурядовими громадськими організаціями екологічного спрямування та простими громадянами.

Після обговорення рекомендації у сфері оцінки впливу на довкілля разом із відповідними довідковими і супроводжуючими матеріалами будуть опубліковані окремим виданням і поширені серед державних службовців центральних і місцевих органів влади, представників природоохоронних громадських організацій та інших зацікавлених осіб.

Заключним заходом проекту восени 2013 року стане міжнародна конференція, що відбудеться у місті Львові. До участі у конференції будуть

запрошені експерти проекту, які представляють на- працювані в рамках проекту матеріали та видання, а також зможуть відповісти на будь-які запитання учасників у сфері законодавчого вдосконалення інституту оцінки впливу на довкілля в Україні.

Єлизавета Алексєєва,
*провідний юрисконсульт, керівник
інформаційно-аналітичного відділу ЕПЛ,
керівник проекту*

Покращення регулювання екологічної складової регіональних програм у Львівській області

Протягом грудня 2012-липня 2013 року ЕПЛ за фінансової підтримки програми «Громадянське суспільство та належне врядування» Міжнародного фонду «Відродження» виконувала проект, який був спрямований на реалізацію принципу наскрізності екологічної політики та, як результат, — підвищення якості двох регіональних програм, які розроблено Львівською обласною державною адміністрацією (надалі — ЛОДА) на момент реалізації проекту — Регіональної програми розвитку малого і середнього підприємництва у Львівській області на 2013–2015 рр. та Обласної програми поводження з твердими побутовими відходами на 2013–2020 роки. Необхідність врахування екологічної складової в програмі, що стосується розвитку підприємництва зумовлена вимогами державної екологічної політики, яка вимагає інтеграції екологічної складової в секторальні політики державного, регіонального та місцевого рівнів. Внесення пропозицій до проекту обласної програми поводження із твердими побутовими відходами (надалі — ТПВ) викликано необхідністю вирішення критичної ситуації, яка склалася у Львівській області із ТПВ, їхнім захороненням та утилізацією.

Звичною проблемою для соціально-економічних, секторальних програм, програм розвитку регіонів є низька пріоритизація екологічних питань у порівнянні із економічними чи соціальними питаннями. Саме узгодженню економічно-соціальних та екологічних цілей проектів таких програм слугує Стратегічна екологічна оцінка (СЕО) — міжнародно визнаний інструмент екологічної політики.

Предметом СЕО є політики, плани та програми, включаючи прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо та короткостроковий періоди; державна програма економічного та соціального розвитку України на короткотривалий період, прогнози економічного та соціального розвитку областей, районів, міст на короткостроковий період; прогнози та програми розвитку окремих галузей економіки.

У травні 2003 р. у Києві на зустрічі Міністрів охорони навколишнього природного середовища європейських країн Україна підписала міжнародний Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті. Мета Протоколу полягає у сприянні врахуванню екологічних аспектів при розробці проектів, планів та програм соціально-економічного розвитку, проектів нормативних та законодавчих документів, забезпечення участі громадськості у реалізації Стратегічної екологічної оцінки, встановлення чітких, прозорих та ефективних процедур Стратегічної екологічної оцінки, сприяння сталому розвитку на рівні офіційних документів, планів, програм. У Європейському Союзі проведення стратегічної екологічної оцінки закріплено на рівні директиви і є обов'язком органів, що приймають плани та програми, які можуть мати значний вплив на довкілля, починаючи з 2004 року. В Україні, через затримки із ратифікацією Протоколу про СЕО, такого обов'язку немає. Беручи до уваги низький рівень поінформованості громадськості та державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо даного інструменту, відсутність достатньої кількості експертів із СЕО та коштів у відповідних бюджетах для реалізації СЕО, запровадження такого інструменту потребує часу, поінформованості та навиків учасників СЕО.

В Україні практика проведення Стратегічної екологічної оцінки знаходиться на зародковому етапі, але її розвиток надзвичайно важливий для забезпечення інтегрованості екологічної політики та залучення громадськості. Саме СЕО допомагає покращити якість управлінських рішень, зменшити кількість конфліктів між владою та громадою та мінімізувати ризик виникнення дорогих помилок у майбутньому в процесі реалізації стратегічного документа.

З метою навчання та пілотного проведення СЕО, ЕПЛ проведено СЕО проекту обласної Програми поводження із ТПВ на етапі, коли ще програма не затверджена. В результаті проведення СЕО було сформовано проект звіту про СЕО програми, обговорено його із громадськістю, науковцями, органами охорони природи і охорони здоров'я.

Із текстом звіту можна ознайомитися тут: <http://epl.org.ua/nashi-publikacii/zvit-pro-strategichnu-ekologichnu-ocinku-proektu-oblasnoji-programi-povodzhennja-z-tpv-na-2012-2020-rr-proekt/>

Після отримання та опрацювання коментарів громадськості щодо проекту звіту, його доопрацьовано і остаточну версію направлено до ЛОДА для опрацювання і використання при прийнятті остаточного рішення.

Крім того, ЕПЛ двічі надавала свої коментарі щодо проектів обласної програми поводження із ТПВ, яку розробляє ЛОДА. Низка коментарів ЕПЛ вже враховано. 17 червня 2013 року ЕПЛ також організувала проведення круглого столу для обговорення проекту обласної програми поводження із ТПВ із залученням широкого кола громадськості, науковців, бізнесу та органів влади. (прес-реліз заходу можна побачити тут: <http://epl.org.ua/novini/anons/backPid/393/article/5629/>)

Учасниками дуже активно обговорювався проект документа, а також проблема поводження із відходами на рівні області та всієї України. Зокрема, були запропоновані такі рекомендації для розробника проекту програми — ЛОДА:

1. Врахувати європейський досвід, нові та передові технології поводження із ТПВ.
2. Врахувати питання щодо можливості збору та компостування органічних відходів у складі ТПВ.
3. Тарифи за послуги з поводження із ТПВ повинні бути економічно обґрунтованими і в проекті програми слід розробити динаміку змін тарифів протягом дії програми.
4. Врахувати можливість спалювання на підприємстві «Миколаївцемент» певних відсортованих компонентів ТПВ як альтернативного палива, що дозволить значно зменшити об'єми ТПВ, що захоплюються.
5. Змінити концепцію програми із спрямуванням на максимальне сортування ТПВ для їхньої подальшої переробки чи використання.
6. Врахувати можливість зменшення об'єму ТПВ, що попадають на сміттєзвалища на 40 % за рахунок відсортування ПЕТ-пляшок та їхньої подальшої переробки.
7. У програмі бракує SWOT-аналізу, що дозволить підвищити її якість.
8. Для вдосконалення програми, моніторингу та оцінювання її впровадження, комплексного вирішення проблем поводження із ТПВ в області слід створити постійно діючу робочу групу, як платформу для координації зусиль влади, науковців та громадськості. Із вказаними рекомендаціями можна ознайомити-

ся за вказаним посиланням: <http://epl.org.ua/ekologija/vidkhodi/dokumenti-epl/rekomendacii-uchasnikiv-kruglogo-stolu-shchodo-rozroblenoji-oblasnoji-programi-povodzhennja-iz-tpv-na-lvivshchini-na-2013-2020-roki/>

У процесі реалізації проекту також стало відомо, що Міністерство екології та природних ресурсів України розробило проект Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013 — 2020 роки. Після отримання доступу до проекту програми, ЕПЛ опрацювало його та сформулово коментарі щодо даного документа, які направило до Міністерства екології та природних ресурсів України та Кабінету Міністрів України. Зокрема, основні застереження викликали відсутність положень у програмі, які б стосувалися зменшення обсягів утворення відходів, компостування органічних частин ТПВ, а також включення механізму оплати послуг з утилізації та переробки певних видів відходів у їхню вартість.

У рамках проекту ЕПЛ розроблено та поширено Методичні рекомендації щодо моніторингу та оцінювання регіональних програм поводження із твердими побутовими відходами, оскільки величезна кількість програмних документів природоохоронного спрямування не виконуються і залишаються на папері через недостатньо ефективний або відсутній процес моніторингу та оцінювання виконання таких програм та врахування результатів моніторингу та оцінювання при розробці нових (продовженні дії існуючих) програм. Не дивно, що і в новому проекті ЛОДА, положення щодо моніторингу та оцінювання програми поводження із ТПВ майже не розроблені, що може негативно вплинути на ефективність даної програми та її можливість у майбутньому вирішити проблему поводження із ТПВ на Львівщині та досягнути задекларованих результатів. Тому, маємо надію що наші рекомендації будуть включені до тексту програми або використані згодом в процесі моніторингу та оцінювання обласної програми поводження із ТПВ. Із текстом методичних рекомендацій можна ознайомитися за посиланням: <http://epl.org.ua/nashi-publikacii/metodichni-rekomendacii-shchodo-monitoringu-ta-ocinjuvannja-regionalnikh-program-povodzhennja-iz-tverdimi-pobutovimi-vidkhodami/>

ЕПЛ також вирішила долучитися до просвітницької діяльності для внесення свого вкладу в процес зменшення кількості відходів, які попадають на сміттєзвалище. Нашу увагу привернула проблеми неконтрольного та масштабного використання поліетиленових пакетів в супермаркетах, базарах, магазинах та інших закладах, що призводить до нищівного впливу таких відходів на довкілля, попадання їх в річки та водні об'єкти, забруднен-

ня територій довкола полігонів. Тому ЕПЛ було розроблено та опубліковано буклет, призначений для різних верств населення з метою підвищення їхнього рівня екологічної культури та свідомості щодо негативного впливу таких пакетиків на довкілля. Із текстом буклету можна ознайомитися тут: <http://epl.org.ua/nashi-publikaciji/polietilenovi-paketi-zruchnist-povsjakdennja-chi-nebezpeka-dlja-maibutnogo/>

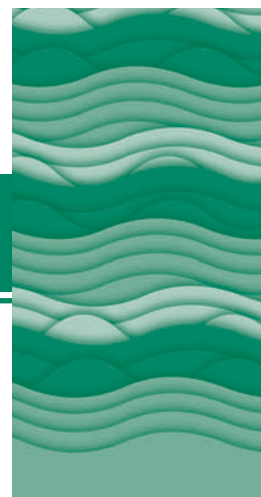
Для активізації обговорення проблем поводження із ТПВ в суспільстві було залучено журналістів до висвітлення всіх основних заходів організації. Експерти та працівники ЕПЛ брали участь у низці прес-конференцій та освітніх заходів, радіопередач на тему відходів, поширювали публікації

та позиції ЕПЛ серед громадськості. На радіо «Незалежність» у прямому ефірі у трьох передачах циклу «Акцент соціум» за участю експертів ЕПЛ, представників наукових кіл, органів влади піднімалися питання поводження із ТПВ, поводження із небезпечними відходами, проблема функціонування Львівського сміттєзвалища та інші актуальні питання. Вся детальна інформація про перебіг проекту, його результати є доступними на сайті ЕПЛ: www.epl.org.ua

Оля Мелень-Забрамна

*керівник юридичного відділу,
керівник проекту*

СВІТ ОЧИМА ДИТИНИ



Карпати

Я приїхала в Карпати
подивитись, що тут, як.
А, приїхавши, дивлюся, —
Тут будують на річках!

Тут пилюка і каміння,
Тут засушені річки.
Так не можна, це ж природа!
Вона гарна навесні.

Ви ж вбиваєте природу,
Ну навіщо ж ви ось так?
Ви не вмієте любити,
Ту красу, що є в річках?!

Тече річка з гір високих

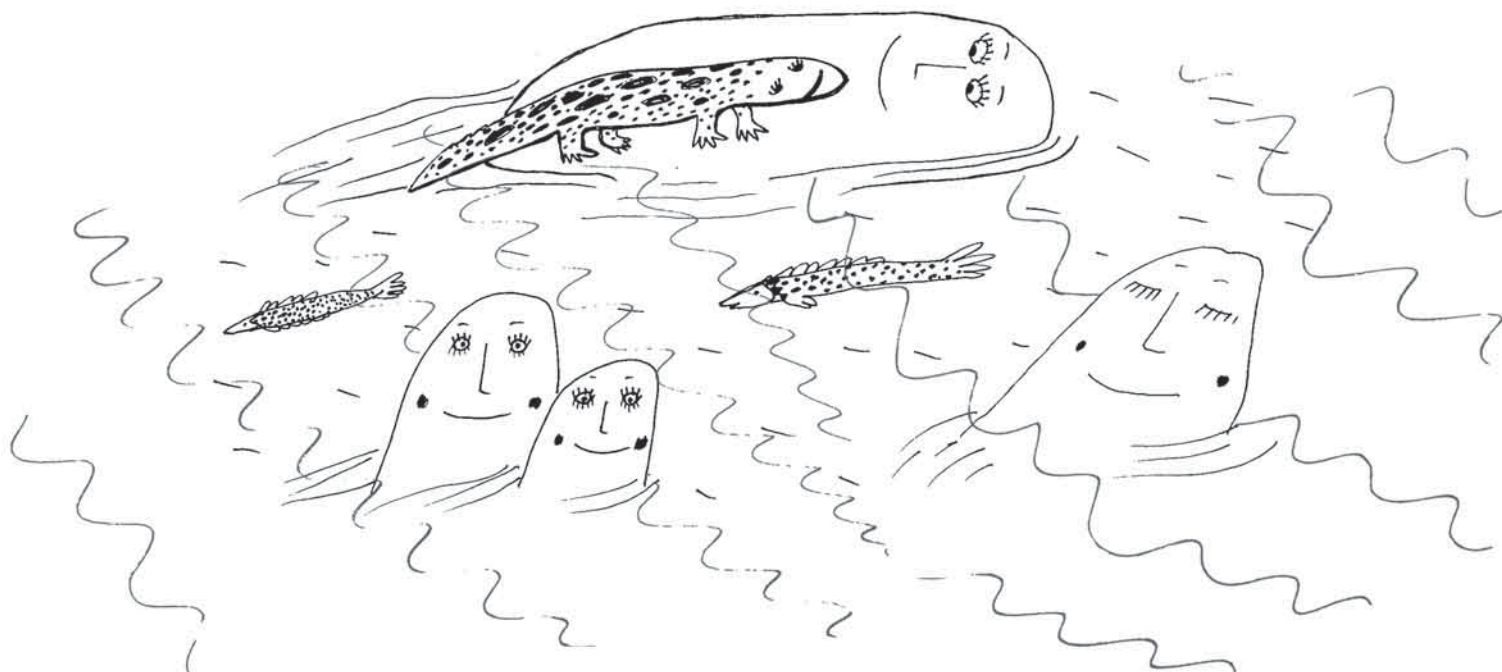
Тече річка з гір високих,
Швидким нестримним бігом
Перевертає камінці
І виживає навіть під глибоким снігом!

Вічнозелені сосни та ялини
Стоять, мов зелені мури.
І звір, і птах спішить
На водні процедури.

Проміння сонячні іскряться
У дзеркалі холодної води.
Тож не даймо зруйнувати
Чистої карпатської краси!

Євгенія Бабенко,
учениця 8 класу, СШ №7, м. Львів

Марта Нестор,
учениця 6 Б класу, СШ №7, м. Львів



Казковість карпатських річок

Анастасія Вербіцька, учениця 9 класу, СЗШ № 7, м. Львів

Хто не бачив карпатських річок, той власне нічого не бачив. Здавалося б, нічого особливого: звичайні водойми зі звичною будовою. Але серце бачить те, чого не бачать очі.

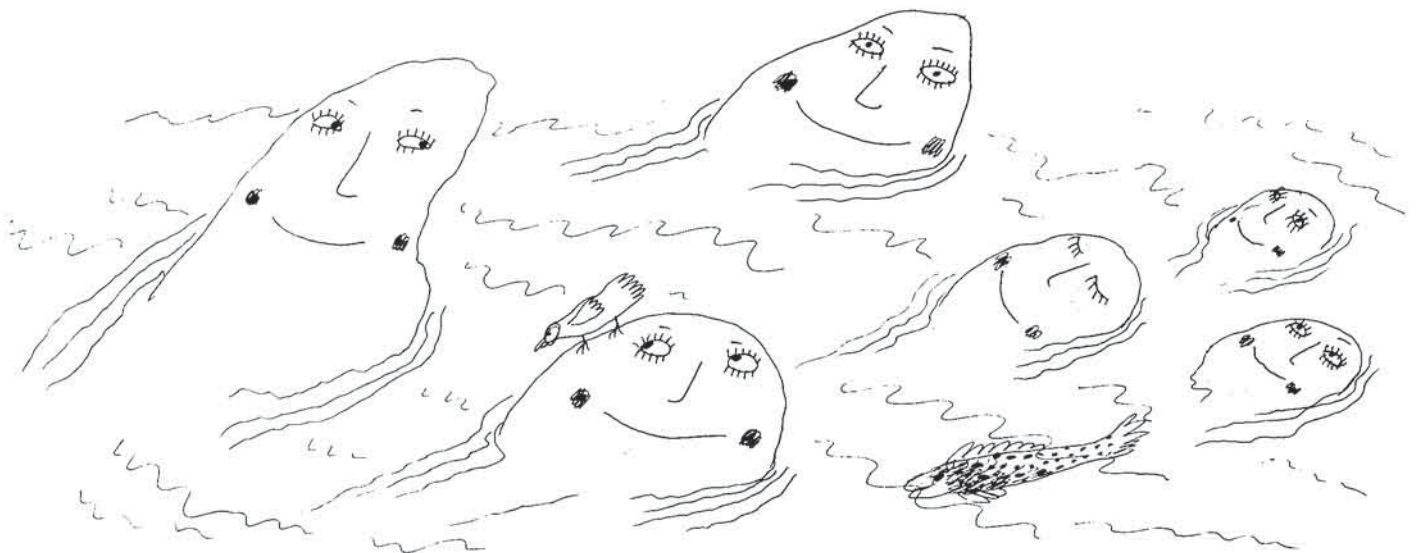
Карпати — серце природної чистоти, незайманості та первинності. Тільки тут можна відчутти себе маленькою частинкою чогось безмежного, неосяжного. Дивлячись на всю цю красу, душа покидає тіло і летить кудись далеко, у безтурботний і романтичний світ мрій, надій, сподівань. Ці відчуття важко описати, їх не купити на ярмарку і не отримати в подарунок. Це щось більше, ніж відпочинок. Це ейфорія душі, свято серця. А річки — невід'ємні частинки цього досконалого Божого творіння. Вони оживляють і надають краю ясності, природної чіткості. Це останній штрих ідеального витвору неземного мистецтва.

Серед вікових лісів тече собі нічим не примітна річечка. Так дивно, куди вона тече? Для чого? Яка її роль у цьому широкому світі? Я не знаю. І мабуть, не знає ніхто. Але стає страшно, коли хоч на мить уявляю, що її нема: не чути бурхливого водограю, не б'ються могутчі води об каміння, не несеться в світі слава української землі.

Річка — символ справжнього життя, насиченого, нестримного. Вода — невблаганна доля, яка змиває все на своєму шляху. І лише найсильніші можуть вистояти під її натиском. Вона дарує нам естетичне задоволення. Змушує задуматись про найелементарніше — про себе, свої вчинки, які залишились в минулому, і мрії, які необхідно втілювати в життя в майбутньому. Адже час — вода. Його не зупинити. І не залишається нічого, окрім плисти тією річкою, що називається життям, не задумуючись про колись і завтра. Бо «завтра» може не бути.

Черемош, Тиса, Прут, Дністер, Біла Тиса — нетлінні скарби матінки природи, які ми повинні свято оберігати. Вони багато бачили, багато знають. Ми можемо набратись в них найголовнішого — жаги до життя, любові до рідної землі, наполегливості та впертості, що з гідністю долати всі життєві «пороги». Ті річки чарують своєю красою, захоплюють подих величністю та дарують душевний спокій ніжністю, недоторканістю. Вони доносять до нас те, що ми слухали, але не чули. Розповідають про істинні цінності життя — любов, розуміння, повагу, незламність.

Люди, які побували в Карпатах і бачили їхнє найпрекрасніше диво — просто щасливчики. Впевнена, що вони воліють повертатись туди знову і знову, щоб напитись незримої енергії життя.



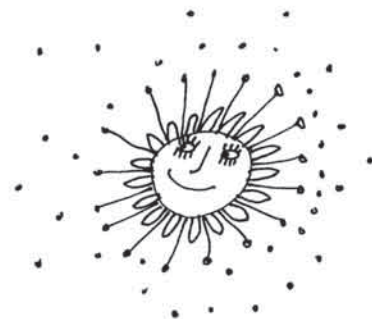
Чарівність та привабливість

карпатських річок



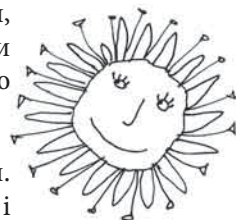
Мар'яна Радюк, учениця 9 класу, СЗШ № 7, м. Львів

Люблю дивитись на Карпатські ріки,
Що так бурхливо в далечінь течуть.
І Черемоша хвилі, мов трембіти,
Мелодії для серця виграють!
І хвилі Прута біжать кудись далеко,
Срібляться води як кристальний дзвін,
Тут прилітають гніздитись лелеки
З невидимих нам сторін!



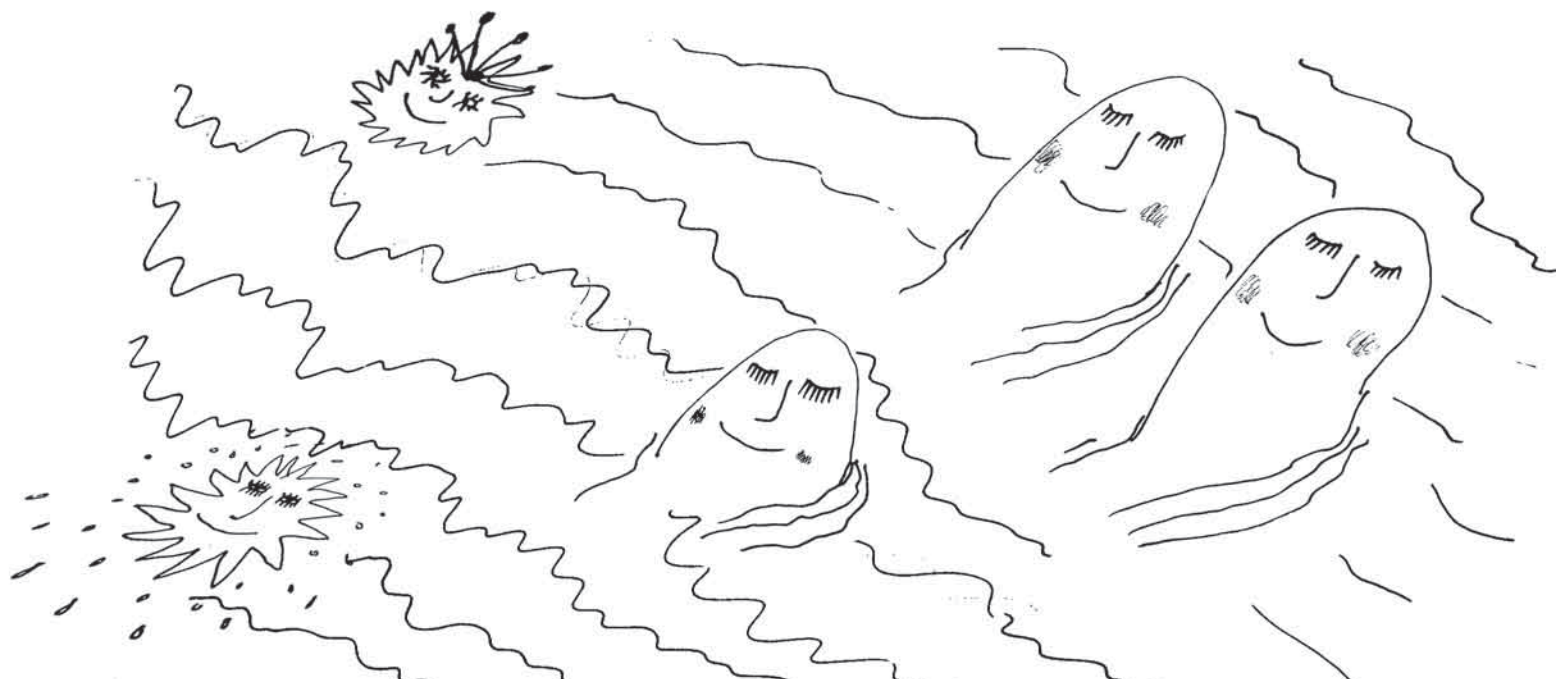
Як багато є краси у світі, особливо у рідних, мальовничих Карпатах, що пишуться своїми багатствами — річками. Скільки радості, скільки глибоких, найдорожчих почуттів принесли моему серцю рідні води Карпат! Скільки невимовної краси відкрилося мені на їхніх берегах. Скільки ніжності, ласки у вітрах над ними. Скільки життя і зворушливої поезії у прозорих джерелах! І очі мої, і мій слух, і мої почуття заспокоєні біля хвиль карпатських річок.

На мальовничих схилах Карпатських гір бере початок багато річок, струмків, потоків і джерел, які стікають у Чорне море. Річки Карпат мають гірський характер: вони відрізняються значними нахилами русел, швидкими течіями, невеликою глибиною, звивистими шляхами та чарівною природою.



Особисто мене приваблює природа гірських річок, їхній плескіт хвиль, їхнє шумне дзюрчання. І від цієї бурхливості каміння, що так тихо спочиває у річках, стає гладеньким — гладеньким і виблискує на сонечку, мов золото!

Український народ так переповнений любов'ю до карпатських річок, що не відчуває нічого безмежно красивого і радісного як зв'язок між ними! Уклоняюся тобі за ласку, за багатство, що дала моему серцю, я обіцяю любити тебе все життя, річко моя дорогих Карпат!



Карпатська річка

*Ірина Тютюник,
учениця 6 Б класу, СШ № 7, м. Львів*

Карпатська річка дуже чиста.
У неї течія швидка.
Її берег кам'янистий,
В ній купається зоря.

Стрімкі потоки, ці мандрівники,
Несуть із гір каміння.
Несуть, й не загороджують ріки,
Купає сонце в ній проміння.

Зелені сосни, наче вартові,
Сторожать цей дзвінкий потік.
Пташки співають навесні,
Карпати славлячи навек!



Не для продажи

