

23–24 (63–64)
2015

Екологія Право Людина



У номері:

Слідами незручної правди

Стан дотримання права громадянськості на участь у процесі прийняття рішень у сфері зміни клімату
Наталія Куць 11

Актуальні проблеми природно-заповідного фонду

Століття охорони степів в Україні
Олексій Василюк 14

Невизначена доля архівів об'єктів ПЗФ
Олексій Василюк,
Петро Тестов..... 24

Деякі проблеми функціонування об'єктів ПЗФ у сучасних умовах та можливі шляхи їхнього вирішення
Софія Шутяк..... 30

Право знати

Юридичні аргументи на користь розсекречення угод про розподіл продукції (УРП) в Україні
Єлизавета Алексєєва 35

Правовий аналіз нормативних актів

Глобалізація правового режиму у сфері оцінки впливу на довкілля
Єлизавета Алексєєва 39

Сучасні законодавчі розробки у сфері екологічної оцінки

Єлизавета Алексєєва 41

Визначення поняття небезпечних відходів за українським законодавством, Базельською конвенцією та директивою 2008/98/ЄС
Вікторія Рачинська..... 48

Репортаж

Калуські відходи гексахлорбензолу: міфи та реалії
Алла Войціховська,
Наталія Куць 53

Чому важливі щорічні зустрічі юристів громадського інтересу з цілого світу?
Софія Шутяк..... 55

Довкілля та війна

Дослідження ЕПЛ впливу військових дій на довкілля на сході України
Алла Войціховська..... 57

Наслідки розривів снарядів на сході України: понівечена отруєна земля
Катерина Норенко 60

Діалог з владою

Громадськість і влада за круглим столом заради збереження життя та довкілля на сході України
Алла Войціховська..... 64

Екофорум

Екологічне врядування та управління у Швеції: погляд ззовні
Андрій Артов 70

Клінічна програма для студентів-юристів та екологів ЕПЛ
Алла Войціховська,
Тарас Жиравецький..... 79

Дозвільна система: реформувати не можна зупинитися?
Віктор Юрочко 83

Судова практика ЕПЛ

Справа ЕПЛ до Держгеонадр про оскарження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію
Марта Панькевич 86

Оргуська конвенція допомагає громадським організаціям захищати екологічні права
Софія Шутяк..... 92

Проекти

Проекти ЕПЛ в 2014–2015 роках
Ганна Хомечко 96

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 compliance with the right of the public to public participation in the process of decision-making in the sphere of climate change

Nataliia Kuts 11

The author of the article analyzes the current state of compliance with the right of the public to participate in the process of decision making in the sphere of climate change. The focus is made on problems with realization of the right and ways of solving them.

Current Problems of Protected Areas

A century of steppe protection in Ukraine

Oleksiy Vasyliuk 14

Since early XX century and until now nature protection activists in Ukraine focus their efforts on steppe protection. First of all, this is creation of protected objects and territories. In majority of important publication on nature protection in Ukraine steppes are used as examples of the most seriously endangered ecosystems that need special attention and protective efforts. The article presents a historical overview of efforts of environmentalists to protect steppes in Ukraine over the last 100 years.

Indefinite fate of archives of protected areas

**Oleksiy Vasyliuk,
Petro Testov 24**

The article is devoted to the state of documentation archives of protected areas after liquidation of regional branches of the Ministry of Environment and transfer of parts of responsibilities to newly created departments of environment and natural resources of regional state administrations. The authors analyzed the situation with archives preservation at central and regional levels and presented their view regarding the problem solution.

Some problems of functioning of protected areas in the current conditions and ways of their solution

Sophia Shutiak 30

The author of the article illustrates several methods of protecting objects of natural reserves and reviews the legislation that regulates functioning of objects of natural reserves, provides recommendation on ways of legal application of a number of current legal norms in order to improve functioning of protected areas in Ukraine.

The Right to Know

Legal arguments for disclassification of product sharing agreements in Ukraine

Yelyzaveta Alekseyeva 35

The author of the article dwells on some aspects of the procedure of drafting and concluding product sharing agreements on extraction of unconventional hydrocarbons in Ukraine. Special focus is made on violations of the current national and international legislation regarding openness of public information, in particular information on management of minerals, requirements for obligatory state environmental expertise in the process of drafting such agreements with effective involvement of the public on the level required by international obligations of Ukraine.

Legal analysis of normative acts

Globalization of the legal regime in the sphere of environmental impact assessment

Yelyzaveta Alekseyeva 39

This material communicates to readers of the journal a pleasant news that the Secretariat of the Espoo Convention expanded geographic limits of application of this international document. Being produced on the level of the Economic Commission for Europe and having proven its effectiveness, the legal regime of environmental impact assessment in transboundary context now can be easily borrowed by other member-states of the United Nations.

Modern legislative developments in the sphere of environmental impact assessment

Yelyzaveta Alekseyeva 41

The author analyzes the main provisions of two important legislative initiatives – draft laws on strategic environmental assessment and environmental impact assessment

Defining the notion of hazardous waste according to the Ukrainian legislation, the Basel Convention and 2008/98/EC Directive

Victoria Rachynska 48

The article is focused on comparison of definitions of the notions “waste” and “hazardous waste” in the Ukrainian legislation with the relevant definition from the Basel Convention and the EU legislation. The main characteristics of hazardous waste according to international, European and Ukrainian legislation have been described. Proposals regarding improvement of the Ukrainian definition of the notion of “hazardous” waste have been expressed.

Reportage

Kalush waste of benzene hexachloride; myths and reality

Alla Voytsikhovska,
Nataliia Kuts 53

EPL lawyers and environmentalists visited Dombrovskiy pit and the landfill of hazardous waste located in Kalush with the aim to do testing and study the level of environmental safety in Kalush district after removal of benzene hexachloride waste.

Why are annual meetings of public interest lawyers from all over the world important?

Sophia Shutiak..... 55

On 1-5 March 2015, there was the 25th meeting of public interest lawyers organized by the Environmental Law Alliance Worldwide (ELAW).

War and the environment

EPL studies of impact of military actions on the environment in eastern Ukraine

Alla Voytsikhovska 57

The author of the article analyzes the main factors of pollution and destruction of environmental objects as a result of military actions in eastern Ukraine.

Consequences of shell explosion in eastern Ukraine: destroyed, poisoned land

Kateryna Norenko 60

The article highlights the first results of the "Environment – People – Law" research on the territories that have suffered from war, in particular, Shakhtarsk and Amvrosiivka districts of Donetsk region in the East of Ukraine. The author provides information on the number and the types of shell explosions, the amount of pollutants and steel debris emitted into the environment as well as the economic losses to the state due to the soil destruction.

Dialogue with authorities

The public and authorities at the round table for the sake of preservation of life and environment in eastern Ukraine

Alla Voytsikhovska 64

The article presents practical aspects of interrelation and co-operation between the public and central executive authorities for the sake of protection and preservation of the environment

Ecoforum

Environmental governance and management in Sweden: a view from outside

Andriy Artov 70

Since 2011, there have been a discussion regarding appropriateness and complexity of administrative reform in the sphere of environmental protection. Sweden is the most successful country in the sphere of environmental protection. Therefore, the author of the article presents a short description of the system of environmental governance and management, makes a short analysis of Sweden's environmental policy.

EPL clinical programs for law students and environmental students

Alla Voytsikhovska
Taras Zhyravetskyi 79

In the article, practical aspects of EPL's legal and environmental clinical programs have been analyzed. It presents the main issues in the sphere of environmental protection that students of law and environmental schools of Lviv universities focus on working at EPL.

Permit system: reform cannot be stopped?

Viktor Yurochko 83

The article is devoted to the problem of systematic reform of the permit system. The author proves the necessity of such a reform on the example of compliance with conditions of permits to special water use, first of all, for primary calculation of water intake and discharge of polluting substances. The calculation is the basis for charging fines and replenishing the budget.

Court practice of EPL

EPL's case against the State Service of Geology challenging the List of data classified as insider information

Marta Pankevych 86

In the article the author describes the course of consideration of the case in courts of all levels — from the first instance to the Supreme Court of Ukraine —, analyzes conclusions of the court that are the basis for different court decisions regarding the suit, shows how incorrectly identified subject of a suit influences the result of the case consideration.

The Aarhus Convention helps non-governmental organizations to protect environmental rights.

Sophia Shutiak..... 92

The article is devoted to various aspects of use of the Aarhus Convention for stipulation of the interest and the right to address the court with the aim to protect rights, analysis of the practice of using the Convention provisions in courts.

Projects

EPL projects in 2014–2015

Hanna Khomechko..... 96

© Environment People Law Journal,
23–24 (63–64), 2015

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



Елизавета Алексеева

Керівник інформаційно-аналітичного відділу, 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.



Андрій Артов

Заступник голови КРА «Екологія і Мір», голова Центру екологічного здоров'я. В екологічному русі з 1987 року, в 1995–1997 був членом Ради Грінпіс-Україна. В 1995–2011 роках координував виконання 15 природоохоронних проектів в Криму. Брав участь як експерт в розробці стратегій стійкого розвитку чотирьох районів АРК та проведенні СЕО, підготовки аналітичного звіту «Аналіз природоохоронного законодавства в лісовому секторі України і розробка пропозицій з його вдосконалення» та ін. Сфера інтересів: стратегічна екологічна оцінка, стійкий розвиток, стратегічне планування, розвиток екосистем, заповідна справа, охорона біорізноманіття, рідкісних видів.



Олексій Василук

Співробітник Відділу моніторингу та охорони тваринного світу Інституту зоології НАН України. З 2001 року — член Національного екологічного центру України. 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. З вересня 2014 року працює в ЕПЛ на посаді еколога. 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». З 2001 р. до 2011 р. працювала у Державному управлінні охорони навколишнього природного середовища та Державній екологічній інспекції в Львівській області. Автор понад 20 наукових статей. З 2014 року працює в ЕПЛ на посаді еколога 1-ої категорії.



Наталія Куць

Починала свою діяльність в ЕПЛ як студентка клінічної програми. З 2013 року працює в ЕПЛ на посаді юрисконсульта. Сфера зацікавлень: об'єкти ПЗФ, зміна категорій земель, збереження рідкісних видів рослинного та тваринного світу.



Катерина Норенко

Почала свою діяльність в ЕПЛ з вересня 2014 року на посаді еколога. Аспірант кафедри екології Національного університету «Кієво-Могилянська академія». До природоохоронного руху долучилася у 2010 році як волонтер. Автор низки наукових обґрунтувань на створення об'єктів природно-заповідного фонду. Сфера зацікавлень: заповідна справа, гірський туризм.



Марта Панькевич

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



Софія Шутяк

Розпочала свою діяльність в ЕПЛ волонтером у 1999 році. З 2000 року працювала на посаді помічника юриста. З 2002 по 2003 р. займала посаду юрисконсульта, була співредактором журналу ЕПЛ. Повернулася в ЕПЛ у грудні 2013 і займає посаду юрисконсульта 1-ої категорії, спеціалізуючись на питаннях охорони ПЗФ, ядерної безпеки, охорони водних об'єктів від забруднення, надмірного використання порушення гідрологічного та гідрогеологічного режиму, знищення середовищ існування видів флори та фауни, питаннями збереження лісів. У коло її обов'язків входить надання юридичних консультацій, представлення інтересів громадян та громадських організацій в судах, органах державної влади та місцевого самоврядування, написання статей до журналу «Екологія. Право. Людина», участь в написанні посібників та інших видань ЕПЛ.



Вікторія Рачинська

Аспірант Опольського Університету (Ополе, Польща), волонтер Фондації ЕкоРозвитку (“Fundacja EkoRozwoju”, Вроцлав, Польща). Сфера наукових інтересів: правове регулювання в Європейському Союзі та в Україні оцінки впливу державних і приватних проектів на довкілля, питання участі громадськості в охороні довкілля.



Петро Тестов

З 2011 року займається активною природо-захисною діяльністю в рамках дружини охорони природи м. Київ “Зелене майбутнє”. В 2013–2014 роках працював на посаді начальника відділу екологічної освіти РЛП “Міжрічинський”. З 2014 року працює в ЕПЛ на посаді еколога. Сфера зацікавлень та професійних інтересів: розвиток природно-заповідного фонду, боротьба проти будівництва малих ГЕС, екоосвіта, збереження лісів, збереження біорізноманіття.



Ганна Хомечко

Керівник програм та проектів ЕПЛ. Сфера зацікавлень: літературний і науковий переклад, академічний та діловий дискурс, проектний менеджмент. 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 благої 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 А4 формату з відступами: вгорі — 2; внизу — 1; зліва — 3; справа — 1, 3. Шрифт — Arial 11.)

2. Редакція залишає за собою право публікувати авторські матеріали мовою оригіналу. Викладені автором міркування можуть не співпадати з точкою зору редакції.

3. Оформлення статті: прізвище та ім'я автора; наукове звання, якщо є; установа, де була виконана робота; назва статті. Обов'язковим є адреса та контактний телефон.

4. До статті має бути додане резюме українською мовою. Оформлення резюме: назва статті, прізвище та ім'я автора, короткий зміст чи ідея статті. Обсяг резюме: 700–900 знаків.

5. Формат подання текстових файлів: всі матеріали подаються у форматі Microsoft Word 2000 і вище, файл з розширенням doc.

6. При передруку матеріалів посилання на журнал «Екологія. Право. Людина» обов'язкове.

Журнал
«Екологія. Право. Людина»,
№ 23–24 (63–64), 2015 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, Н. Куць,
О. Мелень-Забрамна, А. Самура,
М. Панькевич, Г. Хомечко, С. Шутяк.

Переклад: Г. Хомечко

Дизайн: О. Жінчина

Друк: ТзОВ «Компанія “Манускрипт”»

Підписано до друку 28.06.2015 р.
Формат 60x84/8. Папір офсетний.
Гарнітура Minion Pro. Офсетний друк.
Умовн. друк. арк. 11,63. Обл.-вид. арк. 11,2.
Друк: ТзОВ «Компанія “Манускрипт”»

© Журнал «Екологія. Право. Людина»
№ 23–24 (63–64), Львів, 2015

Шановні читачі та дописувачі!

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

Питання зміни клімату є однією з пріоритетних напрямків діяльності організації. Одним з аспектів вирішення низки складових даної проблеми був і залишається доступ до екологічної інформації, з якої починається вивчення будь-якої проблеми з охорони довкілля, а також забезпечення участі громадськості у прийнятті екологічно-важливих рішень з питань зміни клімату в країні. Тож цього разу у рубриці «Слідами незручної правди» ми продовжимо дослідження основних перешкоди для належної участі громадськості, надання екологічної інформації, надамо пропозиції щодо

вдосконалення процесу участі громадськості та ефективного використання Оргуської конвенції як одного з головних інструментів громадськості у роботі з питань зміни клімату.



Улюбленою темою активістів природоохоронного руху залишаються питання створення та збереження об'єктів ПЗФ. У рубриці «Актуальні проблеми природно-заповідного фонду» читачі матимуть змогу ознайомитися з історією становлення заповідної справи, як науково-практичного напрямку з системним підходом, з ідеєю охорони степових цілин, що супроводжувала історію розвитку заповідної справи від самого її зародження на східнослов'янських землях. Також увазі читачів ми пропонуємо аналіз стану архівів документації щодо об'єктів природно-заповідного фонду після ліквідації територіальних органів Мінприроди та

передачі частини повноважень до новостворених департаментів екології та природних ресурсів ОДА. Маючи велику практику захисту об'єктів ПЗФ у судових інстанціях, ми в даній рубриці проілюструємо кілька способів захисту об'єктів природно-заповідного фонду, а також зробимо огляд законодавства, що врегульовує функціонування об'єктів природно-заповідного фонду, надамо рекомендації щодо способів правового застосування низки чинних норм для кращого функціонування ПЗФ України.

Продовжуючи працювати над проблемою доступу до екологічної інформації, у рубриці «Право знати» ми запрошуємо читачів ознайомитися із деякими аспектами процедури підготовки проектів та укладення угод про розподіл продукції щодо видобутку нетрадиційних вуглеводнів в Україні, проаналізувати разом з авторами рубрики порушення чинного національного та міжнародного законодавства щодо відкритості публічної інформації, особливо інформації про розпорядження надрами, вимог про обов'язковість проведення державної екологічної експертизи в процесі розробки текстів таких угод із ефективним залученням громадськості на рівні, якого вимагають міжнародні зобов'язання України.

Друга половина 2014 року — перша половина 2015 року характеризується законодавчим бумом. Проекти нормативних актів з охорони довкілля активно готуються народними депутатами, експертами різних проектів, що фінансуються міжнародними фондами, та експертним середовищем природоохоронного руху. Якість їхня є різною. Відтак, щоб читачам

нашого часопису та всім, хто слідкує за законодавчими ініціативами у сфері охорони довкілля, було легше розібратися бодай в знакових для цієї сфери проектах законів, у новій рубриці “Правовий наліз нормативних актів” ми ознайомимо вас з основними положеннями двох актуальних законодавчих ініціатив — законопроектів про стратегічну екологічну оцінку та про оцінку впливу на довкілля, подамо порівняльний аналіз визначення поняття небезпечних відходів за українським законодавством, Базельською конвенцією та директивою 2008/98/ЄС, проаналізуємо основні особливості небезпечних відходів відповідно до міжнародного, європейського та українського законодавства, надамо пропозиції щодо вдосконалення українського визначення поняття «небезпечні відходи», поділимося новиною Секретаріату Конвенції Еспо про розширення географічних рамок застосування цього міжнародного документа.

З 60-х років минулого століття радянська влада розпочала видобувати калій у Домбровському кар’єрі Калуського району. Поряд із кар’єром побудували і магнієвий завод, який виплавляв магній із залишків калійного виробництва. Після банкрутства підприємств Домбровський кар’єр затопили водою. Через високу концентрацію солей металів усе живе там відсутнє. Глибина кар’єру складає 80–100 метрів. З часу затоплення кар’єру замість води там відразу утворювалися розсоли, а на місцях колишньої руди — карсти. Через карсти відбуваються провалля ґрунту та зсуви.

Гексахлорбензол у відповідності до Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі, яка ратифікована Україною у 2007 році, заборонений до використання у всьому світі, входить до дванадцяти найтоксичніших сполук, виявляє стійкість до розкладання, характеризується біоаккумуляцією і є об’єктом трансграницного перенесення повітрям, водою й мігруючими видами, а також осаджується на великій відстані від джерела викиду, нагромаджуючись в екосистемах суші та водних екосистемах. А, потрапляючи в організм людей, він уражає печінку, центральну нервову і серцево-судинну системи.

Таких відходів з вмістом гексахлорбензолу з Калуського полігону вивезено на знешкодження з 2010 по 2013 роки близько 33 тис. тонн. Україною витрачено державних коштів більше як 874 млн. грн. За державні кошти на полігоні проведено рекультивацию, висаджено саджанці дерев. Та чи справді проблему подолано?

З метою вивчення ситуації та поінформованості громадськості про екологічну ситуацію на Калуському полігоні після вивезення відходів та проведення рекультивациі, спонукання органів державної влади до вжиття невідкладних заходів щодо забезпечення безпечного довкілля та здоров’я мешканцям Калуського району, привернення уваги міжнародної спільноти для всебічного контролю за калуською проблемою наша організація зробила експедицію на полігон. Тож у рубриці “Репортаж” наші читачі побувають на полігоні в Калуші, де разом з нашими юристами та екологами проведуть дослідження міфів та реальностей про калуські відходи гексахлорбензолу. У цій же рубриці ми запросимо вас ознайомитися з перебігом подій на щорічній зустрічі Всесвітнього альянсу з екологічного права, що зібрала юристів-екологів та екологів з понад 70 країн світу.

Військові дії на сході України призвели до виникнення багатьох соціальних і гуманітарних проблем. Найбільш нагальними проблемами, які вимагають невідкладного вирішення, є екологічні проблеми. Відсутність можливостей щодо контролю усєї території Донецької та Луганської областей, фактична відсутність контролюючих органів та постійні обстріли не дозволяють об’єктивно оцінити шкоду, нанесену довкіллю за період збройних протистоянь. Ризики, пов’язані із пошкодженням комунікацій, підприємств та інших об’єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, мають

особливе значення. Адже в умовах відсутності контролю та можливостей ліквідації їхніх негативних наслідків потенційно збільшуються масштаби негативного впливу з кожним днем. На сьогодні маємо значне антропогенне навантаження внаслідок військових дій на сході України. У новій рубриці “Довкілля та війна” ми проаналізуємо основні фактори забруднення та руйнування об’єктів довкілля у результаті військових дій на сході України, ознайомимо читачів із першими результатами дослідження ЕПЛ територій, які постраждали внаслідок воєнних дій, а саме Амвросіївського та Шахтарського районів Донецької області, подамо інформацію про кількість та типи розривів снарядів на вказаній території, обсяг забруднюючих речовин та уламків металу, що потрапили в довкілля, а також збитки, нанесені державі внаслідок руйнації ґрунтового покриву.

Революція Гідності дала громадськості чергову хвилю надій на конструктивну співпрацю з владою.

Наскільки таке співробітництво є можливою, ми проаналізуємо у рубриці “Діалог з владою”, де розкриємо практичні аспекти співпраці громадськості з центральними органами виконавчої влади з метою захисту та збереження довкілля.

Реформа державного управління у сфері охорони довкілля в Україні, що розпочалася ще в 2011–2012 роках і спричинила чимало дискусій серед державних службовців, екологів, екологістів, донині залишилася незавершеною, що підсилює корупцію, безвідповідальність, безкарність у сфері охорони довкілля. Найбільших успіхів у сфері охорони довкілля досягла Швеція. Відтак, до уваги читачів в рубриці «Екофорум» ми подаємо до вашої уваги короткий опис системи екологічного урядування та управління Швеції, проводимо короткий аналіз екологічної політики цієї країни. На форум для обговорення ми виносимо і проблему реформування дозвільної системи, необхідність якої автори доводять на прикладі дотримання умов дозволів на спецводокористування, в першу чергу в частині первинного обліку забору води та скиду забруднюючих речовин. У даній рубриці читачі також матимуть змогу ознайомитися із оглядом практичних аспектів юридичної та екологічної клінік ЕПЛ.

У традиційній улюбленій рубриці юристів організації «Судова практика ЕПЛ» ми ознайомимо читачів з ходом та результатами розгляду справи ЕПЛ до Держгеонадр про оскарження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію, із аналізом рішень суду, на підставі яких суди то відмовляли в задоволенні позову, то задовольняли позовні вимоги ЕПЛ, ознайомимо вас із аналізом аспектів використання норм Орґуської конвенції для обґрунтування зацікавленості та права на звернення до суду за захистом свого права, аналізом практики застосування норм конвенції у судах.

Дописувачами 23–24 номеру журналу були ВГО «Національний екологічний центр України», Інститут зоології НАН України, Кримська республіканська асоціація “Екологія і Мір”, Львівський національний університет імені Івана Франка, 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 дотримання права громадськості на участь у процесі прийняття рішень у сфері зміни клімату

Наталія Куць
юрисконсульт ЕПЛ

У статті автор досліджує сучасний стан дотримання права громадськості на участь у процесі прийняття рішень у сфері зміни клімату. Основна увага приділяється проблемам реалізації даного права та способам їхнього вирішення.

Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (надалі — Оргуська конвенція)¹, ратифікована Україною 06.07.1999 року, закріплює та гарантує права громадськості (фізичних, юридичних осіб) на участь в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, в тому числі у сфері зміни клімату. Окрім того, право на участь громадськості у розгляданні питань зміни клімату та їхніх наслідків й у розробленні відповідних заходів реагування, закріплене і в ст. 6 Рамкової конвенції ООН про зміну клімату². Аналогічне право гарантується також і Конституцією України та положеннями Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996.

Відповідно до положень вищезгаданого національного законодавства та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, участь громадськості в процесі прийняття рішень у сфері зміни клімату можливе у таких формах, як громадське обговорення (публічне слухання або відкрите

засідання); консультації з громадськістю; робота в складі експертних та робочих груп, комісій, комітетів з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінок ризиків; робота в складі державних еколого-експертних комісій; громадське (публічне) обговорення проектів рішень центральних органів виконавчої влади та їх органів на місцях під час проведення парламентських слухань, конференцій, семінарів, круглих столів; обговорення заяв про екологічні наслідки запланованої діяльності та можливих альтернативних варіантів проектів рішень щодо цих видів діяльності при проведенні ОВНС; підготовка звернень до органів виконавчої влади з актуальних екологічних проблем з пропозиціями та рекомендаціями щодо їх вирішення в порядку, установленому Законом «Про звернення громадян».

Та попри нормативне закріплення права фізичних та юридичних осіб на участь у процесі прийняття рішень у сфері зміни клімату, на практиці відсутній механізм його дотримання та реалізації. У разі, якщо ж це право і вдається реалізувати, органи державної влади підходять до думки громадськості досить формально і не враховують її без жодних обґрунтувань. Наведемо декілька прикладів із практики застосування участі громадськості у сфері зміни клімату.

Останніми роками в Україні було поширене коментування проектів нормативно-правових актів, які стосувалися сфери зміни клімату. Так, ще протягом 2007–2009 років МБО «Екологія-Право-Людина» надала Мінприроди та Державному агентству екологічних інвестицій (надалі — ДАЕІ) коментарі до близько 25 проектів нормативно-правових актів. Проте процедура роботи органів виконавчої влади із коментарями громадськості до проектів законодавчих актів не налагоджена: громадськість не отримує жодних відповідей, обґрунтувань органів державної влади щодо того, чи були враховані надані коментарі, чи ні, а якщо не були — то з яких підстав³. У зв'язку із неналежною роботою органів державної влади із коментарями громадськості ЕПЛ зверталися із запитом до Міністерства юстиції України (надалі — МЮУ), Державного агентства екологічних інвестицій та Кабінету Міністрів України (надалі — КМУ) з метою отримання інформації щодо роботи органів державної виконавчої влади із коментарями громадськості, які подаються до проектів нормативно-правових актів, а також щодо наслідків неврахування коментарів громадськості під час прийняття відповідного рішення. Проте органи державної влади не надали повної інформації на запити, а тому ЕПЛ звернулись до суду з метою оскарження бездіяльності вищезгаданих суб'єктів владних повноважень. Судовий процес тривав 5 років. ЕПЛ виграли судові справи. КМУ, МЮУ надали відповіді на запити, які ще раз підтвердили неврегульованість питань реалізації права громадськості на участь у процесі прийняття рішень у сфері зміни клімату та наслідків порушення цього права.

Бездіяльність органів державної влади та недотримання права громадськості на участь у процесі прийняття рішень у сфері зміни клімату проявляється і в інших формах. Так, наприклад, відповідно до п. 6 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996, органи виконавчої влади щороку складають орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю (надалі — орієнтовний план) з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій з громадськістю⁴. При цьому такий орієнтовний план затверджується до початку року, оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб. Проте на сайті Міністерства екології та природних ресурсів України такого плану не

оприлюднено, а архівні дані щодо проведення консультацій із громадськістю розміщені станом на 2011–2013⁵ роки, проте жодні з них не мають прямого відношення до питань зміни клімату⁶. Орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю відсутній також і на сайті Кабінету Міністрів України⁷.

Окрім того, право громадян на участь у процесі прийняття рішень у сфері зміни клімату не реалізується не лише через бездіяльність Мінприроди, Кабінету Міністрів України, але і через відсутність спеціально створеного органу виконавчої влади, уповноваженого на забезпечення реалізації державної політики у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання вимог Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, а також на розробку відповідних проектів нормативно-правових актів у сфері зміни клімату: 22 жовтня 2014 року Кабінет Міністрів України розпорядженням № 1051-р створив комісію з ліквідації Державного агентства екологічних інвестицій⁸. Станом на сьогодні ДАЕІ перебуває на стадії ліквідації, а в структурі Мінприроди все ще не створено спеціального відділу чи департаменту з питань зміни клімату⁹.

Неврахування думки громадськості під час прийняття рішень у сфері зміни клімату пов'язана також із невизначеністю обов'язковості чи необов'язковості врахування коментарів, зауважень та пропозицій органами державної влади. Так, ані Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996, ані Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затверджене Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 № 168, не визначають статусу наданих громадськістю коментарів, а лише передбачають необхідність надання відповідних органам пояснень у разі їхнього неврахування.

Таким чином, на сьогодні склалась ситуація, за якої право громадськості на участь у процесі прийняття рішень у сфері зміни клімату практично не реалізується, що пов'язана із відсутністю компетентного органу у сфері зміни клімату, а також із формальним ставленням до вищезазначеного права громадськості та відсутністю відповідальності за його порушення. Вирішити проблему щодо нехтування правом громадськості на участь у процесі прийняття рішень, зокрема у сфері зміни клімату, можна шляхом внесення змін у законодавство.

Перш за все, необхідно детальніше врегулювати процедуру участі громадськості в процесі прийняття рішень у сфері зміни клімату. Відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996, орган виконавчої влади готує звіт про участь громадськості із зазначенням інформації про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень. Такий звіт повинен бути оприлюднений на сайті органу виконавчої влади не пізніше, ніж через два тижні після закінчення відповідного громадського обговорення. На нашу думку, орган виконавчої влади повинен повідомити відповідного представника громадськості про врахування його коментарів чи про причини та обґрунтування їхнього неврахування особисто, шляхом надсилання відповідного повідомлення, а не лише через оприлюднений на сайті звіт. При цьому таке повідомлення повинне бути надіслане представнику громадськості до моменту прийняття проекту відповідного рішення. А тому необхідно доповнити положення чинного законодавства, зокрема вищезгаданий Порядок, такою нормою права: «Орган виконавчої влади зобов'язаний повідомити громадськість про врахування їхніх коментарів до проекту відповідного нормативно-правового акту. У разі неврахування думки громадськості орган виконавчої влади зобов'язаний надати письмове обґрунтування громадськості щодо причин неврахування їхньої думки до моменту прийняття відповідного проекту нормативно-правового акту».

Однією з причин недотримання права участі громадськості у процесі прийняття рішень у сфері зміни клімату є відсутність не лише чіткої процедури врахування їхньої думки, але й відповідальності за необґрунтоване неврахування думки громадськості та порушення їхнього права на участь у процесі прийняття рішень. Для врегулювання даної ситуації необхідно передбачити адміністративну відповідальність за порушення права громадськості на участь у процесі прийняття рішень органами державної влади, в тому числі у сфері зміни клімату. Окрім того, винних у порушенні вищезгаданого права посадових осіб органів державної влади необхідно притягувати до трудової відповідальності, застосовуючи заходи стягнення, визначені трудовим законодавством.

Чимало законодавчих прогалин у сфері зміни клімату, а також невжиття будь-яких позитивних заходів у цій сфері з боку влади пов'язані із некомпетентністю органів державної влади, які тим чи іншим чином дотичні до сфери зміни клімату. Саме тому Мінприроди України необхідно створити спеціальний департамент чи відділ із питань зміни клімату, працівники яких повинні спеціалізуватися саме у цій сфері. Окрім того позитивним фактором було б прийняття на роботу у відповідні державні органи та органи місцевого самоврядування спеціалістів з питань зміни клімату.

Таким чином, стан дотримання права громадськості на участь у процесі прийняття рішень у сфері зміни клімату не є задовільним. Органи державної влади ставляться до даного права досить формально та не обґрунтовують причини неврахування думки громадськості під час прийняття відповідного рішення, при цьому притягнути їх до відповідальності за таку бездіяльність практично неможливо. Удосконалення законодавства шляхом внесення вищезгаданих змін та доповнень сприяло б усуненню наявних проблем із участю громадськості у процесі прийняття рішень не лише у сфері зміни клімату, але й у інших сферах захисту довкілля.

¹ Орзуцька конвенція http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_015

² Рамкова конвенція ООН про зміну клімату http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_044/print1421049528365864

³ <http://epl.org.ua/pravo/uchast-gromadskosti/spravi/dotrimannja-nacionalnim-agentstvom-ekologichnikh-investicii-zakonodavstva-pro-uchast-gromadskosti-pid-chas-komentuvanni-proektiv-normati/>

⁴ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, Кабінет Міністрів України; Постанова, Порядок, Положення від 03.11.2010 № 996 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

⁵ <http://www.menr.gov.ua/index.php/public/discussion>

⁶ <http://www.menr.gov.ua/index.php/public/discussion>

⁷ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245563651&cat_id=245563639

⁸ Про утворення комісії з ліквідації Державного агентства екологічних інвестицій, Кабінет Міністрів України; Розпорядження від 22.10.2014 № 1051-р <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1051-2014-%D1%80>

⁹ <http://www.menr.gov.ua/about/structure/103-struktura-ministerstva>

Століття охорони степів в Україні

Олексій Василюк
заступник голови НЕЦУ, еколог ЕПЛ

З початку ХХ століття і до сьогоднішнього дня активісти природоохоронного руху в Україні зосереджують свої зусилля на охороні степів. Передусім це стосується створення об'єктів та територій природно-заповідного фонду. У більшості знакових публікаціях про охорону природи в Україні саме степи наводяться як приклад найбільш загрозливої екосистеми, яка потребує особливої уваги та зусиль до її збереження. В статті зроблена спроба історичного огляду прагнень природоохоронців з охорони степів в Україні за останні 100 років.

Ідея охорони степових цілин супроводжує історію розвитку заповідної справи від самого її зародження на східнослов'янських землях. Так, ще у кінці 19 століття ботанік Й. Пачоський надихнув нині відомого на весь світ Ф. Фальц-Фейна на виділення серед його земель заповідної цілини, яка тепер носить назву «Асканія-Нова». З тих часів і протягом всього свого розвитку заповідна справа в Україні робить наголос на степах. Більшість видатних постатей природоохоронного руху ХХ століття наголошували саме на потребі охорони цілин, могил та інших степових ландшафтів. Більшість природоохоронних публікацій, в яких йдеться про охорону конкретних територій, від 1910-х років по сьогодні бодай частково стосуються степу.

У Російській імперії першим звернув увагу на необхідність охорони степу державою засновник степознавства, ґрунтознавства та низки інших природничих наук проф. В. Докучаєв. У кінці 19 ст. масове розорання степових цілин півдня Росії (в т.ч. на території нинішньої України) призвело до розвитку неконтрольованих ерозійних процесів — масштабної вітрової ерозії, зсушення ґрунту, пилових буревіїв — катастрофічних для природи і сільського господарства. У 1892 році лісовий департамент відправляє до степової зони експедицію на чолі з В. Докучаєвим, покликану достеменно вивчити природу степу та знайти спо-

сіб стримати неконтрольовані і руйнівні ерозійні процеси. Робота експедиції зосереджується на трьох науково-дослідних ділянках: Старобільська (Деркульська), Стрілецька та Маріупольська, що були закладені В. Докучаєвим у відмінних за природними умовами місцях досліджуваної території. Саме їх В. Докучаєв назвав «заповідними», вперше вживши цей термін у науковій літературі. Враховуючи, що термін «заповідник» фігурує лише у пострадянських країнах та відсутній в інших мовах, Докучаєв вжив його вперше в світі.

Про ідею створення заповідної ділянки В. Докучаєв писав у травні 1894 своєму другу А. Ізмаїльському: «Як Ви вже знаєте, ймовірно, з газет, я клопочу тепер про те, щоб в наших степах була заповідана ділянка (не менше 100 десятин) незайманого степу, ділянка, надана у виключне користування самій природі — так би мовити, первісних мешканців (рослин і тварин) незайманого степу. На цій ділянці буде збудована постійна наукова станція (з необхідним приладдям), доступна для вчених всіх країн...»¹. Спланована В. Докучаєвим наукова станція разом з прилеглою до неї збереженою в первісному стані ділянкою природи ідеально нагадують сучасні природні заповідники (хоча де-юре заповідники стали в СРСР науковими установами лише в 1981 р., після прийняття типових положень²). Проте, досліджуючи згадки про такі ділянки

у працях експедиції, видані у 1898, бачимо, що вони сприймалися в якості біостанцій, в межах яких вчений прагнув провести максимально детальне вивчення всіх складових природи³. На думку В. Докучаєва, недоторканість «заповідних ділянок» мала на меті лише достовірність наукового експерименту. Крім того, В. Докучаєв не пропонував поширення ідеї створення «заповідних» ділянок на степові та інші природні території поза межами його дослідних ділянок, що відрізняє його від більшості першопрохідців заповідної справи Америки, Західної Європи і Російській імперії. Проте в короткий проміжок часу у майбутньому саме ця ініціатива дала поштовх подальшому розвитку заповідної справи.

Становлення заповідної справи, як науково-практичного напрямку з системним підходом, започаткував академік І. Бородін, натхненний ідеями свого німецького товариша Г. Конвенца, який першим сформулював і поширив ідею охорони пам'яток природи в Європі⁴. А І. Бородін першим почав популяризувати ідеї збереження цінних або визначних в тому чи іншому сенсі ділянок природи в імперській Росії. Г. Конвенц та І. Бородін наполегливо шукали в охороні пам'яток природи наукову доцільність. *“Создание защитныхъ участковъ чрезвычайно важно и въ цѣляхъ педогогическихъ, такъ какъ обезпечиваетъ наличность объектовъ для наглядного изучения природы”*, — пише І. Бородін у 1910 році⁵. *— Что касается строго научнаго значенія защитныхъ участковъ..., такіе участки сохраняютъ намъ объекты для дальнѣйшаго, часто едва начатого изслѣдованія, и даютъ незаменимый матеріалъ для рѣшенія многихъ спорныхъ вопросовъ ботанической географіи, выдвинутыхъ наукою въпослѣднее время”*.

У березні 1912 р. за ініціативою І. Бородіна при Російському географічному товаристві була створена Постійна природоохоронна комісія. Від України до її складу входили засновник «Асканії-Нова» Ф. Фальц-Фейн і харківський ботанік В. Талієв. Комісія існувала за кошти Головного управління землевпорядкування і землеробства та приватні кошти Ф. Фальц-Фейна⁶. Члени Комісії не приховували, що вважали ініціативу Докучаєва свого роду почином заповідної справи. На відміну від самого В. Докучаєва, І. Бородін інтерпретував Деркульську заповідну ділянку вже по-новому, безпосередньо в термінах охорони природи. При цьому Комісія мала лише заочну інформацію про «заповідну ділянку» з листів учнів В. Докучаєва К. Юницького⁷ та П. Баракова⁸. У 1914 році І. Бородін пише: *«Наше товариство, завдяки покійному В. Докучаєву, вже володіє, в теорії принаймні, заповідною ділянкою (Деркульською)»*⁹. В березні 1913 року в Харкові скликана природо-

охоронна комісія, на якій вирішили встановити точне місце розташування Докучаєвської заповідної ділянки¹⁰ — забутої пам'ятки, яку треба знайти і зберегти. Двома роками пізніше в бюлетенях Харківського товариства любителів природи опублікована точна карта ділянки¹¹, підготовлена в ході експедиції товариства.

Одним з важливих підсумків роботи Комісії став перший проект географічної мережі заповідників і національних парків в Російській імперії, підготовлений географом В. Семеновим-Тянь-Шанським¹², що включав і деякі наміри на території України¹³. Доповідна записка називалась «О типах местностей, в которых не обходимо учредить заповедники типа американских национальных парков» (1917 р.). Станом на момент виголошення цієї доповіді членами Комісії вже опрацьовано проект класифікації природоохоронних територій, дуже подібний до сучасних уявлень¹⁴. Втім революційні події завадили реалізації цього задуму.

Члени Комісії прагнули інституалізації заповідної справи та переведення її в площину законодавства. Проте вони не відкидали можливість охорони природних територій приватними землевласниками, що вже було запроваджено наявним у складі Комісії засновником «приватного заповідника» «Асканія-Нова» Ф. Фальц-Фейном. Попри те, що прямої реалізації напрацювань Комісії не відбулося, вона задала напрямок для всього подальшого розвитку заповідної справи та фундаментально вплинула на погляди українських діячів заповідної справи.

Важливо сказати, що в дореволюційний період на території нинішньої України утворилась мережа наукових товариств та природничих гуртків, зацікавлених в охороні природи та заповідній справі. У 1910 році в м. Хортиця з ініціативи місцевого вчителя П. Базука виникло перше в Росії товариство “охоронників природи”, яке налічувало понад 200 членів¹⁵. Товариство домагалось охорони мальовничих дніпровських круч від розробок і видобутку каменю. Арендувавши частину скель площею кілька сотень гектарів у Олександрівській земській управі, Хортицьке товариство налагодило їх охорону від полювання¹⁶.

Протягом 1912–1918 рр. у Харкові існувало Харківське товариство любителів природи, засноване проф. В. Талієвим. За ці роки активістами товариства підготовано матеріали щодо збереження пам'яток природи Харківської губернії: Коробових хуторів, Святих гір, крейдяних пагорбів біля села Білокузьминівка¹⁷. Багато статей з питань заповідної справи публікувалося в “Бюлетенях Харківського товариства любителів природи”, з яких відомо, що ідеї створення «за-

повідних ділянок» Комісії швидко поширюються між природничими товариствами (втім, не маючи на це жодного правового механізму).

З 1913 року і протягом двох наступних десятиліть більшість пропозицій щодо створення природоохоронних територій на території України є пропозиціями охорони степів. Винятком є лише західні області нинішньої України, які на той час входили до складу інших держав і розвивались автономно від українських земель у складі Російської імперії та після революції та короткочасного періоду незалежності — Радянського Союзу. У 1913 р. на Полтавському земському зібранні була зачитана доповідь В. Ніколаєва «Про необхідність охорони пам'яток природи Полтавської губернії». В доповіді озвучені перші пропозиції до переліку об'єктів, що потребують охорони. Серед них, передусім, фігурують степові цілини¹⁸. За його наполяганням земство доручило земській управі «увійти в зносини з приватними власниками і з казною з питання про можливість виділення в заповідний стан ділянок степів, лісів й боліт»¹⁹. Вже у 1914 році Полтавська земська управа вела переговори з великим полтавським землевласником (імовірно з Мекленбург-Стрілецьким) про створення та огороження заповідної ділянки степу в районі села Карлівка²⁰. Серед інших приватних землеволодінь приватними заповідниками на Полтавщині були також урочище Зруб біля Диканьки і цілина в Стрюковській економії Костянтиноградського повіту²¹.

У 1914 р член Товариства подільських природодослідників і любителів природи Н. Раєвський зробив доповідь «Про необхідність охорони пам'яток природи в Подолії», де навів список місцевих природних об'єктів (зокрема — Медобори), що потребують охорони. У 1914 році В. Талієв публікує заклик про необхідність заповідання Святих гір та наводить список степових ділянок Харківської губернії, що потребують охорони²². Того ж року пропозиції надати природоохоронний статус південному берегу Криму та степовим ділянкам біля Сімферополя піднімались Кримським товариством природників та членами Ялтинського земського зібрання (В. Келлер та А. Бертъе-Делагард)²³. У своїй книзі «Охраняйте природу» в 1914 році В. Талієв пише: «Не достатньо, наприклад, зберегти ділянку степу де-інде в Росії, але необхідно мати такі ділянки у різних пунктах первісного поширення степів»²⁴.

На початку 1917 р. М. Шарлемань також розпочинає збір інформації про пам'ятки природи і на наступні 15 років стає центральною фігурою в охороні природи в Україні. Його список пріоритетних категорій ландшафтів починається саме зі степів: «Занимаюсь собираніем матеріаловъ по памятникамъ природы Киевской губ., авторъ настоящей замѣтки обращается

ко всем лицамъ, могущимъ ему помочь въ этомъ дѣлѣ, съ покорнѣйшей просьбой сообщать ему свѣдѣнія: 1) о сохранившихся до настоящаго времени участкахъ (хотя-бы и небольшихъ) цѣлинной степи, 2) о старыхъ но подвергавшихся рубкѣ лѣсахъ различнаго типа, 3) объ участкахъ природы, заслуживающихъ охраненія по своему научному, эстетическому или иному значенію, 4) о мѣстах, гдѣ еще встрѣчались бобры, бать можетъ — лоси, гнѣздятыя дикіе гуси, 5) заповѣдникахъ и зоопаркахъ хотябы охотничьяго типа»²⁵. У 1918 році Шарлемань вже публікує перші переліки лісів та цілин, рекомендованих до заповідання²⁶.

У 1917 році на нараді представників Новоросійського і Бессарабського товариств природників, Кримсько-Кавказького гірського клубу та клубу Південно-Російського ентомологічного товариства було складене клопотання до влади про заповідання десяти природних територій півдня України. У кінці цього ж року, Київський обласний природоохоронний комітет звернувся до Центральної Ради УНР з вимогою збереження Асканії-Нова, Пилявина, Олександрії та Софіївки. Полтавське товариство любителів природи, при підтримці Полтавського краєзнавчого музею видає листівки «Охраняйте рідний степ» та «Охрана пам'яток природи в Україні» і закликає до націоналізації та заповідання низки великих територій (переважно колишніх помість великих землевласників), а також цілиного степу біля с. Карлівка²⁷.



Малюнок 1. «Метелик» «Охраняйте рідний степ», 1919.

У січні 1918 р. при Міністерстві земельних справ Української Народної Республіки створюється Відділ охорони пам'яток природи. З квітня в Міністерстві проходить спеціальна нарада з питань природоохорони, утворюється громадська комісія з охорони природи. Очолив Комісію професор П. Тутковський, відомий геолог, заступником став лісівник Г. Висоцький, секретарем Л. Портенко. До даної комісії також увійшли такі визначні вчені, як М. Біляшевський, І. Фалієв та М. Шарлемань²⁸.

Весною 1918 року при Українському науковому товаристві (УНТ) була заснована природнича секція²⁹. На засіданні Секції вирішили провести в серпні того ж року з'їзд природників, до якого запросити всі університети та інші вищі школи, товариства дослідників природи та окремих діячів³⁰. Виступи на Нараді, яка відбулась у Києві 6 серпня 1918 року, також звертались до питання охорони степу. У своїй доповіді «Охорона пам'яток природи на Полтавщині» В. Ніколаєв пропонує відчужити, визнати державною власністю та оголосити національними парками низку природних територій Полтавщини. О. Яната у доповіді «Забутки природи Таврії й Криму і про діяльність Комісії по охороні природи і старовини Кримського товариства природознавців і любителів природи» пропонує передати під охорону ділянки, що репрезентуватимуть всі типи екосистем півдня України (степи, поди та гранітні могили Бердянського повіту), називає переліки перспективних до охорони територій в Криму та наголошує на необхідності створити в Криму національний парк³¹.

Ініціативи В. Талієва та М. Шарлеманя з інвентаризації потенційних для заповідання територій були активно підтримані іншими природничими товариствами України. Найбільшу цікавість становить доповідь самого В. Талієва «Охорона природи в Україні, Росії та в інших країнах», в якій він пропонує інституційний шлях формування природоохоронної галузі. За лічені тижні проф. В. Талієв склав та надіслав до Міністерства земельних справ проект закону про охорону природи. Проте закон так і не був прийнятий³².

У 1918 році М. Шарлемань видав книгу «Охороняйте рідну природу», в якій він пише: «Україна має в своїх межах багато місцевостей, у яких повинні бути утворені національні парки або окремі зразки природи, що охороняються». Серед таких на одному з перших місць учений ставив куточки ще незаораних степів, бо в Західній Європі, таких степів вже не було. Серед аргументів до заповідання М. В. Шарлемань додає також культурний аспект охорони степів: «*Степи мусять мати для нас велику вартість ще і в національно-*

історичному відношенні, позаяк вони являють собою останні живі пам'ятки тої природи, серед котрої складалося вільне козацьке життя»³³.

Вже наступного, 1919 року у Харкові під редакцією М. Шарлеманя виходить книга Г. Бризгаліна та Б. Захарова «Что такое национальные парки и для чего они учреждаются?», в якій автори описують історію створення перших національних парків та подають огляд існуючих нацпарків США, Канади, Південної Америки, Австралії, Нової Зеландії, Африки та Західної Європи. Автори наголошують на більш раціональному європейському підході до створення нацпарків — в якості науково-природоохоронних установ, що зберігають еталони зникаючих екосистем. Прикладом таких Г. Бризгалін та Б. Захаров називають українські цілинні степи: «*Съ распашкой ихъ навсегда остануться безъ отвѣта многие научные вопросы*». Того ж року Полтавським краєзнавчим музеєм ім. Короленка видається книга Г. Бризгаліна «Охорона пам'яток природи на Україні», до якої автор включає огляд степових ділянок, що необхідно заповідати у Харківській, Полтавській, Таврійській та Катеринославській губерніях. «*Чорноземні степи, свідки колишніх часів Козаччини і Запорізької Січі, вже не переходять через наш кордон на захід. Зберегти такі участки за для науки й інших цілей на вікі-вічні — це наш обов'язок*». «*Проминуло тільки декілька років і перемагаючий рух хліборобів перетворив наші чудові степи в одноманітні, немов пустеля, лани*»³⁴.

Разом з книгою Г. Бризгаліна Полтавський природничий музей видає «метелик» «Захищайте рідний степ», подібний за стилістикою на текст книги, проте не підписаний жодним автором. Листівка стає першим українським виданням на захист степу.

Акцентування уваги саме на охороні степів — характерна риса природоохоронного руху і у післяреволюційний час. Наприклад, у праці зоолога І. Барабаша-Никифоррова «Охрана и изучение природы степной полосы Украины»³⁵ говориться: «*Створити на невеликому клантику землі обстановку непрохідної лісової хащі можна, але обстановку степу на такому ж клантику не відтворити ніколи. Для цього необхідно мати простір та обшир, без яких не можна уявити саме поняття степу*». У книзі пропонується з числа приватних та монастирських земель створити мережу заповідників. Для державних конезаводів і дослідних сільськогосподарських станцій автори рекомендують створювати «заповідні степові ділянки». Серед перспективних для створення перших українських національних парків автори називають нинішні НПП «Святі гори», «Гомільшанські

ліси», крейдяні степи Старобільського повіту, околиці Охтирського монастиря та степову цілину Капніста в Лебединському повіті.

У книзі М. Гавриленка «Охороняймо природу», видану в 1928 році Полтавським краєзнавчим музеєм, степ подано, як еталон екосистеми, по втратах якої можна спостерігати загальне зубожіння природи: «Зникає воронець і ціла низка інших степових рослин, що ростуть лише на ніколи не ораній чорноземлі, по якій досить раз пройти плугом, щоб знищити назавжди всі степові рослинні суспільства»³⁶.

Через десятиліття, у 1927 році Є. Лавренко систематизував ініціативу М. Шарлеманя і опублікував її у формі анкет для збирання відомостей про цілини, ліси, болота, торфовища, озера, ботанічні сади, парки та окремі дерева³⁷. Розробці цих анкет передувало затвердження 16 липня 1926 року Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом «Положення про пам'ятки культури і природи»³⁸ — першого законодавчого акту України в галузі заповідної справи. Положення визначало процедуру виявлення та створення таких пам'яток на республіканському і місцевому рівнях.

Є. Лавренко, маючи первинний перелік збережених до того часу степових цілин, закликав кеоівництво республіки зупинити роздачу їх селянам та оранку³⁹.

З 1924 року Комісія охорони природи при Наркомземі України здійснила спробу зведення наявних природоохоронних територій в певну систему. Результати її роботи у 1928 році представив Є. Лавренко: «Взято на облік і зареєстровано біля 2.000 пам'яток природи по таких категоріях: 1) географічні комплексні пам'ятки природи, 2) геологічні пам'ятки природи, 3) цілинні степи, 4) ліси, 5) озера й болота, 6) піскові ділянки, 7) поодинокі старі дерева, 8) парки та штучні насадження наукового значіння, 9) рибні місця, 10) місця пташиних селищ, 11) місця багаті на звірину, 12) мисливські заповідники та ще деякі). Окрім реєстрації пам'яток природи, органи охорони природи Н. К. О. мають стежити за цілістю тих пам'яток природи, що їх взято на облік і вживати всіх можливих для них заходів у боротьбі з крадіжками, тощо»⁴⁰. Отже, до завдань Комісії передусім входило виявлення нових пам'яток. У тому ж джерелі зустрічаємо одну з перших класифікацій заповідних об'єктів, що є і посібником до їхнього виявлення: «...за яким принципом вибирати пам'ятки природи з поміж численних природних (природничо-історичних) об'єктів того чи іншого краю?.. Пам'ятки природи можуть бути двох основних типів: 1) окремі роди або екземпляри тварин чи

рослин; сюди треба віднести і невеличкі геологічні пам'ятки (окремі скелі, наметні, „баранячі лоби” і т. ін.); 2) окремі ділянки, що ілюструють ті чи інші явища географічного порядку рослинні суспільства, біоценози, цілі ландшафти і т. ін...». Для першої групи основним критерієм визначається рідкісність об'єкта. Натомість для другої, «географічної» групи пам'яток, принципи відбору інші. Лавренко зазначає їх таким чином: «Основна ознака цього типу — комплексність. Ці пам'ятки природи розташовані на певній площі, яку можна схарактеризувати не лише з погляду рослинності чи тваринного світу (що в кожному конкретному випадкові може нас цікавити), але й з погляду ґрунтового вкриття цієї ділянки, рельєфа, мікрорельєфа і т. ін. Разом з тим береться на увагу й охороняється в тій чи іншій мірі цілий комплекс явищ—якесь географічне ціле. Такі ділянки повинні репрезентувати незайманий стан навіть не стільки рідких, дивних явищ, скільки характерних для даної країни чи для певного її району».

Сам Є. Лавренко, будучи спеціалістом по степовій рослинності, у 1928 році публікує у журналі «Краєзнавство» статтю з першою картою заповідників України. Стаття (як і карта) включає лише степові заповідники, в тому числі проєктовані. Є. Лавренко змальовує все різноманіття степів та рекомендує створити степові заповідники у всіх їхніх типах (первинний перелік таких територій наведено у статті, проте автор рекомендує не зупинятись на цьому й організувати пошук невиявлених досі цілин). Стаття рекомендує зробити всі заповідники науково-дослідними базами⁴¹.

У травні 1925 року в Харкові відбувається І Всеукраїнська нарада краєзнавців, де був створений Український комітет краєзнавства. Краєзнавці активно долучались до охорони природи, а правове поле того часу не розділяло пам'ятки природи і пам'ятки історії та культури на окремі напрямки. В цей час Маріупольський краєзнавчий музей добився створення заповідників «Хомутовський степ», «Кам'яні могили» та «Білосарайська коса». Заповідник «Кам'яні могили» взяв під опіку сам музей. Водночас, заповідання не розглядалось у 20-ті роки як єдиний шлях збереження цінних природних ділянок. Так, у своїх статтях С. Іллічевський пропонує останні цілини Полтавщини передати під охорону науковим установами і зовсім не говорить про потребу їхнього заповідання⁴².

У 1930 році з'являється книга М. Акімова «Охороняйте пам'ятки природи»⁴³, де подаються описи 15 найцінніших природних територій у межах нинішніх Дніпропетровської, Черкаської

та Полтавської областей⁴⁴. Окрім цього переліку, автор додатково наводить перелік з 6 степових цілин, які потребують додаткового вивчення та заповідання. Підсумковою працею в галузі заповідної справи за післяреволюційний період, є книга М. Шалита «Заповідники і пам'ятки природи на Україні», що включає описи 125 наявних в 1930 році пам'яток природи України, з яких 21 представляють степові ландшафти⁴⁵. Книга також пропонує невідкладно створити нові заповідні території, перелік яких автор починає із території Стрільцького конезаводу (нині — відділення Луганського природного заповідника «Стрільцівський степ»). Фактично, книга підводить ризик під першим етапом розвитку заповідної справи на Україні. Проте видання друкується вже після запровадження цензури, тому автор уникає емоційних висловлювань щодо заповідної справи та гасел, згадувань про багатьох лідерів заповідної справи, натомість багато йдеться про радянську владу, в деталях описується господарська користь заповідників.

Цензура і заборони у 30-х роках стосуються не лише видань: активні діячі багатьох напрямків науки та мистецтва, пропагандисти яскравих ідей зазнають тиску з боку радянської влади, що призводить до багатьох смертей і ув'язнень. В 1933 році 21 еколог зі Степового інституту в Асканії, на чолі з директором інституту В. Станчинським, арештовані і направлені в ГУЛАГ. Частина з них та багато інших діячів охорони природи, що були затримані на початку 1930-х років, закінчили життя у таборах.

1940-ті роки починаються війною, яка не лише перекидає заповідну справу на останні рядки у пріоритетах держави та багатьох науковців, але і знищує цінні заповідні об'єкти тих часів. Її наслідки відчуваються у наступні десять років — до 1950-х рр., коли поновлення природоохоронної активності в Україні відбувається та переважно провадиться фахівцями-ботаніками, які лишаються лідерами в галузі заповідної справи щонайменше до 2000-х років. Вперше за післявоєнний час питання заповідної справи на Україні були підняті на I з'їзді Українського товариства охорони природи в липні 1953 року. З'їзд звернувся до уряду з проханням організувати заповідники в Карпатах на Говерлі, в Поліссі, на Дунаї в районі Вилкового, заповіді Провальський степ на Луганщині, гори Артема в Донбасі, Сатановський ліс на Хмельниччині, розширити площу Стрільцівського степу і Тростянецького дендропарку. Протягом 1950-х років озвучена низка пропозицій створення природоохоронних територій в західних, і передусім карпатських, областях.

Робота М. Котова та С. Харкевича 1956 року «Охорона природи в Українській РСР та завдання ботаніків»⁴⁶, демонструє акцент на науковій ролі заповідників. У ній міститься певний набір уявлень про суть природно-заповідного фонду та стратегічне бачення мережі ПЗФ. Робота дає характеристику т.з. «намічуваним заповідникам», в т.ч. степовим об'єктам Провальський степ, вулканічний масив Карадаг, Святі гори. Крім того, автори закликають *«організувати ряд малих заповідників, статки на шлях охорони навіть дрібних об'єктів, окремих гаїв, ділянок ареалів видів, особливо ендемічних і реліктових, навіть окремих екземплярів рослин»*. Серед таких територій у статті перелічено багато цінних степових об'єктів: Грабова балка, Дерезувате, Савур-Могила, Білий яр (Донецька обл.), Гомільшанська лісова дача, лісове урочище «Чернеччина», Схили річки Великий Бурлук і цілина Баюрки (Харківська обл.), Лісове урочище Парасоцьке, Мале Перещепинське болото, (Полтавська обл.), Ділянка лісу «Старий Мензер» (Одеська обл.), Степ «Пантелиха» (Тернопільська обл.), степ «Масюк (Івано-Франківська обл.). Також пропонується поновити Середньодніпровський лісостеповий заповідник (тепер — Канівський), заповідник у Карлівському степу (Полтавська обл.), Тисовий заповідник (Вінницька обл.) та заповідник «Гористе» біля Києва.

У тому ж номері Українського ботанічного журналу опубліковані матеріали, присвячені академічним заповідникам (Хомутовський степ⁴⁷, Стрільцівський степ⁴⁸, Михайлівська цілина⁴⁹, а також грибам⁵⁰ та мохам⁵¹ цих степових заповідників).

Влітку 1957 року спеціальною групою комісії з охорони природи АН СРСР під керівництвом члена-кореспондента АН СРСР підготовлений перспективний план географічної мережі заповідників СРСР. В Україні пропонувалося організувати, в тому числі, степ «Пантелиха» в Тернопільській обл., заповідник «Михайлівська цілина» в Сумській обл., а також Український степовий заповідник з 13 філій (існуючі заповідники — Хомутовський степ, Стрільцький степ і нові — «Гори Артема», «Асканія-Нова», урочище Дерезувате, «Кам'яні могили», «Грабова балка» у верхів'ях річки Міус, «Дубова балка», «Саур-Могила» в Донецькій обл., діброва «Старий Манзир» в Одеській обл., «Карлівська степ» (залишки колишнього наприкінці 20-х років заповідника ВУАН) на Полтавщині, «Провальський степ» в Луганській обл., «Степ Баюрки» в Харківській обл.)⁵³.

Найґрунтовніша праця про перспективні території природно-заповідного фонду України по-

бачила світ у 1989 році у вигляді книги «Перспективна сеть заповедных объектов Украины» під авторством групи фахівців-ботаніків⁵⁴. Видання містить описи 96 проєктованих біосферних заповідників, природних заповідників, національних природних парків та заказників для всіх регіонів України (з яких 24 степові). Також в книзі містяться рекомендації щодо розширення існуючих степових природних заповідників.

Починаючи з 1992 року, коли було прийнято Закон України «Про природно-заповідний фонд України», природоохоронці та науковці отримали можливість рекомендувати конкретні режими охорони та системи заходів зі збереження степових екосистем в об'єктах природно-заповідного фонду. Ґрунтовне вивчення територій ПЗФ фахівцями ботаніками дало поштовх пропозиціям з деталізації заповідного режиму окремих категорій ПЗФ. Фахівці-ботаніки зазначають, що «основною рисою заказників є їхня сильна ценотична фрагментованість, а отже — частковість, геосистемна нецілісність». На прикладі степової екосистеми, автори наголошують на необхідності суворого режиму охорони заказників, конкретизованого у кожному конкретному випадку⁵⁵.

Після прийняття Указу Президента України від 10 березня 1994 року № 79/94 «Про резервування для наступного заповідання цінних природних територій», який вперше затвердив переліки територій для подальшого заповідання, виникає нова хвиля пропозицій заповідання. Зоолог Т. Котенко вказує на те, що колектив Міжвідомчої лабораторії наукових основ заповідної справи публікує перелік 43 проєктованих РЛП⁵⁶ (в т.ч. 16 степових), колектив відділу геоботаніки Інституту ботаніки НАНУ — мережу степових заказників, що мають репрезентувати раритетну степову флору (4 у Криму, 7 — у Харківській області)⁵⁷. Крім того, відомі опубліковані пропозиції зі створення заказників в Криму, Сумській, Дніпропетровській, Одеській, Миколаївській, Херсонській областях тощо.

Нерідко в статтях та виступах початку 1990-х лунає думка про нерепрезентативність існуючої мережі ПЗФ⁵⁸. Найбільш ґрунтовно питання репрезентативності мережі заповідників проведено у 1998 році Інститутом ботаніки НАН України в частині степових заповідників, традиційно цікавих ботанікам. У книзі «Порівняльна оцінка фіторізноманіття заповідних степових екосистем України з метою оптимізації режимів їхньої охорони», автори відзначають недостатню флористичну репрезентативність заповідників лісостепової зони та Криму: «Аналіз показав, що досить багато «червонокнижних» (5% їх-

нього списку), в першу чергу вузьколокальних, зовсім не представлених у заповідних об'єктах загальнодержавного значення..., а з урахуванням петрофітних видів їхнє число значно більше... Науковою основою для них слід вважати доктрину, за якою червонокнижний вид має бути представлений мінімум у одному заповідному об'єкті загальнодержавного значення...»⁵⁹. Там же зустрічаємо думку, що найоптимальнішою категорією ПЗФ для збереження степів є заказники, оскільки саме заказник є категорією ПЗФ з можливістю впровадження індивідуального режиму охорони і проведення регуляційних заходів. При цьому, зоолог Т. Котенко вказує на те, що саме степи найменше представлені в складі ПЗФ степових областей⁶⁰.

Вже у 2000-х роках погляди на режими охорони розвиваються низкою авторів, які пропонують затвердити фіксовані режими для окремих категорій ПЗФ. Так, В. Ткаченко та А. Генів наголошують, що повне виключення степових заказників із господарського використання неможливе, автори пропонують низку універсальних вимог до охорони степових заказників:

- 1) на території природних заказників на етапі відновлення рослинного покриву встановлюється режим послабленого, ощадливого господарського використання, тривалість якого визначається окремо у кожному конкретному випадку в обґрунтуваннях на введення територій до складу ПЗФ (3–5 років);
- 2) у наступні роки заказники можна розглядати як важливі охоронні та господарські території в системі раціонального природокористування, де здійснюються регламентовані, невиснажливі і збалансовані з продукційною здатністю фітоценозів види господарської діяльності (нормований і контрольований випас, сінокосіння та епізодичні локальні пали);
- 3) на території степових заказників забороняється:
 - проводити розорювання та будь-які роботи, пов'язані із порушенням поверхневого шару ґрунту;
 - здійснювати будівництво, геологорозвідувальні роботи, гірничі промислові та побутові розробки корисних копалин та будівельних матеріалів;
 - прокладання лінійних комунікацій та проїзд механізованого транспорту;
 - використовувати отрутохімікати та влаштовувати склади сільськогосподарської продукції, відходів виробництва, пально-мастильних матеріалів та туків;
 - проводити гідробудівництво (ставків, водосховищ), та гідромеліоративні заходи на території, яка визначає геосистему цілісність

екосистем (на водозборі балки, яружної системи);

- здійснювати промислові заготовки лікарських рослин, декоративних рослин, грибів, ягід, проводити полювання;
- 4) в околицях степових заказників забороняється влаштування загонів і табори літнього утримання худоби та відстані, меншій ніж 500–600 м від найближчої межі заказника.
- 5) у степових заказниках встановлюються деякі обмеження туризму, організованого відпочинку населення та інших форм рекреаційного використання території.

У 2000-х роках активність ініціатив з охорони степів переходить до громадських природоохоронних організацій. Так, охороною степів займаються громадські організації Національний екологічний центр України, еколого-туристичне об'єднання «Орлан» (м. Дніпропетровськ), ДГЕО «Спілка друзів природи» (м. Токмак), екологічна група «Печеніги» (м. Харків), ГО «Відродження» (м. Татарбунари), Товариство подільських природолюбів та природодослідників (м. Кам'янець-Подільський), Товариство геоекологів ТНУ та Кримська регіональна асоціація «Екологія і мир» (АР Крим), студентські дружини охорони природи та інші. Особливо активну кампанію щодо дотримання режиму абсолютної заповідності у степових заповідниках організував Київський еколого-культурний центр.

У 2008 році низка науковців та громадських активістів поєдналися у громадську кампанію «Збережемо українські степи!», що була утворена початково для вирішення вузької задачі — зупинення масового заліснення степових ділянок, запланованого лісовою галуззю⁶¹. Згодом кампанія поширила свою діяльність і на інші напрямки охорони степів, в тому числі і на створення заповідних територій. У рамках роботи кампанії видані кілька буклетів та книг, створено онлайн-бібліотеку літератури про степи, що включає 3,5 тис статей та книг про природу степової зони, з яких понад 1000 — статті та книги про степові території ПЗФ⁶². Учасники кампанії ініціювали створення понад 30 степових територій ПЗФ у різних областях, добились включення у Червону книгу України додаткових обмежень у складі охоронного режиму степових видів, ініціювали низку міжвідомчих нарад про охорону степів та організували постійну підтримку степової тематики в інформаційному просторі. Також розпочато збір загальної бази даних про поширення рідкісних видів степових рослин та тварин, створення детальної картосхеми степів України, що умовно названо «Степовим кадастром»⁶³. Серед видань кампанії варто відзначити книги «Степи

Київської області»⁶⁴ та «Останні степи України: бути чи не бути»⁶⁵. Не менш важливо згадати і цикл статей І. Парнікози про степові національні парки, загальноосвітні статті О. Бурковського, присвячені охороні степів в Україні, виступи учасників кампанії на конференціях в Україні та міжнародних заходах, присвячених охороні степів⁶⁶. Одними з основних прагнень кампанії є законодавче визначення поняття степ та створення гарантій охорони степів у довгостроковій перспективі.

У 2014 році у зв'язку з розгортанням військового конфлікту на сході України військовими діями було завдано непоправних збитків низці територій природно-заповідного фонду. Так, припинили роботу як установи Український степовий заповідник (три з чотирьох його відділень опинились на окупованих територіях) та Луганський природний заповідник (три з чотирьох відділень опинились на окупованій території та суттєво пошкоджені пожежами); практично повністю знищено регіональний ландшафтний парк «Донецький кряж», пошкоджено територію регіонального ландшафтного парку «Краматорський»; від вогню та обстрілів постраждали понад 30 заказників та заповідних урочищ⁶⁷. Детальне вивчення цієї проблеми взяла на себе Міжнародна благодійна організація «Екологія — Право — Людина».

Підсумовуючи короткий опис історичного огляду прагнень науковців та природоохоронців з охорони степів в Україні, зазначимо, що традиційний інтерес науковців до степових екосистем лишається актуальним вже понад 100 років. Більшість піонерів заповідної справи були палкими шанувальниками степової екосистеми і, за невеликими винятками, всі перші заповідники створювались саме у степах («Асканія-Нова», «Академічний степ», «Хомутовський степ», «Кам'яні могили», «Надморські заповідники» тощо) Враховуючи, що в межах України знаходилась переважна більшість доступних науковцям степів Європейської частини Російської імперії, а згодом — СРСР, саме на українських прикладах нерідко пропагувалось створення степових заповідників і в РСФСР⁶⁸. Риторика природоохоронних статей, присвячених степам в Україні, не змінюється вже майже століття. «Не стало вільних козацьких степів, котрі “кругом як море шуміли”...» — пише у 1918 році М. Шарлемань на першій же сторінці своєї першої книги⁶⁹. У 1998 році Я. Дідух починає книгу, присвячену фітотрізноманіттю заповідників словами «Степи, що в минулому займали 40% території України, були тією природною колицкою, яка випестила український народ»⁷⁰.

- ¹ Докучаев В. В., Сочинения, т. 8, М.: АН СССР, 1961. С. 310.
- ² Алексеева Л. В., Нухимовская Ю. Д., Реймерс Н. В. Особо охраняемые природные территории: реальность, проблемы и перспективы // Природа, №8, 1983. С. 34–43.
- ³ Труды экспедиции, снаряженной леснымъ Департаментомъ подъ руководствомъ профессора Докучаева, т.4. Вып.2, 1898.
- ⁴ Брызгалин Г. Современное положение охраны природы в Германии // Охрана природы, №4, 1929, С. 116–122.
- ⁵ Бородин И. П. Охрана памятников природы // Труды ботанического Сада Императорского Юрьевского университета, Т. 9, 1910. С. 297–317.
- ⁶ Еремина Е. В. Охрана памятников природы въ Росіи и въ другихъ странахъ // Природа, №7–8, 1914, С. 58–65.
- ⁷ Борейко В. Е. Старобельский степной заповедный участок, выделенный В. В. Докучаевым, существует // Заповідна справа в Україні, т.3, вип.2, 1997. С. 8–10.
- ⁸ Бараков П. Ф. О заповедном участке девственной степи в Старобельском уезде Харьковской губ. / Записки Ново-Александрійскаго института сельскаго хозяйства и лесоводства. Т.24.в.2. 1917.
- ⁹ Бородин И. П., Охраняйте пам'ятники природы // Санкт-Петербург., Пост. Природоохр. Комисс., Имп. Русск.Геогр. Общ., №1, 1914.
- ¹⁰ Отчетъ деятельности обществава с 10 марта по 1 мая // Бюллетени Харьковскаго общества любителей природы, №2, 1913.
- ¹¹ Бюллетени Харьковскаго общества любителей природы, №3, 1915.
- ¹² Штильмарк Ф. Р., Аваков Г. С., 1979. Первый проект географической сети заповедников // Опыт работы и задачи заповедников СССР, М.: Наука, стр. 20–23
- ¹³ Чибилев А. Судьба заповедного дела // Наука и жизнь, №12, 2012
- ¹⁴ На Україні, зокрема, вчений пропонував заповісти: Святі гори на Сіверському Дінці, Старобільський степ (очевидно мається на увазі «заповідна ділянка» Докучаєва, степ в Харківській губернії (очевидно — Карлівський, або т. з. Академічний степ), Асканію-Нова, кримські печери. Також у 1914 році І. П. Бородинназває перелік пропозицій Комісії щодо подальшого заповідання, серед яких України стосуються Старобільський конезавод, гирнеци в Ізмайльському повіті, Святі гори.
- ¹⁵ Соловьев Д. К. Типы организаций способствующих охране природы, Петроград, : Девятая Государственная Типография, 1918
- ¹⁶ Котов М. І., Харкевич С. С. Охорона природи в Українській РСР та завдання ботаніків // Український ботанічний журнал, т.ХІІІ, №2. 1956. С. 3–13
- ¹⁷ Хроника // Орнитологический вестникъ, №2, 1912.
- ¹⁸ Сьогодні всі зазначені об'єкти включені до існуючих установ ПЗФ — НПП «Гомільшанські ліси», НПП «Святі гори» та РЛП «Краматорський».
- ¹⁹ Хроника // Бюллетени Харьковскаго общества любителей природы. №2, 1914.
- ²⁰ Бюллетени Харьковскаго общества любителей природы, №2, 1914., С. 56–57.
- ²¹ Насимович А. А., 1979. Дореволюционный период в развитии заповедного дела // Опыт работы и задачи заповедников СССР, М.: Наука, С. 7–20.
- ²² Журнал Полтавского чрезвычайного губернского земского собрания: 7–8 мая 1914 г., Полтава, 1914, 111 с.
- ²³ Талиев В. Охраняйте природу! Бюллетени Харьковскаго общества любителей природы. №4, 1913
- ²⁴ Охрана природы // Бюллетени Харьковскаго общества любителей природы, №4, 1914
- ²⁵ Талиев В. Охраняйте природу! Харьков, 1914. 16 с.
- ²⁶ Шарлемань М. В. Охрана природы и земельный вопрос // Хозяйство, №35–38. 1917
- ²⁷ Шарлемань М. Охороняйте рідну природу! Харків, 1918. 32 с.
- ²⁸ Нова організація по охороні природи // Вісти природничої секції Українського наукового товариства, т.1. ч. 3–4, 1918.
- ²⁹ Борейко В. Е. Белье пятна истории природоохраны // К.: КЕКЦ, Серия: история охраны природы, в. 7. Т. 2, 1996, 303 с.
- ³⁰ ІР ЦНБ НАН України, Ф. Х, №31884
- ³¹ Природничка секція УНТ. Протокол №1, Засідання 12 квітня 1918 року // Вісти природничої секції Українського Наукового товариства, т.1. ч. 2, 1918–1919
- ³² Протокол Народи Природників України від 3–6 серпня 1918 року // Вісти природничої секції Українського Наукового товариства, т.1. ч. 1, 1918–1919.
- ³³ Закон про охорону природи // Вісти природничої секції Українського Наукового товариства, т.1. ч. 1, 1918–1919
- ³⁴ Шарлемань М. В. Охороняйте рідну природу! Харків, 1918.31 с.
- ³⁵ Брызгалін Г. А. Охорона пам'яток природи на Україні. Полтава, 1919 .
- ³⁶ Барабаш-Никифоров И. И. Охрана и изучение природы степной полосы Украины (Екатеринославская губ.). Екатеринослав, 1924, 36 с.
- ³⁷ Гавриленко М. Охороняймо природу. Полтава, 1928, 16 с.
- ³⁸ Охорона пам'яток природи на Україні. Збірник 1. Х., 1927. С. 78–84.
- ³⁹ Охорона пам'яток природи на Україні. Збірник 1. Х., 1927. С. 85–89.
- ⁴⁰ Лавренко Г. Цілинні степи України і потреба їхньої охорони // Вісти ВУ ВЦВК, №8 (1898) 11 січня. 1927.
- ⁴¹ Лавренко Є. Охорона природи на Україні // Вісник Природознавства, №3–4, 1928. С. 164–179.
- ⁴² Лавренко Є. Рослинність цілинних степів України та їх охорона // Краєзнавство, №6 1928. с.22–36
- ⁴³ Іллічевський С. Цілинні степи Полтавицини та їх охорона // Вісник природознавства, №1–2, 1928
- ⁴⁴ Акімов М. Охороняймо пам'ятки природи: Матеріали до охорони природи Середньої Наддніпряници, Дніпропетровськ, 1930.
- ⁴⁵ Всього було створено 4 краєві інспектури з охорони пам'яток природи: Харківська, Дніпропетровська, Київська та Одеська (Обіжчик УкрНауки №014248 оп.1 з 5.04, 1926 р.)
- ⁴⁶ Шалит М. Заповідники та пам'ятки природи України, Харків, 1932.
- ⁴⁷ Котов М., Харкевич С. Охорона природи в Українській РСР та завдання ботаніків // Український ботанічний журнал, т.ХІІІ, №2, 1956

- ⁴⁷ Гринь Ф. Заповідник Хомутовський степ // *Український ботанічний журнал*, т.ХІІІ, №2, 1956
- ⁴⁸ Добрачаєва Д. Флора і рослинність заповідника АН УРСР Стрілецький степ // *Український ботанічний журнал*, т.ХІІІ, №2, 1956
- ⁴⁹ Харкевич С. Степовий заповідник Михайлівська цілина // *Український ботанічний журнал*, т.ХІІІ, №2, 1956
- ⁵⁰ Зерова М. Наземні гриби цілинних степів Української РСР // *Український ботанічний журнал*, т.ХІІІ, №2, 1956
- ⁵¹ Морочковський С. Матеріали до мікофлори заповідника Хомутовський степ // *Український ботанічний журнал*, т.ХІІІ, №3, 1956
- ⁵² Зеров Д., Бачурина Г. Мохи степових заповідників АН УРСР // *Український ботанічний журнал*, т.ХІІІ, №2, 1956
- ⁵³ Борейко В. Е. История заповедного дела в Украине, К.:КЕКЦ, Серия: История охраны природы, вып. 30, 2002. 272 с.
- ⁵⁴ Перспективная сеть заповедных объектов Украины \ Ю. Р. Шеляг-Сосонко, Институт ботаники им. М. Х. Холодного. К: Наук. думка, 1987. 288 с.
- ⁵⁵ Дідух Я. П., Ткаченко В. С., Плюта П. Г., Коротченко І. А., Фіцайло Т. В., Порівняльна оцінка фіторізноманіття заповідних степових екосистем України з метою оптимізації режимів їх охорони / Під. Заг.ред. Я. П. Дідуха. К.: Інститут ботаніки ім. М. Г. Холодного НАН України, 1998. 75 с.
- ⁵⁶ Андрієнко Т. Л., Клестов М. Л., Прядко О. І. Мережа регіональних ландшафтних парків України: наукові та організаційні основи створення. Київ, 1996. — 56 с.
- ⁵⁷ Дідух Я. П., Ткаченко В. С., Плюта П. Г., Коротченко І. А., Фіцайло Т. В., Порівняльна оцінка фіторізноманіття заповідних степових екосистем України з метою оптимізації режимів їх охорони / Під. Заг.ред. Я. П. Дідуха. К.: Інститут ботаніки ім. М. Г. Холодного НАН України, 1998. 75 с.
- ⁵⁸ Шеляг-Сосонко Ю. Р., Андрієнко Т. Л., Михалевич О. А. Напрямки розвитку мережі природно-заповідного фонду та роль заповідників у ній // *Оптимізація природно-заповідного фонду України*. Випуск 1. К.: Інститут зоології НАНУ, 1994. С. 10–16
- ⁵⁹ Дідух Я. П., Ткаченко В. С., Плюта П. Г., Коротченко І. А., Фіцайло Т. В., Порівняльна оцінка фіторізноманіття заповідних степових екосистем України з метою оптимізації режимів їх охорони / Під. Заг.ред. Я. П. Дідуха. К.: Інститут ботаніки ім. М. Г. Холодного НАН України, 1998. 75 с.
- ⁶⁰ Котенко Т. К. вопросу об оптимизации сети охраняемых природных территорий Украины // *Оптимізація природно-заповідного фонду України*, випуск 1. К.: К.:Інститут зоології НАН України, 1994. 96 с.
- ⁶¹ Василюк О. Лісорозведення у степовій зоні України: реалії, обмеження, загрози // *Екологія-Право-Людина* №4–5, 2009. С. 7–12.
- ⁶² <http://pryroda.in.ua/step/biblio/>
- ⁶³ Василюк А. Первые шаги к созданию «степного кадастра» Украины // *Степной бюллетень*, № 32, 2011
- ⁶⁴ Парнікоза І., Василюк О., Іноземцева Д., Костюшин В., Міїта А., Некрасова О., Балашов І. Степи Київської області. Сучасний стан та проблеми збереження. К.: НЕЦУ, Серія: Збережемо українські степи, 2009. 160 с.
- ⁶⁵ Бурковський О. П., Василюк О. В., Єна А. В., Куземко А. А., Мовчан Я. І., Мойсієнко І. І., Сіренко І. П. Останні степи України: бути чи не бути? Просвітницьке науково-популярне видання. К.: ГК “Збережемо українські степи!”, ВЕЛ, НЕЦУ, 2013. 40 с.
- ⁶⁶ Parnikoza I., Vasilik A. Ukrainian steppes: current state and perspectives for protection // *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio C.*, vol. 66, 1, 2011. — P. 23–37.
- ⁶⁷ Василюк А., Ширяєва Д. Война на Востоке Украины угрожает биоразнообразию Астраханский вестник экологического образования, Астрахань, №4 (30), 2014. с.80–88.
- ⁶⁸ Северцов С. К организации Донецкого заповедника // *Охрана природы*, № 1, 1929. с. 22–24.
- ⁶⁹ Шарлемань М. Охороняйте рідну природу! Харків, 1918, 32 с.
- ⁷⁰ Дідух Я. П., Ткаченко В. С., Плюта П. Г., Коротченко І. А., Фіцайло Т. В., Порівняльна оцінка фіторізноманіття заповідних степових екосистем України з метою оптимізації режимів їх охорони / Під. Заг.ред. Я. П. Дідуха. К.: Інститут ботаніки ім. М. Г. Холодного НАН України, 1998. 75 с.

Невизначена доля архівів об'єктів ПЗФ

Олексій Василюк
заступник голови НЕЦУ, еколог ЕПЛ

Петро Тестов
еколог ЕПЛ

Стаття присвячена стану архівів документації щодо об'єктів природно-заповідного фонду після ліквідації територіальних органів Мінприроди та передачі частини повноважень до новостворених департаментів екології та природних ресурсів ОДА. Автори проаналізували ситуацію зі збереженням архівів на центральному та регіональному рівні і подали своє бачення вирішення проблеми.

Стаття присвячена стану архівів документації щодо об'єктів природно-заповідного фонду після ліквідації територіальних органів Мінприроди та передачі частини повноважень до новостворених департаментів екології та природних ресурсів ОДА. Автори проаналізували ситуацію зі збереженням архівів на центральному та регіональному рівні і подали своє бачення вирішення проблеми.

Одним із невирішених питань, пов'язаних із наслідками адміністративної реформи системи природоохоронних органів, проведеної у 2009–2013 роках, є невизначений статус та стан збереження архівів матеріалів щодо існуючих територій природно-заповідного фонду (надалі — ПЗФ) у областях. Своєчасно цьому питанню не було надано достатньої ваги і вже сьогодні доводиться боротися з негативними наслідками «вчорашньої» неуважності.

В Україні створено понад 8000 територій ПЗФ, більшість з яких мають місцеве значення. Відповідно до розподілу функцій між державними органами, Законом України «Про природно-заповідний фонд України»¹ (надалі — ЗУ «Про ПЗФ»), створення об'єктів ПЗФ місцевого значення здійснюється рішеннями обласних рад, а об'єктів загальнодержавного значення — Указами Президента України. Відповідно до вимог статей 51–53 ЗУ «Про ПЗФ», при створенні об'єктів та територій ПЗФ місцевого та загальнодержавного значення готується низка документів (наукове обґрунтування, клопотання, матеріали погодження, картографічний матеріал, положення та охоронні грамоти). Такий мінімальний па-

кет документів повинен існувати для кожного з об'єктів ПЗФ в усіх областях. Повний набір вказаних матеріалів донедавна зберігався у територіальних органах Мінприроди в областях (надалі — ТОМ), м. Києві та м. Севастополі, які займалися створенням ПЗФ.

Відповідно, підготовку матеріалів для створення об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення здійснює департамент заповідної справи Мінприроди України. А матеріали до створення об'єктів місцевого значення донедавна готували ТОМ. Реформа державного управління в Україні у 2009–2012 роках почалася з прийняття Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»². 16 жовтня 2012 р. Верховна Рада України прийняла закон № 5456-VI «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»³ (надалі — ЗУ «Про оптимізації ЦОВВ»). Відповідно до цього закону з чинних законів України, що стосуються функцій ТОМ, всі формулювання, дотичні до органів Мінприроди в областях замінені на нові, дотичні до неіснуючих на той час профільних департаментів обласних державних адміністрацій. У результаті Кабінет Міністрів України ліквідував ТОМ постановою від 13 березня 2013 р. № 159 «Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища»⁴ і створив умови для появи нових, близьких за функціями органів при облдержадміністраціях (Постанова від 15 травня 2013 р. № 338 «Про збільшення граничної чисельності працівників обласних, Київської та

Севастопольської міських державних адміністрацій»⁵). При цьому, зміни до ЗУ «Про ПЗФ» не були внесені ЗУ «Про оптимізацію ЦОВВ». Цей факт та низка інших юридичних обставин дають зрозуміти, що новостворені департаменти екології та природних ресурсів в областях — не є правонаступниками колишніх ТОМ (хоча деякі з них і написали це в преамбулах своїх нових положень).

Таким чином, весь пакет документації щодо об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення зберігається в департаменті заповідної справи Мінприроди. А документація про ПЗФ місцевого значення — в колишніх ТОМ.

Після ліквідації ТОМ, стала незрозумілою доля архівів матеріалів щодо ПЗФ. Виявилось, що попри обґрунтований механізм створення всіх названих документів, кожен із яких зазначений у відповідних нормах закону, сам архів у цілому не фігурує у жодних нормативних актах. У Положеннях про ТОМ не йдеться про те, що вони здійснюють збереження зазначеної документації. При створенні ліквідаційних комісій Мінприроди не давало специфічних вказівок щодо подальшої долі цих архівів. У свою чергу, під час ліквідації обласні відділення Державного архіву України надали різноманітні рекомендації щодо подальшої долі вказаних архівних матеріалів.

Ми дослідили ситуацію зі збереженням архівів матеріалів щодо природно-заповідного фонду в усіх областях. Ситуація з їхньою долею виявилась дуже строкатою та неоднозначною. Причинами невизначеності долі зазначених архівів стали: а) відсутність їхнього юридичного статусу; б) відсутність рекомендації Мінприроди до ліквідаційних комісій ТОМ; в) безвідповідальне і неузгоджене ставлення до даної інформації інспекторами обласних відділень Держархіву, що працювали з ліквідаційними комісіями.

Так, ТОМ у Херсонській⁶, Полтавській⁷, Закарпатській⁸, Волинській⁹, Тернопільській¹⁰ (в тому числі ведеться робота з виготовлення електронних копій) та Хмельницькій¹¹ областях повідомляють, що матеріали щодо ПЗФ передані до новостворених департаментів екології та природних ресурсів ОДА. ТОМ в Одеській області¹² повідомляє, що матеріали щодо ПЗФ тимчасово зберігаються у департаменті екології та природних ресурсів ОДА через відсутність коштів на впорядкування їх для передачі в архів. ТОМ у Чернігівській¹³, Луганській¹⁴, Черкаській¹⁵, Рівненській¹⁶, Донецькій¹⁷ та Кіровоградській¹⁸ областях повідомляють, що матеріали щодо ПЗФ не були передані відповідним департаментам ОДА через відсутність відповідної процедури. Житомирська ОДА¹⁹ повідомляє, що матеріали

щодо ПЗФ передані до Мінприроди України та до Держархіву. ТОМ у Вінницькій області планує передати архіви до Держархіву²⁰. ТОМ у Дніпропетровській області передало всі матеріали до Мінприроди²¹.

17 червня в Мінприроди відбулась нарада з питання архівів під головуванням начальника департаменту заповідної справи Іваненка І. Б., присвячена долі архівів²². У нараді взяли участь працівники Мінприроди, обласних департаментів екології та природних ресурсів та громадськості²³. Під час зустрічі стало відомо, що звернення громадськості та нардепа Бригинця^{24, 25} знайшли розуміння в Мінприроди і вже не перший місяць триває збір інформації про заповідні території з усіх областей. З більшості областей інформація зібрана також і в електронному вигляді. На цій нараді, зокрема, була озвучена інформація, що в Чернівецькій області архів взагалі згорів²⁶.

Активісти Національного екологічного центру України (НЕЦУ) та Екологічної групи «Печеніги» (Харків) запропонували оприлюднити всі архіви щодо ПЗФ в інтернеті, щоб всі зацікавлені сторони могли ними скористатись. Вже зараз ініціативна група розпочала формування електронного архіву ПЗФ в інтернеті. Створена сторінка ініціативи²⁷. Після завершення збору інформації планується створити окремий інтернет-ресурс для розміщення архіву. Громадські організації планують взяти таку функцію на себе.

Екологи та юристи ЕПЛ і НЕЦУ пропонують створити на базі департаменту заповідної справи Мінприроди України державний архів матеріалів ПЗФ з наданням йому відповідного статусу та вказівкою про нього у законодавстві.

Протягом 2014–2015 років була організована масштабна робота зі збору фотовідбитків та копій офіційних документів щодо всіх існуючих територій та об'єктів ПЗФ України. Практично вся робота здійснена волонтерською групою з числа активістів НЕЦУ, ЕПЛ, ЕкГ «Печеніги» та Дружини охорони природи «Зелене майбутнє». Переважна частина роботи здійснена на базі департаменту заповідної справи Мінприроди, куди частина областей передала копії архівних матеріалів з різною повнотою. Матеріали відскановані, розсортовані та наразі готуються таблиці повноти даних матеріалів для кожної з областей. У результаті такої інвентаризації зібраних матеріалів до землекористувачів буде направлено запити з метою отримання документів, яких бракує.

Частина департаментів екології та природних ресурсів ОДА (Волинська, Черкаська, Закарпатська, Івано-Франківська, Рівненська області) не нада-

ли матеріалів щодо архівів в електронному або паперовому вигляді до Міністерства екології та природних ресурсів України. За погодженням департаменту заповідної справи Мінприроди та за підтримки народного депутата VII скликання Олександра Бригинця активісти природоохоронних організацій запропонували департаментам екології та природних ресурсів вищезазначених областей організувати роботу зі збору фотовідбитків та копій офіційних документів силами волонтерів.

Перший виїзд відбувся в серпні 2014 року в Черкаську область. Активісти ДОП м. Київ презняли наявний в департаменті екології та природних ресурсів ОДА архів, що виявився значно повнішим, ніж всі набори інформації щодо ПЗФ областей, що на цей час зберігаються в Мінприроди. Починаючи від поїздки до Черкас і надалі, стало зрозуміло, що однією з головних проблем архівів матеріалів ПЗФ є низький відсоток збереження наукових обґрунтувань, на основі яких створювались об'єкти ПЗФ. У архівах обласних ОДА далеко не для всіх об'єктів збережені обґрунтування. Також вони відсутні і в архівах обласних рад, де зберігаються оригінали рішень щодо створення ПЗФ, хоча логічним було би припустити, що до рішення про створення ПЗФ варто долучати в якості додатку копії документів, на основі яких рішення були ухвалені. Що ж стосується копій документації, що була передана областями в Мінприроди, можемо заявити, що наукові обґрунтування не були передані жодною ОДА.

Натомість збереження наукового обґрунтування створення об'єкту ПЗФ є найважливішим документом, необхідним для подальшого моніторингу стану об'єкта, адже лише він є відправною точкою для уявлення про те, що саме слід охороняти в кожному зазначеному об'єкті ПЗФ. Однією з причини цього, на нашу думку, є побоювання співробітників департаментів екології та природних ресурсів, що ці обґрунтування можуть бути використанні для написання обґрунтувань на створення нових об'єктів ПЗФ або для наукових праць. У результаті місцеві науковці, на їхню думку, залишаться без можливості заробити гроші на написанні обґрунтувань на створення нових об'єктів ПЗФ.

Натомість, частина областей, зокрема Рівненська, протягом тривалого часу відмовлялась надавати доступ до архівів. Рішення про надання було прийнято в лютому 2015 року, в результаті тривалих переговорів.

3 березня 2015 року еколог МБО «Екологія-Право-Людина» разом із волонтером працювали з архівом у департаменті екології та природних

ресурсів Рівненської області. Треба відмітити, що на сайті департаменту екології та природних ресурсів Рівненської ОДА наявні базові матеріали щодо об'єктів природно-заповідного фонду області, зокрема для кожного району є перелік об'єктів з площею, місцезнаходженням, землекористувачами та датою створення. У самому департаменті вся документація зберігається в кімнаті, де працюють співробітники відділу заповідної справи департаменту. Документація сортована по значенню (міське-загальнодержавне), по типу (заказник, заповідне урочище тощо) та по районах. Всі рішення про створення зберігаються окремо. У Рівненській області була відмічена нетипова для інших областей особливості роботи з документацією. Так, зокрема, для кожного землекористувача було виписане окреме положення, а не тільки охоронне зобов'язання. Положення для всіх землекористувачів ідентичні, за винятком речення, де вказується землекористувач та площа. Треба зауважити, що наявні картографічні матеріали були неякісними, особливо щодо об'єктів, розташованих на землях лісового фонду у користуванні різних спеціалізованих лісгосподарських агропромислових підприємств (СЛАГ) — колишні «колгоспні ліси». Не обійшлося і без конфліктів: співробітники департаменту негативно реагували на спроби фотографувати старі положення (тих об'єктів, де були розроблені нові), наукові обґрунтування, супутні документи, наприклад, листи від сільських рад про погодження, довідки управління Держкомзему тощо). У цілому, архів ПЗФ у департаменті екології та природних ресурсів Рівненської області знаходиться у гарному стані.

Яскравим прикладом необхідності наявності в мережі інтернет максимальної інформації відносно об'єктів природно-заповідного фонду є ситуація з іхтіологічним заказником місцевого значення «Черемоський». Іхтіологічний заказник місцевого значення, розташований в межах Вишницького і Путильського районів, був створений 20 грудня 2001 року рішенням Чернівецької обласної ради. До заказника входить ділянка річки Черемошу з притоками від міста Вишниця вгору за течією в межах Чернівецької області. Загальна площа заказника становить 3288 га. Причина створення заказника — захист нерестилищ цінних видів іхтіофауни: форелі, марени карпатської. Верхів'я Черемошу є єдиним місцем регіону, де зберігся ендемік Українських Карпат — лосось дунайський.

На даний момент у межах заказника на р. Черемош в с. Розтоки Косівського району Івано-Франківської області та на р. Сарата (притока р. Черемош) в с. Сарата Путильського району Чернівецької області ведеться будівництво ма-

лих гідроелектростанцій. Природоохоронці та науковці неодноразово вказували на негативний вплив від будівництва малих ГЕС, зокрема на популяцію червонокнижних риб. У відповідь на інформаційний запит щодо надання документації про заказник департамент екології та туризму Чернівецької області зміг надати тільки копію рішення про створення. Положення, картографічні матеріали, а також копії охоронних зобов'язань виявилися відсутніми через знищення архіву внаслідок пожежі.

МБО «Екологія – Право – Людина» в пошуках документів звернулася до 8 сільських рад Путильського району та Вижницької міської ради, на яких, згідно з рішенням обласної ради, було покладено відповідальність за збереження об'єкту ПЗФ. Частина сільських рад повідомила, що жодних документів щодо заказника в них немає, а Довгопільська сільська рада Путильського району у листі-відповіді МБО «Екологія-Право-Людина» № 60 від 09.02.2015 повідомила, що всі документи постійного зберігання за 1950–2002 роки передані на зберігання до державного архіву Путильської районної державної адміністрації. Але і в архіві Путильської районної державної адміністрації потрібних документів не виявилось. Єдиний документ, який вдалось отримати у відповідь на офіційний запит, — це копія охоронного зобов'язання, надана Вижницькою міською радою.

Показовим прикладом необхідності наявності відкритих для загального доступу матеріалів щодо об'єктів природно-заповідного фонду України є ситуація з ландшафтним заказником загальнодержавного значення «Почаївський», що розташований в межах Дубровицького району Рівненської області. Згідно з Положеннями про ландшафтний заказник загальнодержавного значення «Почаївський» від 11.11.1997 загальна площа заказника складає 927 га, зокрема 721 га територій ДП «Висоцьке лісове господарство» та 215 га колгоспу «Висоцький». Згідно з новими Положеннями про ландшафтний заказник загальнодержавного значення «Почаївський» від 10.06.2013 площа заказника складає вже 905 га, зокрема 215 га на території Державного підприємства «Спеціалізоване лісгосподарське агропромислове підприємство «Дубровицький держспецлісгосп» (колишні землі колгоспу «Висоцький») та 690 га територій ДП «Висоцьке лісове господарство». Наявні картографічні матеріали не дають можливості зрозуміти, де саме відбулись зміни площі, бо в Положенні про ландшафтний заказник загальнодержавного значення «Почаївський» від 11.11.1997 не вказані конкретні виділи в межах кварталів, як це вказано в Положенні про ландшафтний заказник

загальнодержавного значення «Почаївський» від 10.06.2013. Ця ситуація викликала занепокоєння природоохоронців, бо в 2013 році на межі заказника почалася діяльність підприємства торфовидобувної галузі. Зрозуміло, що наявність у відкритому доступі матеріалів водночас і чинних, і архівних щодо об'єктів ПЗФ спростило б контроль з боку громадських організацій з огляду й на те, що громадський контроль станом на сьогодні є єдиним видом контролю за збереженням об'єктів ПЗФ.

Окремою темою є створення доступної інформації про існуючі території ПЗФ в Інтернеті. Наявні ресурси не виконують зазначену функцію, хоча їх існує чимало. Так, навіть Мінприроди створило субсторінку, присвячену питанням природно-заповідного фонду <http://pzf.menr.gov.ua/>, яка містить еkleктичну карту НПП і заповідників, їхній опис і фото.

В Україні відсутня культура користування тематичними сайтами в колах громадських екологічних організацій. Тому кількість веб-сайтів, що висвітлювали б питання охорони природи, є дуже невеликою, всі вони значною мірою дублюють інформацію і мають переважно поверхово-довідковий характер або є сайтами громадських організацій, в яких питання заповідної справи, екологічної мережі та біорізноманіття висвітлюються лише супутньо, у відповідних розділах.

Довідкова інформація про біорізноманіття та ПЗФ також розміщена на сайті www.nature.land.kiev.ua. Тут зокрема викладені статті Червоної книги України, Зеленої книги України, схеми розміщення всіх природно-заповідних територій в Україні, інформація про гори, лікарські рослини, джерела, печери та атлас птахів України. Довідкова та оглядова інформація про природно-заповідний фонд України міститься на сайті «Україна інкогніта» <http://ukrainaincognita.com/>, сайтах (тимчасово не працює) «Природно-заповідний фонд України» <http://pzf.in.ua/>, «Заповідна Україна» www.reserves.in.ua/, а також на веб-сайтах «Заповідні території Українських Карпат» <http://www.carpathians.org.ua/>. Інформація про окремі території міститься на сайтах національних природних парків та заповідників. Наприклад, <http://zapovednik.lg.ua/>, www.gomilsha.org.ua/, www.nppg.gov.ua/, www.askania-nova-zapovidnik.gov.ua/, <http://db.org.ua/> тощо. Хоча є власні сайти є далеко не всіх територій ПЗФ. Крім того, інформація загального змісту розміщена і на сайтах вже колишніх ТОМ областях, проте їхня ліквідація в рамках адміністративної реформи, очевидно призведе і до зникнення сайтів. Еkleктично, велика кількість територій ПЗФ мають описи на сторінках Вікіпедії²⁸. Повний список ПЗФ

станом на 1.01.2013 створено на сторінці проєкту «Вікі любить Землю»²⁹. Гарно зроблений сайт ПЗФ Чернігівщини, розроблений на базі сторінки обласного департаменту екології та природних ресурсів³⁰. Також концептуально природоохоронними ресурсами є сайт «Природа Слобожанщини»³¹. Цікавими є сайти Дружини охорони природи м.Київ³², Екологічної групи «Печеніги»³³, Київського еколога-культурного центру³⁴ та громадської кампанії «Національним паркам бути!»³⁵.

Окремо варто наголосити на вкрай корисній ініціативі, організованій вікіспільнотою. Щорічний конкурс збору фотографій «Вікі любить Землю», накопичує на вікісховищі фотографії об'єктів ПЗФ. Станом на 1.01.2015 це понад 24 000 фотографій, які охоплюють біля 2000 об'єктів ПЗФ в усіх областях.

Учасники проєкту «Льодовиковий період у заповідній справі», користуючись можливостями, які відкриваються у зв'язку зі збором архівних матеріалів про ПЗФ України, планують розвинути окрему мережу сайтів. Вже створені онлайн-довідники «Природно-заповідний фонд Київщини»³⁶, «Природно-заповідний фонд Луганщини»³⁷ та «Природно-заповідний фонд Херсонщини»³⁸.

Висновки

Архіви матеріалів щодо природно-заповідного фонду в областях після завершення адміністративної реформи дуже відмінні. Колишні державні управління ОНПС в областях під час реорганізації вчинили по-різному: від ретельного збереження архівів до їхньої передачі у державний архів або знищення. Ситуація з архівами в черговий раз доводить, що адміністративна реформа 2012 року була проведена нефахово, непередбачено та поспіхом і поставила під загрозу систему охорони довкілля в Україні. І якби не активна позиція громадських природоохоронних організацій та департаменту заповідної справи Міністерства екології та природних ресурсів — частина архівів документації щодо ПЗФ була б втрачена. Сьогодні діє спільна ініціатива Мінприроди та громадськості по створенню онлайн-базис матеріалів про ПЗФ місцевого та загальнодержавного значення.

Ситуація показала, що після проведення адміністративної реформи частина департаментів ОДА відносять до питання архівів природно-заповідного фонду як до «власності», а не загальнодержавного надбання і не бажають, аби вся інформація щодо ПЗФ була у відкритому для всіх доступі. В той же час, Департамент екології та природних ресурсів у Житомирській області

переконаний, що питання заповідної справи його не обходять зовсім. Зазначене підкреслює важливість спільного проєкту ЕПЛ, НЕЦУ, ДОП та департаменту заповідної справи Мінприроди зі створення електронного єдиного й відкритого для всіх архіву ПЗФ України.

Петро Тестов

З 2011 року займається активною природо-захисною діяльністю в рамках дружини охорони природи м. Київ “Зелене Майбутнє”. В 2013–2014 роках працював на посаді начальника відділу екологічної освіти РПП “Міжрічинський”. З 2014 року працює в ЕПЛ на посаді еколога. З вересня 2014 року є радником народного депутата М. Томенка. Сфера зацікавлень та професійних інтересів: розвиток природно-заповідного фонду, боротьба проти будівництва малих ГЕС, екопросвіта, збереження лісів, збереження біорізноманіття.

¹ Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.1992 № 2456-XII <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>

² Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010/ed20101209>

³ 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» від 16.10.2012 № 5456-VI <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5456-17>

⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища» від 13.03.2013 № 159 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/159-2013-%D0%BF>

⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про збільшення граничної чисельності працівників обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій» від 15 травня 2013 р. № 338 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/338-2013-%D0%BF>

⁶ Лист Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Херсонській області № 01-17/В-4, від 29.05.2014 р.

⁷ Лист Департаменту з питань нафтогазового комплексу, промисловості, екології та природних ресурсів Полтавської ОДА № 1980/01-11 від 27.05.2014

⁸ Лист Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Закарпатській області № 18/04, від 27.05.2014 р.

⁹ Лист Управління екології та природних ресурсів Волинської ОДА № 707/1.21/2-14 від 02.06.2014

¹⁰ Лист Державного управління охорони навколишнього природного середовища в Тернопільській області № 2-1/24 від 30.05.2014 р.

- ¹¹ Лист Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Хмельницькій області № 05/19, від 27.05.2014 р.
- ¹² Лист Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Одеській області № 113, від 27.05.2014 р.
- ¹³ Лист Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Чернігівській області № 06–06/16, від 29.05.2014 р.
- ¹⁴ Лист Департаменту екології та природних ресурсів Луганської ОДА № 1763 від 28.05.2014 р.
- ¹⁵ Лист Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Черкаській області № 03/2749 від 04.06.2014 р.
- ¹⁶ Лист Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Рівненській області № 11/03/2–13/14 від 06.06.2014 р.
- ¹⁷ Лист Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Донецькій області № 08–1916 від 05.06.2014 р.
- ¹⁸ Лист Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Кіровоградській області № 23–03/06–1, від 29.05.2014 р.
- ¹⁹ Лист Житомирської ОДА, Департаменту екології та природних ресурсів № 682/с-5/2–4-1127 від 27.05.2014
- ²⁰ Лист Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Вінницькій області № 19/04 від 05.06.2014 р.
- ²¹ Лист Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Дніпропетровській області № 80/0/2–14 від 30.05. 2014 р.
- ²² <http://pryroda.in.ua/zapzf/protokol-zasidannya-narady-kerivnytstva-minpryrody-z-predstavnykamy-hromadskosti-z-pytan-rozvytku-zapovidnoyi-spravy/>
- ²³ <http://pryroda.in.ua/zapzf/20-travnnya-2014-narada-po-zapovidniy-spravi-v-minpryrody/>
- ²⁴ http://bryhynets.com/index.php?nma=news&fla=stat&cat_id=1&page=1&nums=5338
- ²⁵ http://bryhynets.com/index.php?nma=news&fla=stat&cat_id=1&page=1&nums=5386
- ²⁶ У зв'язку із повною втратою (зі слів начальника департаменту екології та природних ресурсів ОДА) зазначеного архіву в Чернівецькій області, ми звернулись з проханням надіслати копії архівних документів до всіх землекористувачів об'єктів ПЗФ області. Близько половини з них зазначену документацію надали.
- ²⁷ <http://pryroda.in.ua/zapzf/arhiv-pzf-onlayn/>
- ²⁸ <http://uk.wikipedia.org/>
- ²⁹ <http://wikilovesearth.org.ua/lists-of-sights/>
- ³⁰ <http://eco23.gov.ua/PZF/Index.html>
- ³¹ www.slobnature.in.ua/
- ³² www.pryroda.in.ua/dop-kyiv
- ³³ www.pechenegy.org.ua
- ³⁴ www.ecoethics.ru
- ³⁵ [www.pryroda.in.ua/zapzf](http://pryroda.in.ua/zapzf)
- ³⁶ <http://pryroda.in.ua/kyiv-region>
- ³⁷ <http://pryroda.in.ua/lugansk-region>
- ³⁸ <http://pryroda.in.ua/kherson-region>

Деякі проблеми функціонування об'єктів ПЗФ у сучасних умовах та можливі шляхи їхнього вирішення

Софія Шутяк
юрисконсульт 1-ої категорії ЕПЛ

Автор статті проілюструє кілька способів захисту об'єктів природно-заповідного фонду, а також зробить огляд законодавства, що врегульовує функціонування об'єктів природно-заповідного фонду, надасть рекомендації щодо способів правового застосування низки чинних норм для кращого функціонування ПЗФ України.

Одним із ключових рішень, що сформували позитивну практику захисту території об'єктів природно заповідного фонду, є Рішення Вищого адміністративного суду України від 29 листопада 2011 року К/9991/14764/11, яким визнано протиправним та скасовано Постанову КМУ № 841 від 20 червня 2006 року «Про надання земельних ділянок у постійне користування» (захист земель регіонального ландшафтної парку «Гранітно-степове Побужжя»).

Цим рішенням встановлено, 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 відносини є публічно-правовими, відтак необмежене коло осіб має право на звернення до суду щодо оскарження спірного рішення.»¹ незважаючи на те, що правовстановлюючих документів на землю в розумінні Земельного кодексу України регіональний ландшафтний парк «Гранітно-степове Побужжя» не мав. Тобто земельне та природоохоронне законодавство дещо по-різному визначають належність земель до певної категорії та момент виникнення прав на них, що призводить до значних зловживань у земельній сфері. Це зумовлюється також тим, що часовий проміжок від оголошення про створення об'єкту ПЗФ та отримання цим ПЗФ земель у постійне користування настільки великий, що в цей час з'являється багато нових власників та користувачів земель, відведених під ПЗФ. Це можливо через те, що розпорядники землі, держземагенції «не бачать» факту відведення земель під об'єкт ПЗФ. Обумовлюється це тим, що інформація у формі 6-зем не показує земель природоохоронного призначення до передачі їх у власність чи

користування. Кадастрова карта не відображає земель природоохоронного призначення до присвоєння їм кадастрових номерів. Проект створення об'єкту ПЗФ, зберігається у Мінприроди та територіальних органах екології та природних ресурсів, і його не бачать земельники та відповідні органи місцевого самоврядування.

Розглянемо приклад захисту земель НПП «Гуцульщина». Територіальна громада села Пістиня в особі Пістинської сільської ради прийняла рішення від 16.07.2013р. «Про затвердження генерального плану»², яким включила понад 600 га земель парку у генеральний план села як землі житлової забудови, хоча у 2000 році надала погодження на включення цих земель у землі парку, що і було зроблено у проекті створення території парку. У рішенні суду зазначено, що 16 лютого 2010 року набрав чинності Закон № 1826-V, яким, зокрема, статтю 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» № 2456-XII після частини третьої доповнено новою частиною такого змісту: «Межі територій та об'єктів природно-заповідного фонду встановлюються в натурі відповідно до законодавства. До встановлення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду в натурі їхні межі визначаються відповідно до проектів створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду». Крім того, відповідно до Порядку погодження природоохоронними органами матеріалів щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок, затвердженого наказом Мінприроди від 05.11.2004 № 434 зазначено, у п. 2.8. що, у разі відсутності належної землевпорядної документації та встановлених у натурі (на місцевості) меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду та земель, зарезервованих для заповідання, природоохоронний орган використовує документи щодо їхнього створення (оголошення) чи резервування для

визначення місць розташування згаданих територій та об'єктів та їх збереження.

Таким чином, на законодавчому рівні закріплено, що з моменту створення ПЗФ вся його територія охороняється як особливо цінна відповідно до проекту створення. Цієї інформації повинно бути достатньо для прийняття відповідних управлінських рішень, збереження цих земель та не допустити переведення земель територій ПЗФ у інші категорії (житлова забудова, промислова діяльність тощо).

На практиці ж бачимо протилежне. Розглянемо законодавство України, яке врегульовує ці відносини, та спробуємо зрозуміти, чому так відбувається.

Відповідно до ст. 43 Земельного кодексу України, землі природно-заповідного фонду — це ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Відповідно до Закону України «Про землеустрій» землеустрій проводиться для встановлення в naturі (на місцевості) меж земель, обмежених у використанні і обмежених (обтяжених) правами інших осіб (земельні сервітути); організації нових і впорядкування існуючих об'єктів землеустрою. Землеустрій забезпечує: в) встановлення і закріплення на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць, територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, меж земельних ділянок власників і землекористувачів.

Документація із землеустрою розробляється у вигляді програм, схем, проектів, спеціальних тематичних карт, атласів, технічної документації. г) проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. (ст. 25). Проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення розробляються згідно із законами України, іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до них, з метою збереження природного різноманіття ландшафтів, охорони довкілля, підтримання екологічного балансу, створення місць для організованого лікування та оздоровлення людей, масового відпочинку і туризму, створення приміських зелених зон,

збереження і використання об'єктів культурної спадщини, проведення науково-дослідних робіт.

Проектами землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення визначаються місця розташування і розміри земельних ділянок, власники земельних ділянок, землекористувачі, у тому числі орендарі, а також встановлюється режим використання та охорони територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого (округи і зони санітарної (гірничо-санітарної) охорони), рекреаційного та історико-культурного (охоронні зони) призначення.

У разі зміни землевласника та землекористувача, у тому числі орендаря, у межах цих територій вони зобов'язані забезпечувати режим охорони земельних ділянок і їхнє збереження відповідно до встановленого правового режиму використання. Порядок розробки проектів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення (1094–2004-п) встановлюється Кабінетом Міністрів України. Закон України «Про державний земельний кадастр» у статті 31 зазначає, що для забезпечення ведення Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів та інших інформаційних систем Кабінет Міністрів України затверджує Порядок інформаційної взаємодії між кадастрами та інформаційними системами, а також встановлює перелік відомостей, обмін якими може здійснюватися в порядку такої взаємодії. У статті 33 зазначено, що облік земель у Державному земельному кадастрі здійснюється за кількістю та якістю земель і земельних угідь. Облік якості земельних угідь відображає дані, що характеризують землі за природними і набутими властивостями, впливають на їх продуктивність та економічну цінність, а також за ступенем техногенного забруднення ґрунтів. Узагальнена інформація про кількість та якість земель безоплатно надається органам державної влади та органам місцевого самоврядування відповідно до Порядку ведення Державного земельного кадастру. Геоінформаційна система — інформаційна (автоматизована) система, що забезпечує збирання, оброблення, аналіз, моделювання та постачання геопросторових даних.

Відповідно до постанови КМУ від 3 червня 2013 року № 483 м. Київ Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії між кадастрами та інформаційними системами, до переліку відомостей, обмін якими здійснюється в процесі

інформаційної взаємодії між кадастрами та інформаційними системами, належать планово-картографічні матеріали розташування територій та об'єктів природно-заповідного фонду (п. 26).

Таким чином, ми змогли переконатись, що законодавець достатньо врегулював питання обміну інформацією між учасниками земельних відносин щодо моменту створення ПЗФ та території яка відводиться для нього. Проте існування певного суб'єктивного фактора та певних об'єктивних реалій підказує нам, що оскільки планово-картографічні матеріали, які готуються для проекту створення території та об'єктів ПЗФ, є основними первинними відомостями, які закріплюють межі територій природно-заповідного фонду, проте не враховуються відділами ЦДЗК та органами місцевого самоврядування при прийнятті рішень щодо розпорядження землями, на яких створений об'єкт ПЗФ, доцільно було б внести такі зміни до законодавства, які б на нашу думку поставили остаточною крапку у цій проблемі.

Пропозиції ЕПЛ:

Абзац 4 ст. 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» після слів «межі територій та об'єктів природно-заповідного фонду встановлюються в натурі відповідно до законодавства. До встановлення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду в натурі їх межі визначаються відповідно до проектів створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду» доповнити реченням «Планово-картографічні матеріали проекту створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду вносяться на кадастрові та інші інформаційні системи у порядку визначеному постанови КМУ від 3 червня 2013 року № 483 протягом 30 днів з дня наступного за датою затвердження проекту (<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/483-2013-%D0%BF>)»

Звернутися із пропозицією до Державного комітету статистики України внести зміни в наказ про затвердження форм державної статистичної звітності з земельних ресурсів та Інструкції з заповнення державної статистичної звітності з кількісного обліку земель (форми №№ 6-зем, ба-зем, бб-зем, 2-зем) викласти у новій редакції «У рядку 84 ураховуються дані про землекористувачів/власників земель природоохоронного призначення: юридичних осіб, установ, організацій на землях яких створюється об'єкт природно-заповідного фонду, визначені Законом України “Про природно-заповідний фонд України” (2456–12). Просити КМУ внести зміни в п. 26 постанови КМУ від 3 червня 2013 року № 483 м. Київ про затвердження Порядку інформаційної взаємодії між кадастрами та інформаційними системами, до переліку відомостей, обмін якими здійснюєть-

ся в процесі інформаційної взаємодії між кадастрами та інформаційними системами, викласти у новій редакції «планово-картографічні матеріали проекту створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду».

Внести зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення доповнивши його «Стаття 53–7 Порушення порядку інформаційної взаємодії між кадастрами та інформаційними системами Невнесення планово-картографічних матеріалів проекту створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду у кадастрову та інформаційні системи — тягнуть за собою накладення штрафу на державних кадастрових реєстраторів від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі діяння, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за одне з правопорушень, передбачених частиною першою цієї статті, — тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»

Викласти статтю 91 Кодексу про адміністративні правопорушення у новій редакції здійснення в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їх охоронних зон, а також територій, зарезервованих для наступного заповідання, забороненої господарської та іншої діяльності, порушення інших вимог режиму цих територій та об'єктів, самовільна зміна їх меж, передача земель, включених у проект створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду, у власність чи користування іншим особам, крім спеціальної адміністрації об'єкту ПЗФ, невжиття заходів для попередження і ліквідації негативних наслідків аварій або іншого шкідливого впливу на території та об'єкти природно-заповідного фонду — тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від дев'яти до двадцяти чотирьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією знарядь і засобів вчинення правопорушення та незаконно добутих природних ресурсів чи без такої і на посадових осіб — від п'ятнадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією знарядь і засобів вчинення правопорушення та незаконно добутих природних ресурсів.

Окремого опису заслуговують проблеми щодо підпорядкування ПЗФ. ЕПЛ завжди притримувалось і притримується думки, що об'єкти ПЗФ водночас і регіональні парки, і НПП є об'єктами загальнонаціонального значення, а, відповідно, заслуговують на свій спеціальний орган — Службу заповідної справи. Практика показує, що на сьогодні як із сторони органів влади, так і органів місцевого самоврядування та окремих громадян існує формальний підхід до ПЗФ.

У процесі адміністративної реформи не були внесені зміни у Закон України «Про природно-заповідний фонд України». Відповідно і не прописані повноваження департаментів, передбачені даним Законом. Така нормативно — правова колізія призвела до того, що низка повноважень департаментів є завідомо неправомірними. До прикладу, незаконними є повноваження щодо затвердження лімітів на використання природних ресурсів в межах територій та об'єктів ПЗФ місцевого значення; погодження лімітів на спеціальне використання природних ресурсів в межах територій та об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення; видачі дозволів на відстріл та відлов тварин не в мисливський період у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду; видачі дозволів на селекційний та вибірковий діагностичний відстріл мисливських тварин для ветеринарно-санітарної експертизи в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду; погодження рубок на території ПЗФ тощо. Окрім того, в частині тематики природно-заповідного фонду, повноваження департаментів в основному зосереджені на використанні, а не охорону та захист природно-заповідного фонду.

У цій сфері виникла проблема і з архівами природно-заповідного фонду, оскільки обласні управління Мінприроди — єдині органи, які володіли ними через те, що територіальні органи Державної служби заповідної справи ліквідовані. 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 ОНПС, в повному обсязі не передані до державних архівних установ, що, на даний момент, призводить до неможливості ознайомлення із всіма необхідними матеріалами.

Актуальною для сьогоднішніх ПЗФ є тема фінансової незалежності. Теоретично-законодавча основа для цього є така. Звичайно, для більшості ПЗФ основним джерелом фінансування був і залишається Державний бюджет, планування витрат із коштів якого є важливим завданням адміністрацій парків. Крім планових бюджетних надходжень тут є можливості використовувати кошти, що виділяються під різного роду державні цільові та науково-технічні програми. Відповідно до ст. 46 Закону України „Про природно-заповідний фонд України” джерелами фінансування цих територій може здійснюватися шляхом залучення коштів республіканського АРК і місцевих бюджетів. Шляхи такого залучення можуть бути різними: участь у республіканських чи місцевих програмах екологічної освіти, в організації екологічного контролю, в екологічній експертизі, організація

громадських слухань, природоохоронних акцій, виставок тощо.

Законодавство також надає право національним природним паркам використовувати кошти благодійних та інших фондів, юридичних та фізичних осіб, однак благодійництво у цій сфері потребує популяризації. Хорошим стимулом для роботи ПЗФ та їхніх державних служб охорони могло б стати зарахування безпосередньо на їхні рахунки штрафних платежів, компенсації за шкоду, заподіяну національним природним паркам і регіональним ландшафтним паркам, а також коштів від реалізації конфіскованих предметів та знарядь правопорушень на території парків на їхні рахунки.

Статтею 48 Закону України “Про природно-заповідний фонд України” передбачено, що для фінансування природоохоронних заходів можуть створюватися цільові екологічні фонди природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків. До цих фондів мають надходити:

- а) частина штрафів та грошових стягнень за шкоду, заподіяну їм у результаті порушення законодавства про природно-заповідний фонд, у розмірі 70 відсотків загальної суми штрафів та грошових стягнень;
- б) кошти, одержані від реалізації конфіскованого або вилученого відповідно до законодавства майна, яке було знаряддям або предметом екологічного правопорушення на їхній території;
- в) частина платежів підприємств, установ та організацій за забруднення відповідних територій та об'єктів природно-заповідного фонду, що визначається на підставі еколого-економічної оцінки їх впливу на навколишнє природне середовище;
- г) цільові та інші добровільні внески підприємств, установ, організацій, у тому числі міжнародних і зарубіжних, та громадян.

Статтею 49 Закону України “Про природно-заповідний фонд України” передбачено звільнення від оподаткування коштів, які передані підприємствами, установами та організаціями до цільових екологічних фондів природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків. Однак через відсутність чіткої процедури створення таких фондів, а також контролю за їх діяльністю, на практиці цей фінансово-правовий механізм не використовується.

Невирішеним питанням залишається те, куди віднести безповоротну та безоплатну допомогу:

до власних коштів установ природно-заповідного фонду чи до екологічних фондів. Це потребує внесення відповідних змін до законодавства стосовно зарахування благодійних внесків, грантів та дарунків до екологічних фондів.

Положення про екологічні фонди природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків було затверджене Міністерством охорони навколишнього природного середовища України ще у 1993 році, однак на практиці даний фінансово-правовий механізм на сьогодні практично не діє.

Для того, щоб екологічні фонди могли відкривати рахунки в установах банків, вони повинні мати статус юридичної особи. Проте законодавче регулювання цього питання відсутнє, оскільки екологічний фонд не підпадає під жодну організаційно-правову форму, яка на сьогодні реєструється органами державної влади.

Таким чином, якщо йти шляхом визначення екологічного фонду юридичною особою, необхідна його реєстрація в органах Міністерства юстиції України. Інший варіант вирішення даної проблеми — відкриття в установах банків окремих рахунків екологічних фондів природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків.

Доцільним також є прийняття Положення про екологічні фонди природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків у новій редакції, де буде прописана процедура створення екологічних фондів, а також повноваження щодо контролю за використанням їх коштів.

Зрозуміло, що вирішивши питання з належним фінансуванням, постане питання, а на що ж повинні йти ці кошти та чи будуть вони використовуватись із головою. Тому не можемо оминати питання щодо підвищення правової культури, свідомості як українців, так і працівників ПЗФ.

Наукове забезпечення розвитку заповідної справи має здійснюватись шляхом установа державного замовлення установам природно-заповідного фонду, науково-дослідним установам, вищим навчальним закладам, що дасть змогу постійно отримувати науково обґрунтовані рекомендації щодо збереження, відтворення і збалансованого використання унікальних природних територій. Потрібно передбачати виконання наукових заходів щодо інвентаризації біотичного і ландшафтного різноманіття, екологічного моніторингу та здійснення проблемних досліджень у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

З урахуванням вищезазначеного доцільно розробити програми розвитку рекреаційної та еколого-освітньої діяльності на території кожної установи з урахуванням напрямків розвитку даної галузі у регіоні та за участі органів місцевої влади, відділів культури та туризму.

Для реалізації програм і заходів слід розробити систему залучення внутрішніх та зовнішніх інвестицій у туристичну, рекреаційну галузь та в інші види дозволеної діяльності в установах природно-заповідного фонду.

Усі заходи повинні плануватись і здійснюватись на основі Проекту організації території, охорони, відтворення та рекреаційного використання природних комплексів та об'єктів установи, лімітів рекреаційних навантажень з урахуванням функціонального зонування території кожної установи.

Реалізація цих заходів забезпечить створення сприятливих умов для відпочинку та оздоровлення населення в природних умовах, екологічно-збалансованого розвитку громад та регіонів, створенню нових робочих місць.

Доцільно також підвищувати рівень професійної підготовки працівників, що займаються рекреацією, шляхом створення навчальних центрів та курсів підвищення кваліфікації відповідного профілю; розвивати рекламно-інформаційну діяльність — виготовлення буклетів, путівників, вказівних знаків, інформаційних щитів, організація виставок, конкурсів, виготовлення та тиражування фото, відео, аудіо матеріалів, розміщення інформації в мережі Інтернет; створення та трансляцію на загальнодержавних телевізійних і радіоканалах теле- та радіопередач, присвячених популяризації заповідної справи та збереження національного надбання.

На завершення хотілося б наголосити на проблемі співіснування мисливських угідь та ПЗФ. Як показує практика апетити щодо розпорядження землями державного лісового фонду, які мають статус земель ПЗФ, з кожним днем зростають і з використанням лісів, і з веденням мисливства.

Не зважаючи на чітку вимогу закону мати проекти організації мисливських господарств, ці проекти не узгоджуються із проектами організації об'єктів ПЗФ. Не має спільного бачення збереження та використання природних ресурсів, в наслідок чого страждають об'єкти ПЗФ.

ЕПЛ продовжує працювати над темою збереження та розвитку об'єктів ПЗФ України, про що будемо інформувати наших читачів у наступних випусках журналу.

¹ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/20671782>

² <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41515170>

Юридичні аргументи на користь розсекречення угод про розподіл продукції (УРП) в Україні

Єлизавета Алексєєва
керівник інформаційно-аналітичного відділу,
провідний юрист ЕПЛ

У статті автор розкриває деякі аспекти процедури підготовки проектів та укладення угод про розподіл продукції щодо видобутку нетрадиційних вуглеводнів в Україні. Зокрема, увага концентрується на порушеннях чинного національного та міжнародного законодавства щодо відкритості публічної інформації, особливо інформації про розпорядження надрами, вимог про обов'язковість проведення державної екологічної експертизи в процесі розробки текстів таких угод із ефективним залученням громадськості на рівні, якого вимагають міжнародні зобов'язання України.

Загальновідомо, що український бюрократичний апарат навіть на третьому десятилітті незалежності і прагнення до євроінтеграції все ще тяжіє до секретності у своїй діяльності. На додаток до цього, з початку дев'яностих років нова “демократична” влада напружувала різноманітні корупційні схеми заволодіння бюджетними коштами, і успадкована традиція секретності дуже цьому сприяла.

В останній рік правління Президента Януковича, його уряд уклав три секретні екологічно небезпечні угоди із міжнародними нафтогазовими корпораціями. Усі ці контракти були закриті, укладені без проведення оцінки впливу на довкілля та участі громадськості. Ще належить встановити, чи хабарництво і змова мали місце у цьому процесі, але повне обмеження доступу громадськості до будь-якої інформації з цього питання свідчить саме про це. Крім того, секретність УРП унеможливила громадський контроль за екологічною безпекою операцій за угодами. В країні, де державний екологічний контроль далекий від ефективного, така ситуація створила реальну загрозу для довкілля, здоров'я населення, їхнього добробуту і навіть життя.

МБО “Екологія – Право – Людина” в даний час працює над розкриттям УРП для забезпечення можливості громадського контролю розробки

нетрадиційних вуглеводнів в Україні в ім'я довкілля та соціальної справедливості.

Історія питання

24 січня 2013, уряд України, голландсько-британська компанія Shell і ТОВ Надра Юзівська (Україна) підписали угоду про розподіл продукції для розвідки і видобутку вуглеводнів щодо Юзівської площі (надалі — Юзівська УРП) строком на п'ятдесят років. Юзівська УРП є другою по рахунку УРП в історії України і першою угодою з нетрадиційних вуглеводнів..

У ході переговорів жоден із попередніх проектів Юзівської УРП, її остаточний проект, затверджений постановою уряду, і навіть її підписаний текст ніколи не були опубліковані для громадськості. Й уряд, й інвестори стверджують, що згідно з міжнародним звичаєм, вони домовилися про конфіденційність всіх і будь-яких умов Юзівської УРП.

Тим часом новина про планований видобуток нетрадиційних вуглеводнів в Україні підняв хвилю протестів в колах екологічної громадськості, а також у місцевих громадах, що проживають в районі Юзівської газової площі. ЕПЛ, багато інших приватних осіб та НУО подали численні інформаційні запити в різні державні органи з проханням

надати інформацію про умови Юзівської УРП та копії тексту самої угоди. Одноголосна позиція всіх органів державної влади була така: оскільки сторони УРП домовилися про конфіденційність умов угоди, вони не в праві надавати будь-якій третій особі будь-який проект, підписаний текст або будь-яку інформацію про умови УРП.

20 березня 2013 р. наказом № 140 Державна служба геології і надр України включила відомості стосовно умов Юзівської УРП до переліку відомостей, що становлять службову інформацію. Більше того, на виконання Юзівської УРП Державна служба геології і надр України видала компаніям-інвестора спеціальний дозвіл на користування надрами Юзівської площі — основний дозвільний документ для такого роду діяльності. У серпні 2013 року на запит ЕПЛ Держгеонадра відмовила у наданні копії дозволу із посиланням на положення Закону України «Про доступ до публічної інформації», керуючись якими кваліфікувала запитуваний документ як службову інформацію, а також на положення про те, що розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту у випадку, коли інформація, що запитується, належить до інформації із обмеженим доступом. Ситуація із засекреченням Олеської та двох УРП на шельфі Чорного моря були аналогічними.

Громадськість України також неодноразово піднімала питання проведення державних експертиз проектів УРП — зокрема державної екологічної експертизи — перед їхнім підписанням, як цього вимагає відповідний галузевий закон. Разом з тим, державна екологічна експертиза щодо Юзівської УРП була проведена через рік після підписання УРП. Щодо трьох інших угод, то така експертиза формально проведена була перед їхнім підписанням, але без будь-якого залучення зацікавленої громадськості до цього процесу.

Для роздуму

Загальна територія запланованої розвідки вуглеводнів за двома «сланцевими» УРП становить 15 тис. км², що дорівнює, до прикладу, половині території Бельгії. Разом з тим, доля цієї землі, і людей, що живуть на ній, була вирішена таємно кількома особами при владі.

Основні положення національного законодавства

1) стосовно доступу до текстів УРП

Відповідно до ч. 1 статті 4 Закону України “Про угоди про розподіл продукції” УРП є угодою, за якою одна сторона — Україна (надалі — держава) доручає іншій стороні — інвестору на визна-

чений строк проведення пошуку, розвідки та видобування корисних копалин на визначеній ділянці (ділянках) надр та ведення пов’язаних з угодою робіт, а інвестор зобов’язується виконати доручені роботи за свій рахунок і на свій ризик з наступною компенсацією витрат і отриманням плати (винагороди) у вигляді частини прибуткової продукції.

Згідно Конституції України, надра є об’єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією (стаття 13).

Право вільного доступу до інформації про стан довкілля гарантується кожному. Така інформація ніким не може бути засекречена (стаття 50 Конституції України).

Згідно статті 1 Закону України “Про доступ до публічної інформації”, будь-яка відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб’єктів владних повноважень, є публічною інформацією. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Згідно закону існує три види інформації із обмеженим доступом — секретна, для службового користування та конфіденційна (стаття 6). Відповідно ч. 2 статті 6 обмеження доступу до інформації можливе при дотриманні сукупності таких вимог (так званий трискладовий тест):

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

Крім того, доступ до екологічної інформації, за винятком інформації про місце розташування військових об’єктів, взагалі не може бути обмежена в доступі (ч. 1 статті 7, ч. 3 статті 13 Закону України “Про інформацію”). Більше того, це правило поширюється не тільки на державні органи, але й на приватних осіб, які володіють екологічною інформацією (стаття 13).

Стаття 13 Закону України «Про інформацію» визначає екологічну інформацію аналогічно Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (надалі — Оргуська конвенція). Відповідно до ч. 1 статті 13 екологічна інформація означає, серед іншого, будь-яку інформацію про фактори, що впливають на або здатні вплинути на елементи навколишнього середовища (речовини, енергія, шум і випромінювання), а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні заходи, угод в галузі навколишнього середовища, плани і програми).

Видобуток будь-яких корисних копалин, включаючи природний газ — незалежно від обсягів видобутку або технології — входить до Переліку видів діяльності та об'єктів, що становить підвищену екологічну небезпеку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України. Таким чином, інформація про таку діяльність повинна розглядатися як екологічна.

Крім того, у відповідності до Оргуської конвенції Закон України «Про доступ до публічної інформації» (ч. 7 статті 6) передбачає, що, якщо інформація, що не підлягає оприлюдненню, може бути відділена без шкоди для її конфіденційності, державні органи зобов'язані надавати решту запитованої інформації.

Відповідно до ч. 2 статті 8 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» УРП повинна визначати: перелік видів діяльності інвестора та програма обов'язкових робіт із визначенням строків виконання, обсягів і видів фінансування, технологічного обладнання та інших показників, що не можуть бути нижчими від запропонованих інвестором у конкурсній заяві, а також інші істотні умови. Відповідно до статті 9, істотними умовами, серед іншого, є: порядок і строки оцінки рівня забруднення довкілля в районі експлуатації ділянки надр; обсяги і строки виконання природоохоронних заходів.

2) стосовно доступу до тексту дозволів на спецадрокористування за УРП

Відповідно ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» до службової може належати така інформація: 1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття

рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; 2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Запитуваний ЕПЛ документ дозвільного характеру — спеціальний дозвіл на користування надрами — є остаточним документом в адміністративній процедурі з видачі такого дозволу, який видається особі, яка подала заяву на видачу такого дозволу, не є внутрівідомчою службовою кореспонденцією і не передує прийняттю будь-якого рішення, оскільки сам є остаточним рішенням відповідної адміністративної процедури. Відповідно він не може бути віднесений до службової інформації на підставі п. 1 ч. 1 ст. 9.

Також інформація, що міститься у запитованому дозволі, не була зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності чи у сфері оборони країни, і відповідно не може бути віднесена до службової інформації на підставі п. 2 ч. 1 ст. 9.

Більше того, віднесення зазначеної інформації до службової можливе знову ж таки лише за умови виконання трискладового тесту (див. вище).

Відповідно п. 12 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого Постановою КМУ від 30.05.11 року № 615, в дозволі зазначаються реєстраційний номер і дата видачі дозволу; підстави для надання дозволу; вид користування надрами; відомості про ділянку надр, що надається у користування, її назва, місцезнаходження, координати, площа, обмеження щодо глибини використання та у разі потреби обмежень щодо глибини використання; вид корисної копалини, її запаси на час надання дозволу, найменування органу, який затвердив (апробував) запаси корисної копалини; мета користування надрами; джерело фінансування робіт; особливі умови; відомості про власника дозволу; відомості про погодження надання дозволу; строк дії дозволу.

Обмеження доступу до відомостей, що вносяться до дозволу на спеціальне користування надрами, не може бути виправдано захистом будь-якого із інтересів, передбачених п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (трискладовий тест).

Більше того, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 14 розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 15 розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо-організаційних), прийняті

розпорядником. Запитуваний документ — спеціальний дозвіл на користування надрами — як документ дозвільного характеру — є актом індивідуальної дії, прийнятий суб'єктом владних повноважень, і відповідно до ст. 14 обов'язково повинен бути ним оприлюднений.

3) стосовно участі громадськості в процесі підписання УРП

Згідно статті 9 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, кожний громадянин України має право на участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань.

Як зазначалося вище, видобуток нетрадиційних вуглеводнів належить до видів діяльності, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Разом з тим, щодо проекту Юзівської УРП державна екологічна експертиза (в рамках якої в Україні традиційно забезпечувалася реалізація права на участь у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля) взагалі не проводилася, а щодо Олеської та двох УРП на шельфі Чорного моря — була проведена формально, без будь-якого залучення громадськості до цього процесу.

Висновки

На наше переконання, незважаючи на цивільно-правову природу УРП, оскільки тексти УРП перебувають у володінні державних органів, вони становлять публічну інформацію і, таким чином, доступ до них може обмежуватися виключно за умови виконання трискладового тесту;

- 1) крім того, більшість, якщо не всі дані, включені в будь-яку УРП, повинні розглядатися як екологічна інформація і, таким чином, не можуть бути обмежені в доступі взагалі, ні державними органами, ні приватними інвесторами;
- 2) у разі необхідності збереження конфіденційності окремих положень УРП, повинно застосовуватися правило виключення цієї частини і надання решти документа для ознайомлення громадськості;
- 3) дозволи на спецнадрокористування, видані на виконання умов угод про розподіл продукції, не можуть бути віднесені до службової інформації, оскільки по-перше, не становлять відо-

мостей, що можуть бути віднесені до службової інформації, і, по-друге, виходячи із їхнього змісту, не проходять трискладовий тест;

- 4) проекти УРП до їхнього підписання повинні проходити обов'язкову державну екологічну експертизу із повноцінним і ефективним залученням громадськості до цього процесу.

На наш погляд, погодившись на включення положень про конфіденційність в усі УРП, неправильно збалансувавши суспільний інтерес в отриманні такої інформації і міркування конфіденційності, включивши відомості про умови Юзівської УРП до переліку службової інформації, органи державної влади України незаконно обмежили доступ до УРП. В результаті, державні органи відмовили у задоволенні всіх запитів громадськості щодо будь-якої інформації про умови УРП, щодо копій УРП або інших документів, які, на думку уряду, містять деякі положення УРП (дозвіл на спецнадрокористування). Крім того, всупереч вимогам закону уряд нехтував положеннями закону про проведення державної екологічної експертизи та правом громадськості на участь у процесі прийняття рішення щодо такого масштабного еколого-небезпечного проекту. Такі дії уряду не тільки порушують положення національного законодавства про доступ до публічної інформації, включаючи особливий режим щодо екологічної інформації, про участь громадськості в процесі прийняття еколого-важливих рішень, але й сягають рівня порушення міжнародних зобов'язань України в рамках Оргуської конвенції.

Із середини 2013 року ЕЛП проводить широку судову кампанію по оскарженню рішень, дій та бездіяльності органів державної влади в ході розробки та підписання текстів Юзівської та Олеської УРП. На жаль, результати цієї кампанії є невтішними. В одному процесі суддя Київського апеляційного адміністративного суду після оголошення рішення про відмову у задоволенні апеляційної скарги ЕПЛ і відключення засобів технічного запису заявив, що “реаліст наше (колегії суддів) рішення зрозуміє”, маючи на увазі, мабуть, відсутність реальної незалежності суддів у справах державного масштабу.

Подібна ситуація неприйнятна в будь-якій державі, яка керується принципом верховенства права, і вона не буде прийнята в новій Україні. Українські екологічні групи громадянського суспільства знайдуть відповідні засоби і форуми для отримання доступу та впливу на «сланцеві» угоди з метою забезпечення використання власності народу України і майбутніх поколінь українців на засадах сталого розвитку.

Глобалізація правового режиму у сфері оцінки впливу на довкілля

Єлизавета Алексєєва
керівник інформаційно-аналітичного відділу,
провідний юрист ЕПЛ

Даний матеріал доводить до відома читачів нашого журналу радісну новину Секретаріату Конвенції Еспо про розширення географічних рамок застосування цього міжнародного документа. Народившись на рівні Європейської економічної комісії і довівши свою ефективність, правовий режим оцінки впливу на довкілля в транскордонному контексті відтепер може вільно перейматися й іншими державами-членами Організації Об'єднаних Націй.

З інформацією Секретаріату через набуття чинності 26 серпня 2014 року її першої поправки, Конвенція ЄЕК ООН про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (Конвенція Еспо)¹ стала відкритою для всіх держав-членів ООН².

“Це відкриття заповнить важливий пробіл у міжнародному праві та в подальшому просуватиме оцінку впливу на довкілля як важливий інструмент для забезпечення сталого розвитку. Тому я закликаю всіх учасників ратифікувати цю поправку якнайскоріше”, — зазначає Крістіан Фріз Бах, виконавчий секретар ЄЕК ООН.

З моменту свого вступу в силу в 1997 році в якості регіонального інструменту під егідою Європейської економічної комісії ООН, Конвенція Еспо значно допомогла країнам в розробці національних процедур оцінки впливу на довкілля (ОВД) і налагодженні міжнародного співробітництва для запобігання, управління та пом'якшення негативних впливів на довкілля. Показовим прикладом дієвого впливу Конвенції було її застосування до проекту газопровіду Nord Stream, що з'єднує Російську Федерацію та Німеччину по дну Балтійського моря. Вагомий вплив Конвенції на розвиток національного та міжнародного права довкілля широко визнається.

Зокрема, як на зразок міжнародної практики у своєму рішенні на неї послався Міжнародний суд ООН³. Сторони Конвенції визнали позитивний вплив від застосування Конвенції вже через чотири роки після її вступу в силу, і в 2001 році прийняли поправку, аби розділити ці досягнення зі світовим співтовариством.

Повний офіційний текст Першої Поправки наведений нижче (російською мовою).

РЕШЕНИЕ II/14

ПОПРАВКА К ПРИНЯТОЙ В ЭСПО КОНВЕНЦИИ

Совещание, стремясь внести изменения в принятую в Эспо Конвенцию с целью пояснения того, что общественность, которая может участвовать в процедурах, предусмотренных Конвенцией, включает в себя гражданское общество и, в частности, неправительственные организации, ссылаясь на пункт 13 принятого в Осло Заявления министров, которое было сделано министрами окружающей среды и Комиссаром Европейского сообщества по окружающей среде, собравшимися в Осло по случаю проведения первого совещания

Сторон прийнятій в Еспо Конвенції, стремясь предоставит государствам, расположенным за пределами региона ЕЭК ООН, возможность стать Сторонами Конвенции, принимает следующие поправки к Конвенции:

- a) в конце статьи 1 x) после слова “лиц” включить следующие слова “и, в соответствии с национальным законодательством или практикой, их ассоциации, организации или группы”;
- b) в статье 17 после пункта 2 включить новый пункт, в котором говорится:

“3. Любое другое государство, не указанное в пункте 2 этой статьи, которое является членом Организации Объединенных Наций, может присоединиться к Конвенции с согласия Совецания Сторон. Совецание Сторон не будет рассматривать или одобрять любую просьбу такого государства о присоединении до тех пор, пока этот пункт не вступит в силу для всех государств и организаций, которые являлись Сторонами Конвенции по состоянию на 27 февраля 2001 года”.

и изменить нумерацию последующих пунктов соответственно;

- c) в конце статьи 17 включить новый пункт, в котором говорится:

“7. Любое государство или организация, которое или которая ратифицирует, принимает или одобряет настоящую Конвенцию, считается одновременно ратифицировавшим, принявшим или одобрявшим поправку к Конвенции, которая содержится в решении II/14, принятом на втором совещании Сторон”.

На сьогоднішній день, 24 держави ратифікували, схвалили або прийняли поправку, в тому числі Європейський Союз. Разом з тим, як зазначається у самій Поправці, країни за межами ЄЕК ООН зможуть приєднатися до Конвенції, коли всі держави, що були Сторонами Конвенції на момент прийняття поправки у 2001 році, її ратифікують. Такі країни все ще повинні це зробити: Вірменія, Азербайджан, Бельгія, Канада, Кіпр, Данія, Греція, Італія, Латвія, Ліхтенштейн, Португалія, Республіка Молдова, колишня югославська Республіка Македонія, Україна та Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії. На останньому засіданні Наради Сторін в червні 2014 року Сторони закликали ці держави ратифікувати поправку до статті 17 якнайскоріше, для того аби поправка вступила в силу (рішення V / 5-II / 5).

На тому ж засіданні, Сторони також односторонньо вирішили спростити процедуру майбутнього приєднання до Конвенції для держав, які не є членами ЄЕК ООН, скасувавши вимогу щодо попередньої згоди Сторін⁴. Щоб відсвяткувати майбутній вступ в силу поправки, 4 червня 2014 року був проведений семінар, де обговорювалися питання глобалізації цього договору і роль міжнародних фінансових інститутів, як вагомого гравця на полі нарощування потенціалу за межами регіону ЄЕК ООН.

¹ Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, була прийнята в Еспо, Фінляндія, в 1991 році, вступила в силу у 1997 року, і налічує 45 Сторін, в тому числі Європейський союз. На сьогоднішній день Конвенція була застосована понад тисячу разів і використовується все частіше і частіше. Це зростання відображає збільшення числа Сторін, а також вказує на те, що держави вважають транскордонну екологічну оцінку корисним інструментом інформування і консультування влади та громадськості сусідніх країн. У 2003 році конвенція була доповнена Протоколом про стратегічну екологічну оцінку, який вступив в силу у 2011 році. Протокол закладає основу для стійкого розвитку: він гарантує, що Сторони на ранніх етапах розробки інтегруватимуть екологічні міркування та інтереси населення у свої плани і програми і, у міру можливості, також в політику і законодавство. На сьогоднішній день 26 держав є Сторонами Протоколу, включаючи Європейський Союз.

² UNECE Espoo Convention on Environmental Impact Assessment becomes a global instrument, <http://www.unece.org/index.php?id=36354>

³ Справа про целюлозні заводи на річці Уругвай (Аргентина проти Уругваю), <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf> Міжнародний суд ООН (англ. International Court of Justice) — головний судовий орган ООН, до юрисдикції якого входять усі питання, що передаються йому державами, і всі питання, передбачені Статутом ООН і чинними договорами і конвенціями.

⁴ http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2014/EIA/MOP/ECE.MPEIA.2014L.2-ECE.MPEIA.SEA.2014L.2_E.pdf

Сучасні законодавчі розробки у сфері екологічної оцінки

Єлизавета Алексєєва
керівник інформаційно-аналітичного відділу,
провідний юрисконсульт ЕПЛ

Автор аналізує основні положення двох актуальних законодавчих ініціатив — законопроектів про стратегічну екологічну оцінку та про оцінку впливу на довкілля.

Щогорічна весна потішила екологічну громадськість двома визначними законопроектами — про стратегічну екологічну оцінку (надалі — СЕО)¹ та про оцінку впливу на довкілля (далі — ОВД)². Обидва законопроекти були підготовлені Мінприроди та в другій половині березня розміщені на його офіційній веб-сторінці для громадського обговорення.

Запровадження в Україні інституту екологічної оцінки, в тому числі СЕО, європейського зразка було на порядку денному екологічних реформ щонайменше останнє десятиліття. Це було зумовлено міжнародними зобов'язаннями держави, що впливають із цілої низки багатосторонніх угод, остання із яких Угода про асоціацію Україна — ЄС (2014). Тим не менше, усі попередні спроби розробити якісні законопроекти та провести їх у Верховній Раді були невдалими. На перших етапах не вистачало експертних знань, пізніше — політичної волі урядовців та парламентарів. Крім безпосереднього впливу від прийняття таких законів, яка полягатиме у запобіганні, мінімізації і контролі негативного впливу на довкілля від діяльності людини, довгоочікуване і належне врегулювання цього питання в Україні справить суттєвий позитивний вплив на міжнародний імідж держави.

Нагадаємо, що основна ідея екологічної оцінки (СЕО та ОВД) полягає у тому, що в процесі прийняття програми, плану чи рішення щодо погодження певної діяльності, що може спричинити негативний вплив на довкілля, відповідний орган отримує повну інформацію про такий вплив і має можливість врахувати екологічні інтереси поряд із економічними та соціальним, а відтак прийняти поінформоване, збалансоване і відповідальне рішення.

Визнаною всесвітньою практикою визначною рисою процедури екологічної оцінки є широкі

можливості для екологічної демократії. Це означає, що механізм передбачає участь у процесі не лише проєктантів та чиновників, але й громадськості, які отримують право ознайомитися із усією інформацією по проєкту та висловити щодо нього будь-які зауваження і пропозиції, а орган, що приймає рішення, зобов'язаний їх належним чином врахувати.

А тепер детальніше і по-порядку —

Проект Закону України “Про стратегічну екологічну оцінку”

Згідно проєкту *стратегічна екологічна оцінка* визначена як процедура оцінювання в процесі підготовки документів державного планування наслідків їх виконання для довкілля, в тому числі здоров'я населення, та розроблення заходів із запобігання можливим негативним наслідкам до їх подання для затвердження.

Документами державного планування (далі — ДДП), на які поширюється закон, визначено таким чином: стратегії, плани, схеми, містобудівна документація, загальнодержавні програми, державні цільові програми та інші програми і програмні документи, включаючи будь-які зміни до них, які підлягають затвердженню органом державної влади, органом місцевого самоврядування. Виключення становлять проєкти документів державного планування, єдиною метою яких є обслуговування потреб, пов'язаних з обороною або надзвичайними ситуаціями, а також фінансові або бюджетні документи державного планування.

Закон чітко передбачає для яких сфер державного планування проводиться СЕО — *об'єкти оцінки* — йдеться про сільське, лісове та рибне господарство, енергетику, промисловість, транспорт,

поводження з відходами, використання водних ресурсів, телекомунікації, туризм, містобудування і землеустрій, якщо виконання ДДП у цих сферах передбачатиме надання документів дозвільного характеру на реалізацію видів діяльності та об'єктів (або які містять види діяльності та об'єкти), щодо яких законодавством передбачено проведення процедури оцінки впливу на довкілля, або ті, які вимагають оцінки з огляду на ймовірні наслідки для територій та об'єктів природно-заповідного фонду та екологічної мережі (далі — територій з природоохоронним статусом).

Етапи здійснення СЕО

Встановлення необхідності здійснення оцінки

Здійснюється замовником, тобто органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування, який є відповідальним за розроблення відповідного документу державного планування.

Визначення обсягу досліджень та надання вихідних даних для розроблення Звіту про СЕО

Для визначення обсягу досліджень, методів екологічної оцінки та рівня деталізації інформації, що має бути включена до Звіту про СЕО, Замовник подає спеціальну *Заяву про визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки* (її детальний зміст визначений законом) до компетентних органів, та оприлюднює її на своєму офіційному веб-сайті з метою одержання та врахування пропозицій та зауважень громадськості. Таким чином, громадськість залучається до процесу вже на стадії визначення обсягів, глибини та методів оцінки. І компетентні органи, і громадськість мають 15 днів на подання своїх рекомендацій щодо Заяви. Замовник зобов'язаний їх врахувати.

Розроблення Звіту про СЕО

Замовник забезпечує розробку Звіту про СЕО. Закон встановлює чіткі вимоги до змісту Звіту, який повинен включати:

- 1) зміст та головні цілі ДДП та його зв'язок з іншими ДДП;
- 2) характеристики поточного стану довкілля, в тому числі здоров'я населення, та зміни цього стану, за умови, якщо ДДП не буде затверджено (перспективи “нульової” альтернативи);
- 3) характеристики стану довкілля, умов життєдіяльності людей та їх здоров'я, на територіях, які ймовірно зазнаватимуть впливу;
- 4) існуючі екологічні проблеми, в тому числі ризики їх впливу на здоров'я населення, які мають відношення до ДДП;

- 5) зобов'язання у сфері охорони довкілля, в тому числі пов'язані із запобіганням негативного впливу на здоров'я населення, встановлені на міжнародному, державному та інших рівнях, які стосуються ДДП, а також шляхи врахування таких зобов'язань та інших екологічних чинників, в тому числі пов'язаних з негативним впливом на здоров'я населення, під час підготовки ДДП;
- 6) опис наслідків для довкілля, в тому числі здоров'я населення, включаючи побічні, кумулятивні, синергічні, коротко-, середньо- й довгострокові, постійні і тимчасові, позитивні й негативні наслідки;
- 7) заходи, що передбачається вжити для запобігання, зменшення та компенсації негативних наслідків, які виникатимуть внаслідок виконання ДДП;
- 8) обґрунтування вибору альтернативних варіантів, що розглядалися, та опис того, яким чином здійснювалась стратегічна екологічна оцінка, у тому числі складнощів, пов'язаних з браком інформації та технічних засобів, необхідних для здійснення такої оцінки;
- 9) заходи, передбачені для моніторингу наслідків виконання ДДП;
- 10) опис ймовірних транскордонних наслідків для довкілля, в тому числі здоров'я населення (за наявності);
- 11) резюме нетехнічного характеру інформації, передбаченої підпунктами 1–10 цього пункту, розраховане на широку аудиторію.

Проведення громадського обговорення, консультацій із органами влади

Після підготовки Звіт проходить етап обговорення із громадськість, зацікавленими органами влади а також, в разі необхідності, із іншими державами. Своєчасні та ефективні можливості для участі громадськості у СЕО забезпечує Замовник. Це забезпечується такими заходами:

Проект ДДП та Звіт про СЕО оприлюднюються протягом усього строку громадського обговорення на офіційному веб-сайті Замовника. Про таке оприлюднення Замовник додатково повідомляє громадськість шляхом опублікування *Повідомлення* в друкованих ЗМІ (не менше двох) та на своєму веб-сайті. Закон чітко визначає зміст такого повідомлення, який відображає природу ДДП та деталі процедури для участі громадськості.

Передбачений проектом строк громадського обговорення не повинен становити менше ніж 30 днів з дня оприлюднення повідомлення, хоча може бути і довшим.

Основною формою громадського обговорення в процесі СЕО закон визначає подання зауважень і пропозицій, хоча не виключає можливості проведення громадських слухань, а також будь-яких інших форм публічного громадського обговорення.

За результатами громадського обговорення Замовник готує довідку (звіт) про громадське обговорення, у якій підсумовує отримані зауваження і пропозиції та зазначає, яким чином у ДДП та Звіті про СЕО було враховано зауваження і пропозиції, а також причини для обрання саме цього ДДП у тому вигляді, в якому він був затверджений, у світлі інших виправданих альтернатив, які також розглядалися. До довідки (звіту) додаються протокол громадських слухань (в разі проведення) та усі отримані письмові зауваження і пропозиції. Довідка (звіт) про громадське обговорення є публічною інформацією, тобто може бути отримана будь-ким за запитом.

Схожа процедура передбачена і для консультацій із органами виконавчої влади.

Врахування Звіту про СЕО, результатів громадського обговорення та консультацій у документі державного планування

Замовники документів державного планування врахують в остаточному документі результати СЕО. Після цього замовник розміщує затверджений документ державного планування на своїй офіційній сторінці у мережі Інтернет, а також письмово повідомляє про це Мінприроди.

Проект Закону України “Про оцінку впливу на довкілля”

Поняття оцінки впливу на довкілля (ОВД) законопроект розкриває через елементи цього механізму і визначає, що ОВД — це процедура, яка передбачає: підготовку суб'єктом господарювання Звіту з ОВД, проведення громадського обговорення, розгляд та аналіз уповноваженим органом інформації, представленої в Звіті з ОВД та додаткової інформації, отриманої від суб'єкта господарювання чи в ході громадського обговорення; надання уповноваженим органом мотивованого Рішення про ОВД, а також врахування Рішення про ОВД в остаточному рішенні щодо планованої діяльності.

Проект передбачає, що ОВД є обов'язковим в процесі прийняття рішення про здійснення планованої діяльності до прийняття остаточного рішення щодо діяльності, яка може мати значний

вплив на довкілля. Здійснення такої планованої діяльності без ОВД та отримання остаточного рішення законом забороняється.

Закон передбачає дві категорії видів діяльності та об'єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля, та встановлює чіткі переліки для кожної із категорій. Раніше подібні переліки для потреб державної екологічної експертизи встановлювалися на рівні постанови уряду.

Повідомлення про намір здійснювати діяльність та визначення обсягу досліджень та рівня деталізації Звіту із ОВД

Суб'єкт господарювання інформує уповноважений орган про намір здійснювати плановану діяльність та оцінку її впливу на довкілля шляхом подання *Повідомлення про плановану діяльність* (чітко встановленої законом форми), за місцем такої діяльності. Таке повідомлення протягом 5 робочих днів оприлюднюється уповноваженим органом шляхом його розміщення на його офіційній сторінці в мережі Інтернет, шляхом його опублікування у друкованих ЗМІ, а також шляхом розміщення на дошках оголошень у громадських місцях на відповідних територіях. Крім того, воно вноситься до Єдиного реєстру з ОВД, який є відкритим електронним реєстром, доступним через мережу Інтернет, що вестиметься Мінприроди.

Протягом 10 робочих днів з дня офіційного оприлюднення *Повідомлення* громадськість може надати уповноваженому органу зауваження і пропозиції до планованої діяльності, обсягу досліджень та рівня деталізації інформації, що підлягає включенню до Звіту з ОВД. Суб'єкт господарювання зобов'язаний врахувати такі коментарі при підготовці Звіту з ОВД.

Звіт про ОВД

Суб'єкт господарювання забезпечує розробку Звіту з ОВД та несе відповідальність за подану у Звіті інформацію. Закон чітко встановлює вимоги до змісту такого Звіту, який повинен містити:

- 1) опис планованої діяльності (далі — ПД), який повинен включати:
 - а) опис місця розташування ПД;
 - б) цілі ПД;
 - в) опис характеристик діяльності протягом спорудження необхідних для здійснення діяльності споруд (будівництва) та здійснення ПД;
 - г) опис основних характеристик здійснення ПД (зокрема, будь-яких виробничих процесів),

- наприклад, виду та кількості матеріалів та природних ресурсів (води, земель, ґрунтів і біорізноманіття), які планується використовувати;
- д) оцінку за видами та кількістю очікуваних відходів та викидів (скидів) (забруднення води, повітря, ґрунту, шум, вібрація, випромінювання, світло, тепло, радіація), які виникають в результаті будівництва або здійснення ПД;
 - 2) опис виправданих альтернатив (наприклад, географічного та(або) технологічного характеру) ПД, головні причини обрання запропонованого варіанту, беручи до уваги екологічні наслідки;
 - 3) опис поточного стану довкілля (базовий сценарій), і опис його ймовірної еволюції без реалізації планованої діяльності;
 - 4) опис елементів довкілля, які ймовірно зазнають суттєвого впливу з боку планованої діяльності та її альтернативних варіантів, включаючи зокрема, здоров'я населення, фауну, флору, біорізноманіття, землі (включаючи вилучення земельних ділянок), ґрунти, воду, повітря, кліматичні фактори (включаючи зміну клімату та викиди парникових газів), матеріальні активи, включаючи архітектурну, археологічну та культурну спадщину, ландшафт, соціально-економічні умови та взаємозв'язки між цими елементами;
 - 5) опис можливих суттєвих наслідків ПД (включаючи прямі впливи і будь-які непрямі, побічні, кумулятивні, транскордонні, короткострокові, середньострокові і довгострокові, постійні і тимчасові, позитивні і негативні впливи) для довкілля, зумовлені:
 - а) спорудженням необхідних для здійснення діяльності споруд (будівництвом) та здійсненням цієї діяльності, включаючи, у відповідних випадках, необхідні роботи з демонтажу після завершення діяльності;
 - б) використанні у процесі здійснення діяльності природних ресурсів, зокрема земель, ґрунтів, води та об'єктів біорізноманіття;
 - в) викидами та скидами забруднюючих речовин, створенням незручностей для інших осіб та здійсненням операцій у сфері поводження з відходами;
 - г) ризиками для здоров'я людей, культурної спадщини або довкілля (в тому числі через аварії та катастрофи)
 - д) кумуляцією (сукупністю) впливів інших існуючих та затверджених проектів з урахуванням будь-яких існуючих екологічних проблем, що пов'язані з територіями, які мають особливе природоохоронне значення, на які може здійснюватись вплив або здійснюватись використання природних ресурсів;
 - е) впливом ПД на клімат (в тому числі характер і масштаби викидів парникових газів) і чутливість діяльності до змін клімату;
 - е) технологією і речовинами, що використовуються.
 - б) опис методів прогнозування, які використовувалися для оцінки впливів на довкілля, зазначених у пункті 5, та припущень, покладених в основу такого прогнозування, а також використовувані дані про стан довкілля;
 - 7) опис передбачених заходів, спрямованих на запобігання, відвернення, зменшення, усунення та, якщо це можливо, – компенсацію значних негативних впливів для довкілля;
 - 8) опис очікуваного значного негативного впливу діяльності на довкілля обумовленого вразливістю проекту до ризиків великих аварій або катастроф, заходів запобігання чи пом'якшення впливу таких надзвичайних ситуацій на довкілля та заходи реагування на такі надзвичайні ситуації;
 - 9) визначення будь-яких складнощів (відсутності достатніх технічних засобів, технічних недоліків чи відсутності знань), які виявлено у процесі підготовки Звіту про оцінку впливу на довкілля;
 - 10) будь-які зауваження і пропозиції, які надійшли до уповноваженого органу, як наслідок оприлюднення ними Повідомлення;
 - 11) короткий зміст програм моніторингу та управління, усіх планів післяпроектного аналізу;
 - 12) резюме не технічного характеру інформації, зазначеної у пунктах 1–11, розраховане на широку аудиторію.
 - 13) список посилань із зазначенням джерел, що використовуються для описів та оцінок, що включені у звіт.
- Суб'єкт господарювання подає Звіт за місцем здійснення планованої діяльності уповноваженому органу, а у випадках транскордонного впливу, впливу на довкілля двох і більше областей, чи фінансування діяльності із залученням іноземних кредитів під гарантію уряду — уповноваженому центральному органу (Мінприроди).
- Звіт із ОВД є відкритим і надається для ознайомлення. Доступ до Звіту та іншої документації забезпечується шляхом їхнього розміщення у місцях, доступних для громадськості у приміщеннях уповноваженого органу, органу місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюється чи може поширюватись вплив планованої діяльності, у приміщенні суб'єкта господарювання, інших загальнодоступних місцях. Громадськості

надається можливість робити копії та виписки з документації, а також можливість ознайомлення з інформацією за місцем розміщення.

У виняткових випадках, коли документація щодо планованої діяльності чи Звіт із ОВД містять конфіденційну інформацію суб'єкта господарювання, така інформація за обґрунтованою заявою суб'єкта господарювання відокремлюється, а решта інформації надається для ознайомлення громадськості. При цьому інформація, що стосується впливу на довкілля, в тому числі про кількісні й якісні показники викидів і скидів, фізичні та біологічні фактори впливу, використання природних ресурсів та поводження з відходами не може бути обмежена у доступі, і є відкритою.

Протягом 5 робочих днів з дня отримання уповноважений орган вносить Звіт до Єдиного реєстру про ОВД, де він зберігається протягом усього часу здійснення відповідної господарської діяльності, але не менше трьох років з часу отримання остаточного рішення.

Громадське обговорення

Громадське обговорення в процесі оцінки впливу на довкілля проводиться з метою виявлення, збирання та врахування зауважень і пропозицій громадськості до планованої діяльності. Обов'язок забезпечити громадське обговорення в процесі проведення оцінки впливу на довкілля лежить на уповноваженому органі, але витрати, пов'язані з проведенням громадського обговорення, несе суб'єкт господарювання.

Громадськість має право подавати будь-які зауваження чи пропозиції які, на її думку, стосуються планованої діяльності, без необхідності їхнього обґрунтування. Зауваження та пропозиції можуть подаватись письмово (в тому числі в електронному вигляді) та усно під час громадських слухань з занесенням до протоколу громадських слухань. Письмові зауваження і пропозиції можуть подаватися протягом усього строку громадського обговорення, яке починається з дня оприлюднення *Оголошення про початок громадського обговорення* Звіту про ОВД та надання громадськості доступу до Звіту для ознайомлення та триває не менше 45 робочих днів для першої та 30 робочих днів для другої категорії видів діяльності та об'єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля.

Закон визначає дві форми громадського обговорення планованої діяльності після підготовки Звіту з ОВД — громадські слухання (одне чи кілька) та подання зауважень і пропозицій у письмовій формі (в тому числі у електронному вигляді).

Уповноважений орган забезпечує підготовку *звіту про громадське обговорення*. Невід'ємною частиною такого звіту є відомості про оприлюднення інформації про плановану діяльність та підтвердження такого оприлюднення, перелік матеріалів, представлених на розгляд громадськості, протоколи громадських слухань, усі отримані письмові зауваження і пропозиції громадськості, а також таблиця з зазначенням інформації про врахування або обґрунтування відхилення отриманих під час громадського обговорення зауважень та пропозицій. Звіт про громадське обговорення також вноситься до Єдиного реєстру з ОВД.

Рішення про оцінку впливу на довкілля

За результатами ОВД уповноважений орган видає *Рішення про ОВД*, яким встановлюється допустимість здійснення планованої діяльності та визначаються екологічні умови її здійснення.

Рішення про оцінку впливу на довкілля є обов'язковим для виконання. Екологічні умови здійснення діяльності є обов'язковими, зазначаються у остаточному рішенні та є його невід'ємною частиною. Негативне рішення, в разі якщо встановлено недопустимість здійснення планованої діяльності, є підставою для відмови в видачі остаточного рішення. Рішення про оцінку впливу на довкілля втрачає силу через 3 роки в разі, якщо не було прийняте остаточне рішення.

При прийнятті Рішення про ОВД уповноважений орган враховує Звіт про ОВД, результати громадського обговорення згідно Звіту про громадське обговорення; результати отримані внаслідок проведення процедури оцінки транскордонного впливу, у випадку якщо така проводилась.

У Рішенні про ОВД уповноважений орган визначає:

- 1) тип, основні характеристики та місце здійснення ПД;
- 2) умови використання території та природних ресурсів під час здійснення ПД, будівництва та експлуатації об'єктів ПД;
- 3) умови щодо охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки під час здійснення ПД, будівництва та експлуатації об'єктів ПД;
- 4) умови щодо попередження аварійних ситуацій та усунення їхніх наслідків;
- 5) умови щодо зменшення транскордонного впливу ПД, щодо якої проводилась процедура оцінки транскордонного впливу;
- 6) у разі, якщо з оцінки впливу на довкілля випливає необхідність:

- а) здійснення компенсації збитків та інших компенсаційних заходів — підтверджує необхідність компенсації;
- б) попередження, пом'якшення, обмеження, а також моніторингу впливу ПД на довкілля — покладає обов'язок здійснення відповідних дій;
- в) проведення повторної (додаткової) оцінки впливу на довкілля на іншій стадії проектування — визначає строки та обґрунтовує вимоги щодо її проведення.
- г) проведення післяпроектного аналізу — визначає строки та вимоги щодо його проведення.
- 7) в разі, якщо встановлено, обґрунтовує недопустимість здійснення ПД.
- 8) в разі, якщо з оцінки впливу на довкілля виявляється екологічно обґрунтованим лише варіант, відмінний від запропонованого суб'єктом господарювання, за згодою з суб'єктом господарювання в Рішенні вказується погоджений варіант здійснення ПД, а за відсутності згоди — видається негативне рішення.

В описовій частині Рішення про ОВД також зазначається інформація про проведену процедуру ОВД, врахування Звіту про ОВД, а також про те, яким чином були враховані зауваження та пропозиції отримані в результаті громадського обговорення. До Рішення про оцінку впливу на довкілля додається звіт про громадське обговорення.

Рішення про ОВД надається суб'єкту господарювання безоплатно не пізніше 45 днів з дня завершення громадського обговорення, а також протягом 5 робочих днів з дня його прийняття оприлюднюється та вноситься до Єдиного реєстру з ОВД.

Врахування результатів ОВД при прийнятті остаточного рішення

Остаточне рішення приймається не пізніше 3 років з моменту прийняття Рішення про ОВД, оскільки останнє по спливу цього строку втрачає силу.

Для отримання остаточного рішення суб'єкт господарювання подає до компетентного органу *результати ОВД*, до яких належить: Звіт про ОВД, Звіт про громадське обговорення та Рішення про ОВД.

Державні органи при прийнятті остаточного рішення зобов'язані забезпечити врахування

висновків Рішення про ОВД щодо допустимості здійснення планованої діяльності та включення до рішення екологічних умов її здійснення, а також належним чином врахувати інформацію, зазначену у Звіті про ОВД та результати громадського обговорення згідно Звіту про громадське обговорення.

Як і Рішення про ОВД, остаточне рішення має містити обґрунтування щодо врахування результатів оцінки впливу на довкілля.

Державні органи оприлюднюють інформацію про остаточне рішення та забезпечують громадськості можливості ознайомлення із остаточним рішенням шляхом подання інформації про нього протягом 5 робочих днів уповноваженому органу, що прийняв Рішення про ОВД, який вносить інформацію про остаточне рішення до Єдиного реєстру з ОВД.

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності у процесі проведення оцінки впливу на довкілля

Закон встановлює чітке правило про те, що Остаточне рішення, Рішення про ОВД, інші рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади у процесі проведення ОВД можуть бути оскаржені в судовому порядку з підстав порушення норм матеріального права та (або) встановленої законом процедури її проведення, зокрема з підстав неврахування чи неналежного врахування результатів участі громадськості.

Важливим є те, що закон вважає порушення процедури здійснення ОВД, неврахування чи неналежне врахування результатів участі громадськості достатніми самостійними підставами для скасування Рішення про ОВД та остаточного рішення.

Опубліковані Мінприроди законопроекти, на думку експертів МБО "Екологія-Право-Людина", узгоджуються між собою, відповідають кращим європейським традиціям цих правових інститутів і здатні забезпечити довгоочікуване належне впровадження в Україні процедури екологічної оцінки, яка ефективно працює у всьому цивілізованому світі вже понад тридцять років.

¹ <http://www.menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/3657-minpryrody-povidomiaie-pro-pochatok-publichnoho-hromadskoho-obhovorennia-zakonoproektu-pro-stratehichnu-ekolohichnu-otsinku>

² <http://www.menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/3605-proekt-zakonu-pro-otsinku-vplyvu-na-dovkillia-na-finishnii-priamii>

Схема основних стадій процедури ОВД

згідно законопроекту станом на 16.03.2015 (національна процедура)

Стаття 5

Суб'єкт господарювання інформує уповноважений орган про намір здійснювати плановану діяльність шляхом подання Повідомлення про плановану діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля.

Протягом 5 робочих днів з дня надходження

Повідомлення про плановану діяльність оприлюднюється на веб-сторінці уповноваженого органу, у друкованих ЗМІ та у Єдиному реєстрі з ОВД.

Протягом 10 днів з моменту офіційного оприлюднення Повідомлення

Громадськість може подати уповноваженому органу зауваження і пропозиції до планованої діяльності, обсягу досліджень та рівня деталізації інформації, що підлягає включенню до Звіту з оцінки впливу на довкілля.

Протягом 5 робочих днів з моменту отримання

У разі отримання зауважень, уповноважений орган повідомляє про них суб'єкта господарювання.

Протягом 20 робочих днів з дня оприлюднення Повідомлення

На вимогу суб'єкта господарювання уповноважений орган надає умови щодо обсягу досліджень та рівня деталізації інформації, що підлягає включенню до Звіту з ОВД.

Стаття 6

Суб'єкт господарювання забезпечує розробку Звіту з ОВД та подає його уповноваженому органу.

Підготовка рішення про оцінку впливу на довкілля

Після передачі Звіту з ОВД уповноваженому органу він розміщується у місцях, доступних для громадськості (стаття 4).

Протягом 5 робочих днів

З дня отримання Звіту про оцінку впливу на довкілля уповноважений орган

- 1) вносить його до Єдиного реєстру про оцінку впливу;
- 2) публікує Оголошення про початок громадського обговорення (стаття 8).

Стаття 7

Уповноважений орган за кошти суб'єкта господарювання проводить громадське обговорення, яке розпочинається з дня оприлюднення Оголошення про початок громадського обговорення звіту про ОВД та надання громадськості доступу до звіту про ОВД для ознайомлення, та триває не менше 45 робочих днів для першої та 30 робочих днів для другої категорії видів діяльності та об'єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля та підлягають оцінці впливу на довкілля.

Уповноважений орган готує Звіт про громадське обговорення, який включає усі отримані письмові зауваження і пропозиції громадськості та таблицю із зазначенням інформації про врахування або обґрунтування відхилення отриманих зауважень та пропозицій.

Стаття 9

Протягом 45 днів з дня завершення громадського обговорення

Уповноважений орган приймає Рішення про ОВД, враховуючи:

- 1) Звіт про ОВД,
- 2) Результати громадського обговорення згідно Звіту про громадське обговорення,
- 3) Результати процедури транскордонного впливу, якщо така проводилась.

Протягом 5 робочих днів з дня прийняття

Уповноважений орган оприлюднює Рішення про ОВД та вносить його до Єдиного реєстру з ОВД.

Стаття 11

Державні органи при прийнятті остаточного рішення зобов'язані забезпечити врахування висновків Рішення про ОВД щодо допустимості здійснення планованої діяльності та включення до рішення екологічних умов її здійснення, а також належним чином врахувати інформацію, зазначену у Звіті про ОВД та результати громадського обговорення згідно Звіту про громадське обговорення.

Протягом 5 робочих днів з дня прийняття статочного рішення

Державні органи надають інформацію про нього уповноваженим органам, які приймали Рішення про ОВД, які вносять інформацію про остаточне рішення до Єдиного реєстру з ОВД.

Громадське обговорення на стадії визначення обсягу та рівня деталізації Звіту з ОВД

Громадське обговорення на стадії Звіту з ОВД

Визначення поняття небезпечних відходів за українським законодавством, Базельською конвенцією та директивою 2008/98/ЄС

Вікторія Рачинська
аспірант Опольського університету
(Ополе, Польща)

У статті порівнюється визначення понять «відходи» та «небезпечні відходи», які містяться в українському законодавстві, з відповідним визначеннями з Базельської конвенції та із законодавства ЄС. Описуються основні особливості небезпечних відходів відповідно до міжнародного, європейського та українського законодавства. Висловлюються пропозиції щодо вдосконалення українського визначення поняття «небезпечні відходи».

1. Стан законодавства України у сфері поводження з відходами

Фізичні, хімічні і біологічні особливості відходів взагалі, а ще більше — небезпечних відходів зумовлюють значний ризик їх негативного впливу на здоров'я і життя людини та навколишнє природне середовище. Оскільки повністю уникнути процесу утворення відходів не можна, виникає необхідність адекватного правового регулювання поводження з ними.

Україна ратифікувала основні міжнародні акти у цій сфері, зокрема Базельську конвенцію *про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням* (надалі — Базельська конвенція)¹, Об'єднану конвенцію *про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами*². Проте вітчизняне законодавство є скоріше декларативним, ніж конкретним, більшою мірою копіює основні загальні положення міжнародних актів у цій сфері, ніж створює дієві механізми їх реалізації³. На дублювання та неузгодженість положень українських нормативно-правових актів у сфері поводження з небезпечними відходами звертається увага науковців⁴. Недоліки українського законодавства у сфері поводження з відходами веде до низки проблемних моментів на практиці⁵.

Тим не менш, Україна знаходиться в процесі адаптації законодавства (у тому числі у сфе-

рі поводження з відходами) до законодавства Європейського Союзу⁶. Основним актом в Україні в цій сфері є Закон України «Про відходи»⁷, в Європейському Союзі — директива 2008/98/ЄС Європейського парламенту і Ради від 19.11.2008 р. *про відходи та скасування деяких директив* (надалі — Директива 2008/98/ЄС).

Дослідженню визначення поняття небезпечних відходів за українським законодавством Базельською конвенцією та директивою 2008/98/ЄС присвячена дана стаття.

2. Визначення поняття «відходи»

Необхідність визначення поняття відходів зумовлена спеціальним режимом поводження з ними, який випливає з головного критерію відходів — їх небажаності. Таким чином, правильне поводження з відходами має вести до їх повного усунення. У той же час бракує об'єктивних критеріїв визначення поняття «відходи»⁸. Відповідно до Базельської конвенції відходами є речовини або предмети, які видаляються, призначені до видалення, або які мають бути видалені.

У директиві 2008/98/ЄС є досить подібне визначення, у якому термін «видалення» замінений терміном «позбуття» (анг. discard) та додано поняття «власника відходів». Згідно з директивою, «відходи» — це будь-яка речовина або предмет, якого власник позбувається, має намір позбутися, або зобов'язаний позбутися. Тобто, в основу

визначення «відходів» покладено критерій існування волі, наміру чи зобов'язання їх позбутися⁹. «Позбуття» фактично є співзвучне з іншим критерієм «відходів» — їхньою непотрібністю¹⁰.

Очевидно, що існування волі чи наміру позбутися певної речовини або предмету (на відміну від зобов'язання їх позбутися) є досить суб'єктивним критерієм. Суб'єктивність у визначенні наміру позбутися можна проілюструвати таким прикладом. Відповідно до рішення Суду Європейського союзу (надалі — Суд ЄС) партія дизельного палива випадково змішаного з іншою речовиною (внаслідок чого планований покупець відмовився від її придбання) не охоплюється поняттям відходів, за умови, що власник цієї партії *має намір* знову ввести її на ринок¹¹. Тим не менш, ці два досить суб'єктивні критерії відходів виглядають важливим елементом визначення цього поняття. Тому пропозиція виключення їх з цього визначення є досить дискусійною¹².

Українське законодавство більш широко визначає термін «відходи»: «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»¹³.

Визначення в українському законодавстві містить основні елементи визначення з директиви 2008/98/ЄС, але дещо його модифікує. Наприклад, українське поняття «відходів» не охоплює речовин, матеріалів і предметів, які повністю або частково не втратили своїх споживчих властивостей і мають подальше використання, але яких «власник позбувається, має намір або повинен позбутися». Серед інших недоліків цього визначення у спеціальній літературі названий теж наступний. Те, що такі речовини, матеріали, предмети «не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення», означає неможливість їх подальшої утилізації (уже в якості відходів) на об'єкті, де вони були утворені чи їх було виявлено. Тобто, в основу наведеного визначення не включено можливості стимулювання процесу подальшої переробки відходів, що є вагомою перепорою подальшого розвитку екологічно безпечного поводження з відходами¹⁴. Тому рекомендується привести національне визначення, вміщене у Законі України «Про відходи», у відповідність до законодавства ЄС.

В інших актах українського законодавства є інші визначення поняття «відходи», які ви-

сують на перший план їх економічний¹⁵ та екологічний зміст¹⁶. У літературі слушно зазначається про те, що наявність різних визначень того самого поняття створює труднощі у його практичному застосуванні і що необхідність створення єдиного визначення є очевидною¹⁷. Безперечно, поняття відходів не може бути безмежним. Базельська конвенція визначає також обмеження сфери її дії. Не охоплює вона радіоактивні відходи, відходи, які виникли в результаті функціонування морських суден, що регулюється іншими міжнародними договорами. Базельська конвенція не згадує про «побічні продукти» та «речовини або предмети, які втратили статус відходів».

Директива 2008/98/ЄС теж визначає обмеження сфери її дії (ст. 2 директиви). Вона окреслює речовини та предмети, що не є відходами, а саме: побічні продукти та речовини і предмети, які втратили статус відходів (ст. 5–6 директиви). Такі речовини або предмети мають відповідати певним умовам. Наприклад, їх використання не має призводити до загальних негативних наслідків для екології та здоров'я людини¹⁸. Відомо, що використання деяких продуктів може мати негативні наслідки. Таким чином, побічні продукти та речовини або предмети, які втратили статус відходів, знаходяться в гіршому становищі в порівнянні з деякими продуктами.

В українському законодавстві бракує понять «побічний продукт» і «втрата статусу відходів», а також критеріїв побічних продуктів і речовин або предметів, які втратили статус відходів. Тому українське законодавство варто доповнити цими категоріями.

3. Визначення поняття «небезпечні відходи»

Як зазначалося вище, відходи відокремлюються від інших речовин або предметів, оскільки вимагають спеціальних способів поводження, зумовлених їхніми особливими характеристиками. Аналогічно, певні види відходів вимагають ще більш специфічних способів поводження. Для цього необхідно конкретизувати, які відходи належать до цих окремих видів¹⁹. Одним з найважливіших у контексті особливого режиму поводження з ними є такий вид відходів, як небезпечні відходи.

У Базельській конвенції міститься таке визначення «небезпечних відходів»:

«небезпечні відходи» — це відходи, які підлягають транскордонному перевезенню і:

- включені до будь-якої категорії з додатку I до Базельської конвенції, крім випадків, коли

вони не мають властивостей, перелічених у додатку III до Базельської конвенції;

- не включені до попереднього пункту, але вважаються небезпечними за законодавством держав імпорту, експорту чи транзиту-сторін Базельської конвенції.

Базельська конвенція регулює також поводження з «іншими відходами», під якими розуміються відходи, які включені до будь-якої категорії з додатку II до Базельської конвенції і підлягають транскордонному перевезенню²⁰.

Згідно з директивою 2008/98/ЄС, небезпечні відходи — це відходи, які мають одну чи більше небезпечних властивостей, перелічених у додатку III до директиви (наприклад, вибуховість, легкозаймистість, шкідливість і т.д.)²¹. У праві ЄС теж існує Список небезпечних відходів, який визначає вичерпний перелік таких відходів²².

Відповідно до українського Положення *про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням*²³ небезпечні відходи це відходи, які:

включені до розділу А. Жовтого переліку відходів²⁴ і мають одну чи більше небезпечних властивостей, наведених у Переліку небезпечних властивостей²⁵,

- включені до Зеленого переліку відходів²⁶ у разі, коли вони **містять матеріали**, наведені у додатку 2 до Положення *про контроль за транскордонними перевезеннями...*, в таких **кількостях, що можуть виявляти небезпечні властивості**, наведені у зазначеному вище Переліку небезпечних властивостей²⁷.

Основні пункти Положення *про контроль за транскордонними перевезеннями* поширюється не тільки на транскордонне перевезення вище окреслених небезпечних відходів, але також відходів:

- перелічених у розділі Б Жовтого переліку відходів;
- перелічених у Зеленому переліку відходів при їх транскордонному перевезенні, якщо таке перевезення підпадає під державне регулювання у заінтересованих державах²⁸. При цьому висновок про те, чи застосовується Положення *про контроль за транскордонними перевезеннями* під час експорту або імпорту відходів перелічених у Зеленому переліку відходів надає Мінприроди України.
- Виглядає досить проблематичним визначення небезпечних відходів відповідно до другої їх категорії з Положення *про контроль за транскордонними перевезеннями* (тобто, «відходи включені до Зеленого переліку

відходів у разі, коли вони містять матеріали, наведені у додатку 2 до Положення *про контроль за транскордонними перевезеннями*, в таких кількостях, що можуть виявляти небезпечні властивості, наведені у Переліку небезпечних властивостей»). Складність полягає в тому, що досить оціночним і неконкретним поняттям є «кількості матеріалів, наведених у додатку 2 до Положення *про контроль за транскордонними перевезеннями*, що можуть виявляти небезпечні властивості».

Як виникає з Положення *про контроль за транскордонними перевезеннями*, майбутній експортер небезпечних відходів, перевізник, імпортер або особа, що відповідає за утилізацію/видалення відходів звертаються до Мінприроди України для отримання згоди на транскордонне переміщення відходів²⁹. Тобто, саме зазначені особи на першому етапі визначають, чи дані речовини або предмети належать до небезпечних відходів. Хоча це здійснюється під контролем Мінприроди України, таке визначення може бути досить проблематичним. Крім цього, наведене визначення, яке міститься в Положенні *про контроль за транскордонними перевезеннями*, хоча є досить конкретним і загалом відповідає Базельській конвенції, все ж міститься не в законі — акті вищої юридичної сили, а в підзаконному акті. Звичайно, саме визначення об'єкту правового регулювання має важливе значення в окресленні правового статусу цього об'єкту. З огляду на це, доречнішим виглядає закріплення визначення «небезпечних відходів» саме на законодавчому, а не на підзаконному рівні.

У Законі України «Про відходи» є дещо менш конкретне визначення «небезпечних відходів». Згідно з ним, **небезпечні відходи** це відходи, 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*. Наведене визначення охоплює різні види відходів, а також включає оціночні поняття (напр., «значна небезпека для навколишнього природного середовища і здоров'я людини»). Тому пропонувалось би його привести у відповідність до Базельської конвенції.

Отже, основні ознаки небезпечних відходів за міжнародним правом, а також за правом ЄС та України — належність їх до групи, включеної до певного списку небезпечних відходів та наявність у них певних небезпечних властивостей. Ці списки та властивості у цих трьох правових системах є досить подібними та узгодженими.

Рекомендується розглянути можливість виключення з визначення поняття «відходи» за українським законодавством всіх елементів, відсутніх у відповідному Європейському визначенні. Українське законодавство пропонується доповнити поняттям та критеріями побічних продуктів, а також поняттям «втрати статусу відходів» та критеріями речовини або об'єкта, який перестав бути відходами.

Визначення «небезпечних відходів» в українському законодавстві загалом відповідає його розумінню в Базельській конвенції та в законодавстві ЄС. Основні особливості небезпечних відходів відповідно до міжнародного законодавства, законодавства ЄС та українського законодавства також є схожими. Проте, доречно б зробити українське визначення «небезпечних відходів» більш зручним у практичному використанні і перенести його з підзаконного в законодавчий нормативно-правовий акт.

- ¹ Прийнята 22.03.1989 і набула чинності 05.05.1992. Україна приєдналася до Базельської конвенції Законом України № 803-XIV від 01.07.99. З текстом Конвенції можна ознайомитися у збірнику «Охрана окружающей среды. Международные правовые акты: Справочник» — Санкт-Петербург, 1994 год. Цікавим і знаковим фактом є відсутність принаймні на офіційному сайті Українського парламенту тесту Конвенції українською мовою. Російський текст доступний за посиланням http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_022. Про недосконалість розміщеного на цьому сайті перекладу свідчить хоча б той приклад, що при визначенні сфери дії Конвенції (ст. 1) — при окресленні поняття «небезпечних відходів» — зроблено досить значну помилку — англійську фразу «unless they do not possess», яку можна б перекласти «крім випадків, коли вони не мають» перекладено «если только они не обладают» («якщо тільки вони не мають») — значення прямо протилежне оригінальному тексту Конвенції. Слід зазначити, що аналізований децю нижче український підзаконний нормативно-правовий акт, який є головним документом в рамках українського законодавства, що забезпечує впровадження Базельської конвенції, відповідає їй майже на 100 відсотків.
- ² Здійснена у Відні 05.09.1997. Ратифікована Законом України від 20.04.2000 № 1688-III. Доступна за посиланням: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_335
- ³ Балюк Г.І. Стан законодавства України про відходи і проблеми його вдосконалення. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки, 2001, № 44, с. 28.
- ⁴ Максименцева Н. О. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами. Автореф. дис. к.ю.н. 12.00.06, К., 2006, с. 11.
- ⁵ Корнякова. Н. О. Нормативно-правове регулювання поводження з відходами за законодавством України. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки, 2004, № 56/ 59, с. 171.

- ⁶ Як передбачено серед іншого в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу затвердженій Законом України від 18.03.2004 № 1629-IV. До Переліку актів законодавства України та *acquis* Європейського Союзу у пріоритетних сферах адаптації включений також підпункт 9 «Відходи» пункту III розділу 11 «Охорона довкілля».
- ⁷ Закон України «Про відходи» від 05.03.1998 № 187/98-ВР. Офіційний вісник України від 16.04.1998, № 13, стор. 23, код акту 5121/1998.
- ⁸ Jan Jerzmański, *Postępowanie z odpadami*. [w:] *Institucje prawa ochrony środowiska, Geneza-Rozwój-Perspektywy* (W. Radecki, red.), Warszawa 2010. Wyd. Difin, с. 69–70.
- ⁹ Наведене вище визначення «відходів» було перенесене до діючого польського законодавства дослівно — до п. 6 ч. 1 ст. 3 Закону «Про відходи» від 14.12.2012 (ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Dz.U. 2013 poz. 21).
- ¹⁰ Критерій непотрібності був використаний в попередньо діючому польському Законі «Про захист навколишнього середовища та управління ним», прийнятому в 1980 році (Jan Jerzmański, *Postępowanie z odpadami...*, s. 72).
- ¹¹ Рішення від 12.12.2013 (провадження проти Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV, справа C-241/12). Dz.U. C 243 z 11.8.2012.
- ¹² Корнякова Н. Поняття відходів за законодавством України та Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз. *Право України*, 2004, № 5, с. 152.
- ¹³ Ст. 1 Закону України «Про відходи» від 05.03.1998 р. № 187/98-ВР.
- ¹⁴ Корнякова Н. Поняття відходів за законодавством України та Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз. *Право України*, 2004, № 5, с. 150.
- ¹⁵ Абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про альтернативні види палива» від 14.01.2000 № 1391-XIV; п. 1.9.5. Методики обстеження і паспортизації гідротехнічних споруд систем гідравлічного вилучення та складування промислових відходів, затвердженої наказом Держкоммістобудування від 19.12.1995 № 252.
- ¹⁶ Державний класифікатор відходів України ДК 005–96, затверджений і введений в дію наказом Держаного комітету України по стандартизації, метрології і сертифікації від 29.02.1996 № 89.
- ¹⁷ Корнякова Н. Поняття відходів за законодавством України та Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз. *Право України*, 2004, № 5, с. 151–152.
- ¹⁸ Між іншим, це ствердив Суд ЄС щодо втрати статусу небезпечних відходів. Рішення (друга палата) від 07.03.2013 (справа C-358/11). Dz.U. C 269 z 10.9.2011PL.
- ¹⁹ Такими видами є радіоактивні, токсичні відходи та ін. Як зазначається українськими авторами, у вітчизняному законодавстві бракує чітких невідсильних визначень, які відходи належать до кожної з цих груп (див. Н. О. Корнякова. Нормативно-правове регулювання поводження з відходами за законодавством України. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки, 2004, № 56/ 59, с. 171).
- ²⁰ Ст. 1 Базельської конвенції.
- ²¹ Визначення небезпечних відходів та перелік небезпечних властивостей безпосередньо перенесені

до ч. 4 ст. 3 та до додатку 3 до польського Закону про відходи.

- ²² Список представлений в Додатку до Рішення Комісії від 3 травня 2000 року, змінюючій рішення 94/3/ЄС, яке встановлює перелік відходів відповідно до ст. 1 літ. а) Директива Ради 75/442/ЄЕС про відходи та рішення Ради 94/904/ЄС, яке встановлює перелік небезпечних відходів відповідно до ст. 1 п. 4 Директиви Ради 91/689/ЄЕС про небезпечні відходи (2000/532/ЄС). Dz. U. L 226, 06/09/2000 P. 0003 — 0024.
- ²³ Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 13.07.2000 № 1120.
- ²⁴ Жовтий перелік відходів затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13.07.2000 № 1120. Перелік складається з двох розділів — розділу «А» і розділу «Б».
- Розділ А Жовтого переліку відходів відповідає додатку I до Базельської конвенції та розширює його.
- Розділ Б Жовтого переліку відходів складається з трьох пунктів, серед яких є, наприклад, побутові відходи і відповідає додатку II до Базельської конвенції, додаючи до нього два пункти.
- У праві ЄС, Польщі та України встановлено, що тільки відходи, перелічені у списках небезпечних відходів, є небезпечними.
- Відповідно до права ЄС список відходів, який містить небезпечні відходи, повинен брати до уваги походження та склад відходів, а також, у разі необхідності, граничні значення концентрації небезпечних речовин (Ч. 1 ст. 7 Директиви 2008/98/ЄС).
- «Список ЄС», а також відповідний польський список (Rozporządzenie Ministra środowiska z dnia 27.09.2001 w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. Nr 112, roz. 1206) містять відомості про походження і склад небезпечних та інших відходів, що відповідає наведеним вище основним вимогам до таких списків.
- Натомість в українському Жовтому і Зеленому переліках відходів окреслюється лише склад, а не походження відходів.

- ²⁵ Перелік небезпечних властивостей та інструкцій щодо контролю за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням, затверджений наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 16.10.2000 № 165. Небезпечні властивості, перераховані в українському Переліку небезпечних властивостей повністю відповідають додатку III до Базельської конвенції. У порівнянні з переліком небезпечних властивостей, наведених у додатку III до директиви 2008/98/ЄС, «український» перелік не включає таких властивостей відходів, як шкідливість, здатність викликати подразнення, шкідливість для репродуктивної функції, мутагенність, сенсигельність.
- ²⁶ Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13.07.2000 № 1120.
- ²⁷ Абз. 3 п. 2 Положення про контроль за транскордонними перевезеннями...
- ²⁸ П. 4 Положення про контроль за транскордонними перевезеннями...
- ²⁹ Базельська конвенція (ст. 5) вимагає створення компетентного органу, відповідального за реалізацію Конвенції. В Україні таким органом є Мінприроди України, яке контролює перевезення небезпечних відходів та їх утилізацію/видалення в Україні, а також надає згоду на імпорт небезпечних відходів та на їх транзит через територію України (згідно п. 16, 24 Положення про контроль за транскордонними перевезеннями... необхідна письмова згода), а також на експорт небезпечних відходів (згідно підп. г п. 12 Положення про контроль за транскордонними перевезеннями... допускається «мовчазна згода»).

Калуські відходи гексахлорбензолу: міфи та реалії

Алла Войціховська
еколог 1-ої категорії ЕПЛ

Наталія Куць
юрисконсульт ЕПЛ

Юристи та екологи ЕПЛ відвідали Домбровський кар'єр та полігон небезпечних відходів, що у Калуші, з метою проведення досліджень щодо забезпечення екологічної безпеки в Калуському районі в результаті видалення відходів гексахлорбензолу.

Численні публікації у національних та міжнародних засобах масової інформації, відкриті кримінальні провадження, судові справи, вивезення через моря і океани відходів з Калуша до Польщі, незадоволення місцевої громади, а передусім —

виконання зобов'язань державою перед громадянами із забезпечення екологічної безпеки в Калуші в результаті видалення небезпечних відходів, спонукав екологів та правників МБО «Екологія-Право-Людина» до дослідження міфів та реальностей про калуські відходи гексахлорбензолу.

З виїздом на Домбровський кар'єр, який знаходиться на окраїні Калуша, відходів гексахлорбензолу ЕПЛ там не знайшло. Берег кар'єру вкритий неначе снігом — це солі від розсолів. У повітрі панував лише запах та присмак солі. Нами зроблено заміри загального вмісту розчинених солей у поверхневих водотоках, що поблизу кар'єру, вміст яких склав від 4370 до 5040 мг/дм³, при тому, що гранично допустима концентрація згідно рибогосподарських норм становить 1000 мг/дм³.



З 60-х років минулого століття радянська влада розпочала видобувати калій у Домбровському кар'єрі Калуського району. Поряд із кар'єром побудували і магнієвий завод, який виплавляв магній із залишків калійного виробництва. Після банкрутства підприємств Домбровський кар'єр затопили водою, через високу концентрацію солей металів усе живе там відсутнє. Глибина кар'єру складає 80–100 метрів. З часу затоплення кар'єру замість води там відразу утворювалися розсоли, а на місцях колишньої руди — карсти. Через карсти відбуваються провалля ґрунту та зсуви.

На сьогодні розсоли — відходи калійного і магнієвого виробництва у затопленому кар'єрі підійшли до водоносного горизонту і громадськість б'є на сполох про загрозу потрапляння їх у річку Лімницю, яка забезпечує місто Калуш питною водою. Лімниця впадає у Дністер.

Зі слів місцевих мешканців — у кар'єрі лише розсоли. Отож ми направилися до славнозвісного «полігону» небезпечних відходів, що знаходиться неподалік Калуша, по дорозі до сільськогосподарської компанії «Даноша».

Полігон токсичних відходів площею 5,15 га згідно паспорту збудований виробничим об'єднанням «Хлорвініл» ще у 1973 році для захоронення відходів чотирихлористого вуглецю — гексахлорбензолу, які відносяться до першого класу небезпеки (надзвичайно небезпечні). За даними паспорту на полігоні було захоронено 11087,6 тонн гексахлорбензолу і ці відходи належали згідно рішення суду ТзОВ «Оріана-Галев».

Впродовж декількох останніх років за кошти держави вивозяться небезпечні відходи гексахлорбензолу з українського Калуша до різних країн Європи на знешкодження. На «полігоні», чи на місці «полігону» те, що ми побачили — це суміш ґрунту з камінням, поліетиленовими пакетами та невідомими речовинами, в повітрі відчувався специфічний органічний запах, по периметру розташовано декілька спостережних свердло-

вин. Рекультивацією технічною тут і не пахло.

Щоб розвіяти міфи про реальний стан довкілля та очищення територій хоча б від гексахлорбензолу у Калуші, ЕПЛ відібрано проби ґрунту та води для подальших досліджень.

Гексахлорбензол є надзвичайно токсичною речовиною, Стокгольмською конвенцією заборонений до використання у всьому світі. Він є дуже стійкий і зберігається в навколишньому середовищі десятиліттями, викликає низку захворювань, в тому числі і рак.

Чи подбала наша держава про довкілля, а відповідно і про своїх громадян, забезпечивши елементарні умови життя: чисту воду, ґрунт, повітря, витрачаючи на покращення екологічної ситуації у Калуському регіоні сотні мільйонів гривень згодом розповімо.



Чому важливі щорічні зустрічі юристів громадського інтересу з цілого світу?

Софія Шутяк
юрисконсульт 1-ої категорії ЕПЛ

З 1 по 5 березня 2015 року тривала 25-а щорічна зустріч юристів екологів, організована Всесвітнім альянсом екологічного права (Environmental Law Alliance Worldwide / ELAW).

Нагадаємо, що ELAW заснували юристи громадського інтересу з 10 країн у 1989 році після спільної участі у конференції, організованій факультетом Орегонського університету для юристів громадського інтересу.

Практично усіх юристів громадського інтересу у сфері захисту екологічних прав об'єднують спільні мета діяльності, стратегії стратегічних судових справ¹ проблеми, з якими вони стикаються, проблеми із пошуком аналітичної та доказової інформації. Тому співпраця, обмін успішними екологічними політиками та досвідом ведення стратегічних справ є запорукою більш ефективній їхній роботі у сфері захисту екологічних прав у цілому світі.

Цьогорічна зустріч об'єднала понад 50 юристів громадського інтересу із 30 країн світу. Зустріч проходила на побережжі Тихого океану у містечку Яхат (Yachats).

Головною темою річної зустрічі була зміна клімату. Юристи з України, Мексики, Чилі, Австралії, Еквадору, Бразилії,

Німеччини, Аргентини, Америки, Канади, Колумбії мали можливість обмінятися законодавчими актами у сфері зміни клімату, думками про можливі пропозиції до екологічних політик своїх країн у сфері запобігання зміни клімату та ліквідації негативних наслідків зміни клімату.

Окремо 4 години учасники зустрічі могли поспілкуватися на тему судових спав у сфері зміни клімату. Як виявилось, найбільшою проблемою у таких справах є складність по-

шуку доказів та встановлення причинно-наслідкового зв'язку: діяльність — шкода.

Вартує уваги також дискусія, присвячена економічним аспектам охорони довкілля. Професор прикладної економіки Орегонського університету Біл Джагер прочитав лекцію на тему «Як економіка може допомогти?», під час якої навів конкретні приклади зупинення економічно не вигідних проектів.



Він наголосив, що економічна оцінка природних ресурсів — це спроба застосувати кількісні значення товарів та послуг до природних ресурсів, де ринкові ціни не застосовуються (така оцінка повинна включати пряму/непряму споживчу вартість, пасивне використання природних ресурсів, цінність від невикористання природних ресурсів).

Під час прийняття управлінських рішень слід аналізувати втрати та вигоди від запланованої діяльності та приймати одне з рішень. Дозволяти заплановану діяльність, якщо користь від останньої перевищує витрати, і не допускати діяльності, якщо витрати перевищують вигоди.

Доповнив лекцію Урні Ніем та наголосив, що визначення економіки товар-гроші є застарілим. Він зазначив, що сьогодні економіка включає в себе також й оцінку природних та людських ресурсів. Відмітив, що кожна оцінка впливу на довкілля має свою ціну, яка вимірюється втратою здоров'я людей, а відповідно додатковим наванта-

женням на соціальну систему держави (лікарняні, інвалідні пенсії, відсутність на роботі), психологічного комфорту (втрата стабільності), втрата вартості нерухомого майна тощо.

На його думку, ціль юристів громадського інтересу на рівні державної політики закріпити необхідність врахування втрат від змін в оточуючому середовищі, оскільки закон збереження енергії діє, і будь-яке втручання в середовище має свою вартість (оскільки пов'язаний з певними втратами) і потребує належної оцінки.

Щорічна зустріч юристів-екологів плавно трансформувалась у 33 щорічну конференцію юристів-екологів громадського інтересу, цьогорічна назва якої «Зміна напрямків». Під час конференції юрист ЕПЛ Софія Шутяк робила доповідь на тему: «Особливості правового регулювання земельних відносин в об'єктах природно-заповідного фонду» під час панельної дискусії «Чи є шанси у об'єктів природно-заповідного фонду на існування».

«Це вже моє третя участь у щорічній зустрічі юристів-екологів, і вкотре я переконуюсь, що концентрація в одному місці успішних, позитивних юристів громадського інтересу несе у собі величезний позитивний заряд енергії та надихає на нові перемоги!», — зазначила Софія Шутяк на підсумковій панелі щорічної зустрічі ELAW.

¹ Стратегічна судова справа — це судова справа, яка планується в рамках сфокусованої стратегії та використовується з метою створення судової практики (прецедентів), формування (випробування/тестування) механізмів судового захисту або отримання іншого передбаченого стратегією захисту в суспільних інтересах (в інтересах ширших ніж вирішення індивідуальної справи) та/або попередження (превенція) порушення законодавства чи прав, свобод та інтересів інших осіб. Стратегічні судові справи на захист екологічних прав та довкілля/ Професор Бонайн Дж., Алексеева Є., Кравченко О., (розділ I), Кравченко О., Мелень-Забрамна О., (розділ II), Мелень-Забрамна О., (розділ III), Шутяк С., (розділ IV), Алексеева Є., (розділ V). За заг. Ред Кравченко О. — Львів, 2014, 136 с.

Дослідження ЕПЛ впливу військових дій на довкілля на сході України

Алла Войціховська
еколог 1-ої категорії ЕПЛ

У даній статті проаналізовано основні фактори забруднення та руйнування об'єктів довкілля в результаті військових дій на сході України.

Екологічну ситуацію на Східній Україні ще до початку військових дій можна охарактеризувати, як кризову, що формувалася протягом тривалого періоду використання природних ресурсів та негативного впливу безпосередньо на усі об'єкти довкілля.

Низький рівень екологічної свідомості суспільства, відсутність достатньої очистки скидів та викидів, відсутність цивілізованого поводження з відходами, особливо з надзвичайно небезпечними, відсутність комплексного підходу до вирішення проблем з охорони довкілля, призвели до значної деградації довкілля Східної України, надмірного забруднення поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, земельних ресурсів.

Ситуація з інтенсивним забрудненням атмосферного повітря складалася впродовж десятиліть у процесі становлення й розвитку промисловості Східної України. У будівництві промислових об'єктів екологічній складовій не приділялося значної уваги. Найбільшими забруднювачами атмосферного повітря стали підприємства вугільної промисловості, чорної металургії, хімічної промисловості, теплової енергетики. Зокрема, найбільше метану викидалося в атмосферу у містах і районах, де розташовані вуглевидобувні підприємства, які досягали близько 70 % від загального обсягу викидів.

Головними забруднювачами водних об'єктів стали підприємства металургійної промисловості — металургійні комбінати Маріуполя, Єнакієво, Макіївки, Авдіївки, вугільної галузі й енергетики. У низці міст очисні споруди технологічно й фізично застаріли. Водні ре-

сурси Донецької та Луганської областей характеризуються високою концентрацією солей. Причиною цього є скид у водні об'єкти високо мінералізованих шахтних вод, з якими за рік потрапляє понад 1 млн. тон різних солей. Найбільш забрудненими, як свідчать спостереження Донецького обласного центру з гідрометеорології, зазначені такі річки: Кальміус, Кринка, Бахмут і Кальчик.

Внаслідок військових дій водоканал Луганська знаходиться на порозі техногенної та санітарної катастрофи. Мародери, користуючись протистоянням, крадуть кабельні лінії та навіть окремі частини труб. Відтак, на водопровідних і каналізаційних мережах виникає чимало аварійних ситуацій. Мешканці Луганщини здебільшого споживають воду з поверхневих джерел, яка потребує суттєвого знезараження. Маршрути ж доставки хлору та гіпохлориту пролягають через місця бойових дій. Протягом тривалого часу вони не функціонували.

Також відсутнє було водопостачання у частині Луганської області, зокрема, на досить тривалий час припинили свою роботу: Жовтневі очисні споруди у Малій Вергунці, насосні станції № 10, 11 і 18, насосна станція другого підйому у кварталі Ватутіна, насосна станція четвертого підйому, що постачає водою Кам'янобрідський район.

Під час артилерійського обстрілу Слов'янська на території насосної станції каналу Сіверський Донець-Донбас пошкоджені очисні споруди. Зупинка насосних агрегатів призвела до обмеження постачання міста як питною, так і технічною водою.

Зазнав обстрілу перший підйом каналу “Сіверський Донець-Донбас”. Донецьк перейшов на погодинну подачу води, оскільки бойові дії у Слов’янському районі ускладнювали роботу з ремонту пошкодженої насосної станції і водопроводів.

У результаті бойових дій очисні споруди в Єнакієвому працювали за тимчасовою схемою електропостачання, оскільки основна лінія електропередач була пошкоджена. Внаслідок артобстрілів у Слов’янську постраждали фільтрувальна станція та очисні споруди, 19 каналізаційних і 3 водонапірних насосних станції, майже 20 км каналізаційних та 36 км водопровідних мереж. Було знеструмлено Донецьку фільтрувальну станцію.

Міжнародна благодійна організація «Екологія – Право — Людина» (ЕПЛ) організувала обстеження найцінніших заповідних територій Донеччини, які постраждали під час військових дій. Об’єктами дослідження стали національний природний парк «Святі гори» та степовий заповідник «Крейдяна флора», що розміщені в околицях м. Слов’янськ. Експерти ЕПЛ дослідили масштаби пошкоджень, також відібрали проби води з р. Сіверський Донець та ґрунту на місцях згарищ та обстрілів для подальшого аналізу.

За результатами проведених ЕПЛ досліджень води з р. Сіверський Донець у м. Чугуїв на території Харківської області та у м. Щастя Луганської області нижче скиду стічних вод з очисних споруд, виявлено більше, як у два рази перевищення по мінералізації у пробі з р. Сіверський Донець, що у м. Щастя.

Результати дослідження ґрунтів свідчать про значний вміст важких металів на місці розривів снарядів. Так, концентрація титану у пробі ґрунту на місці розриву снаряду на території степового заповідника «Крейдова флора» у 150 разів перевищує фонові концентрації цього металу. Концентрація ванадію у цій же пробі становить 100 мг/кг, для порівняння у фоновій пробі ванадій взагалі відсутній. Виявлено також перевищення по сульфатах у 2,3 рази, рухомих формах важких металів: свинцю — 1,3 рази, кадмію — 1,5 рази (рис. 1).

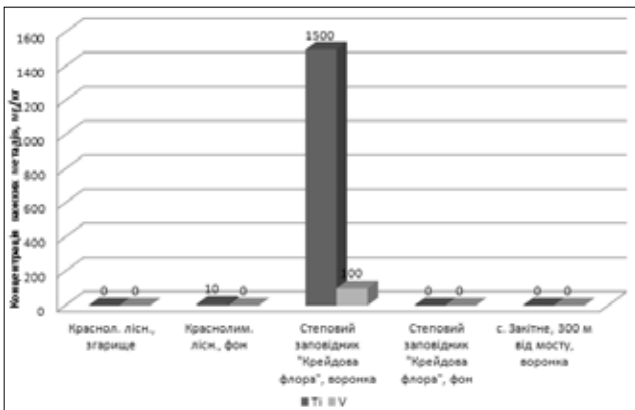


Рис. 1. Результати дослідження ґрунтів

Саме сплави на основі титану з добавками ванадію застосовують в авіаційній і ракетній техніці. Виявлено перевищення по стронцію на місці розривів снарядів у с. Закітне, концентрація якого становить 150 мг/кг, на місці утворення воронки площею 12 м². У цій же пробі ґрунту перевищення по сульфатах сягає більш як у 4 рази відносно фонових концентрацій, по кадмію — у 9 разів.

Дослідження ЕПЛ на території Донецької області показали, що мають місце значні забруднення ґрунтів стронцієм, титаном, ванадієм та кадмієм внаслідок військових дій. Для виключення природного поширення цих мікроелементів відібрано та проаналізовано фонові проби. Високі концентрації більшості металів є токсичними, заподіюють шкоду, інколи необоротну, що веде до функціональних порушень спочатку у доквіллі, а потім в організмі людини. Кадмій і його сполуки є надзвичайно токсичними, навіть, у незначних концентраціях, мають властивість накопичуватись в організмах і екосистемах.

ЕПЛ 16 січня 2015 року за допомогою волонтерів відібрано проби води з р. Сіверський Донець в районі мосту, що у м. Щастя Луганської області та з водного каналу, що поблизу річки, місця відбору зазначені на ситуаційній карті (рис. 2).



Рис. 2. Ситуаційна карта відбору проб води

Проведені дослідження показали, що в річці Сіверський Донець, має місце перевищення по сульфатах в 5 разів та нітратах майже у двічі відносно гранично допустимих концентрацій. У водному каналі поблизу р. Сіверський Донець перевищення по сульфатах становить більш, як в чотири рази та зафіксоване незначне перевищення по нітратах. Нітроти є продуктами окиснення аміаку під впливом мікроорганізмів в процесі нітрифікації. А наявність нітритів у кількостях, що перевищують 0,002 мг/дм³, свідчить про давніші забруднення — у р. Сіверський Донець концентрація нітритів становить 0,152 мг/дм³.

Ризики, пов’язані із пошкодженням комунікацій, підприємств та інших об’єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, мають особливе значення, адже в умовах відсутності контролю та можливостей ліквідації їхніх негативних наслідків, потенційно збільшуються масштаби негативного впливу з кожним днем.

З десяти об'єктів, які є найбільшими забруднювачами довкілля на загальнодержавному рівні, 5 підприємств знаходяться у Донецькій та Луганській областях, зокрема:

- ВАТ «Маріупольський металургійний комбінат» ім. Ілліча, м. Маріуполь.
- ВАТ «Металургійний комбінат «Азовсталь», м. Маріуполь.
- «Старобешівська ТЕС» СО ВАТ «Донбасенерго», смт. Новий Світ.
- ВАТ «Алчевський металургійний комбінат», м. Алчевськ.
- ВАТ «Лисичанська сода», м. Лисичанськ.

Одним із показників, за яким віднесено усі перелічені підприємства до десятки найбільших забруднювачів, є відходи, які утворюються на даних об'єктах.

Значний техногенний вплив на довкілля мають промислові відходи при поводженні з ними за звичайних умов. Але коли вони горять при недостатці кисню (низьких температурах), цей вплив збільшується в сотні або й більше разів. Також внаслідок аварійних відключень електроенергії в атмосферне повітря викинуто значний об'єм небезпечних речовин.

Від обстрілів артилерії мало місце загоряння кількох еколого-небезпечних підприємств: Авдіївського та Ясинівського коксохімічного заводів, Лисичанського нафтопереробного та Краматорського верстатобудівного заводів, «Точмашу» і «Стиролу».

Небезпеку для довкілля можуть нести потрапляння снарядів в місця складування небезпечних речовин, бурові установки, а також такі об'єкти інфраструктури, такі як газо-, нафто- та аміакопроводи. Так, у вересні був зафіксований випадок, коли в результаті військових дій в районі Донецького аеропорту осколком снаряду було пошкоджено газопровід.

Відомі й окремі випадки руйнування об'єктів хімічної промисловості внаслідок потрапляння снарядів. За офіційними даними МНС України в Донецькій області 20 вересня сталося потрапляння вибухонебезпечного предмета на склад Донецького казенного заводу хімічних виробів, розташованого в Куйбишевському районі по вул. Софіївська. В результаті попадання на склад, розташований приблизно за 5 кілометрів від основної території заводу, стався спалах. Горів і вугільний склад Ясинуватського коксохімічного заводу, який знаходиться на території Макіївки — між смт. Батман і мікрорайоном «Черемушки». Внаслідок артилерійського обстрілу Київського району Донецька снаряд влучив на територію заводу «Точмаш», після чого почалася пожежа.

На початок 2014 року у Донецькій області утворилося 10,16 тонн відходів — пестицидів, у Луганській області — 11,23 тонн відходів. Відходи, що утворилися відносяться до I, II та III класів небезпеки. ЕПЛ проведено дослідження щодо наявності відходів усіх чотирьох класів небезпеки на території Донецької та Луганської областей.

Станом на 01.01.2014 року на території Донецької області обліковано 1,8 тис. тонн надзвичайно небезпечних відходів. У Луганській області кількість надзвичайно небезпечних відходів становила 14,2 тис. тонн. Значна кількість небезпечних відходів, що облікується на сході України, не може залишати осторонь екологічну спільноту. Навіть відходи IV класу небезпеки (малонебезпечні), а до них відноситься порода з породних відвалів, при горінні викидають в атмосферу значну кількість токсичних речовин.

У відпрацьованій породі, яка, власне, і складає терикон, міститься практично вся таблиця Менделєєва, включаючи і радіоактивні елементи. Оскільки в тілі терикону і без впливу антропогенних факторів, може проходити самозаймання, а при підсиленні такого горіння ще розривами гранат, снарядів, ракет і іншої зброї, у атмосферу викидаються тисячі тон канцерогенних речовин, руйнують озоновий шар, мігрують також у ґрунти, водоносні горизонти та біоресурси, забруднюючи їх, і відповідно потрапляють в організм людини.

Значна кількість надзвичайно небезпечних відходів на території військових дій викликає занепокоєння та острах за збереження чистого довкілля для прийдешніх поколінь. Адже суб'єктивна мотивація ситуації, що склалася, чи амбіції однієї або кількох людей може обійтися для наших нащадків жорстокими та непередбачуваними наслідками.

ЕПЛ з вересня 2014 року по даний час проводить дослідження впливу військових дій на сході України власними силами. Для комплексного системного моніторингу довкілля у складний для України час вкрай важливим є залучення світової спільноти, усвідомлення важливості даних проблем Мінприроди, яке жодним чином не іде на співпрацю в цьому напрямку.

Ситуація, що склалася, потребує вжиття заходів невідкладного виявлення наявних техногенних екологічних проблем, спричинених військовими діями, зупинення знищення життя та природи, проведення системного моніторингу стану довкілля, широке оприлюднення рівня небезпеки, локалізації кожної з проблем та розробка детального плану їхньої ліквідації, залежно від рівня небезпеки або динаміки прогресування кожної з вищезазначених проблем.

Наслідки розривів снарядів на сході України: понівечена отруєна земля

Катерина Норенко
еколог ЕПЛ

Стаття висвітлює перші результати дослідження Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина» щодо територій, які постраждали внаслідок воєнних дій, а саме Амвросіївського та Шахтарського районів Донецької області. Автор наводить інформацію про кількість та типи розривів снарядів на вказаній території, обсяг забруднюючих речовин та уламків металу, що потрапили в довкілля, а також збитки, нанесені державі внаслідок руйнації ґрунтового покриву.

Війна, що розгорнулася на сході України, має катастрофічні наслідки і для місцевого населення, і для довкілля. Одним із найбільш негативних та руйнівних впливів є розриви снарядів, що відбуваються на території зони АТО із вражаючою частотою. Вони після себе залишають не тільки мертві тіла, а й понівечену, перериту землю, отруєну безліччю хімічних речовин та засмічену уламками металу.

На місці розриву снаряду утворюється воронка або вирва — це виїмка в ґрунті чи твердій гірській породі, утворена дією вибуху заряду вибухової речовини. У місцях постійного використання снарядів густота воронок така, що може чітко бути поміченою з космічних знімків, більше того, такі знімки дозволяють досліджувати та аналізувати такого роду інформацію. Одним із таких, всіяних воронками місць, є частина Амвросіївського та Шахтарського районів Донецької області. Амвросіївський район розташований у південній частині Донецького краю, за 82 км від Донецька, на півночі межує з Шахтарським районом, на південному сході — з Ростовською областю РФ, на 73 кілометри простягається прикордонна смуга. Шахтарський район розташований за 170 кілометрів від Маріупольського морського порту.

На території цих двох районів розташований регіональний ландшафтний парк «Донецький край», що має велику природну та рекреаційну цінність. Територія парку представлена байрачними масивами в балках та штучними

насадженнями лісових культур, а також елементами різнотравного типчаково-ковилового степу. Флора та фауна парку включає ендемічні види та такі, що занесені до Червоної книги України. Територія є своєрідною через комплекс «Савур-Могила» — курган, на території якого влітку 2014 року велися активні бої. Внаслідок цього ліси, розташовані в регіональному ландшафтному парку, були майже повністю знищені вогнем, а ґрунтовий покрив був зруйнований численними воронками, що утворилися від розривів снарядів.

МБО «Екологія-Право-Людина» (ЕПЛ) вирішила за допомогою супутникових знімків, провести дослідження даної території, а саме ідентифікувати розмір та кількість воронок, тип снаряду, розрив якого призвів до утворення воронки, а також оцінити масштаби руйнувань ґрунтового покриву і підрахувати збитки, нанесені державі. Безкоштовна, вільно завантажувана програма Google Earth (Гугл Планета Земля) відображає віртуальний глобус, містить супутникові знімки великої якості, які було використано під час дослідження. Вони дозволяли легко розпізнавати воронки, ділити їх на категорії то проводити розрахунки. Приклад такого знімку з воронками наведений на Рис. 1.

За допомогою супутникових знімків вдалося ідентифікувати чотири типи воронок залежно від діаметру, які були утворені від розривів снарядів чотирьох різних калібрів, а також підрахувати їх кількість. Типізація воронок наведена у Таблиці 1.



Рис. 1. Місця обстрілів біля с. Степанівка
 Координати: 47°55'10,16" Пн. ш., 38°47'30,80" Сх. д., Висота камери н. р. м. 900 м

Таблиця 1

Діаметр воронки, м	Калібр снаряду, мм	Використана зброя	Кількість воронок даного типу
1	82	Міномети з 82-мм осколковими та осколково-фугасними мінами	4342
2,5–3,5	120	Установки «Град», польові та самохідні гаубиці	2775
4–6	152	Міномети із 152-мм снарядами, буксовані гармати та гаубиці, самохідні гаубиці	8347
7	220	Реактивна система залпового вогню «Ураган»	41

На наступній ілюстрації зображено супутниковий знімок, де чітко видно воронки від снарядів різного калібру.

ЕПЛ вдалося порахувати, що на території, площею 225 км² розриви снарядів призвели до утворення 15505 воронок. У місцях великої щільності воронок змішані ґрунт, підстилаюча порода, а також безліч уламків чавуну. Окрім цього в довкілля потрапляють тонни токсичних речовин, що утворюються під час детонації та отруюють ґрунт і атмосферу. Наразі відомо, що не менше, ніж 392 тонни металевих уламків снарядів розсіяні на цій території, що робить її непридатною для сільськогосподарського використання. Більше того, в довкілля потрапили продукти окиснення від мінімум 58 тонн вибухових речовин, а також потрапило 70 тонн оксиду алюмінію, що утворилися в результаті окиснення порошкоподібного алюмінію, який

використовується разом із тротилом у якості вибухової речовини, що носить назву амотол. Склад та кількість вибухових речовин із 15505 воронок, що присутні у 82, 120, 150 та 220 калібрах, наведені у Таблиці 2.

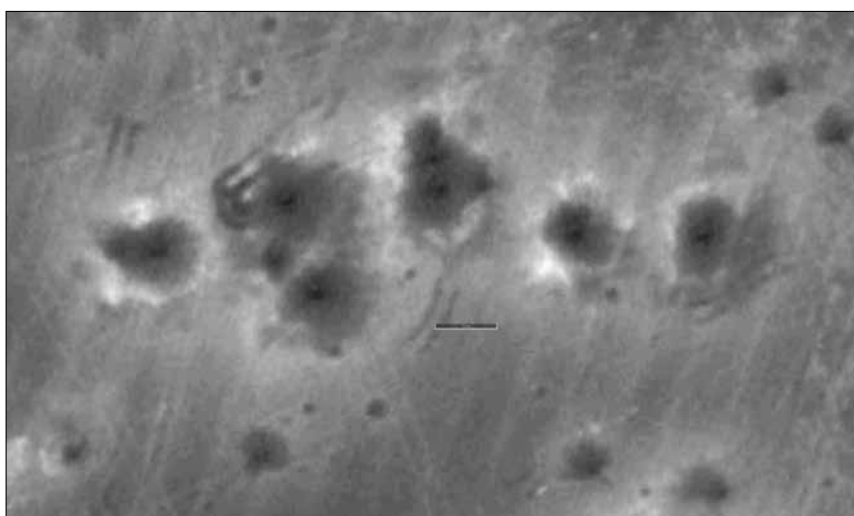


Рис. 2. Воронки чотирьох типів
 Координати: 47°55'27,22" Пн. ш.,
 38°44'54,59" Сх. д.,
 Висота камери н. р. м. 350 м

Таблиця 2

Калібр	Вибухова речовина	Кількість воронок даного калібру	Кількість вибухової речовини, т
82 мм	Амотол	4342	1,737
120 мм	Гексоген	2775	10,406
152 мм	Гексоген	8347	43,822
220 мм	Гексоген	41	1,599

Під час детонації амотолу та гексогену утворюється низка хімічних сполук — чадний газ (CO), вуглекислий газ (CO₂), водяна пара (H₂O), бурий газ (NO), закис азоту (N₂O), діоксид азоту (NO₂), формальдегід (CH₂O), пари ціаністої кислоти (HCN), азот (N₂), а також велика кількість ідентифікованої та неідентифікованої токсичної органіки, окислюються навколишні ґрунти, деревина, дернина, конструкції. Варто також сказати, що воронки — це тільки видима частина розривів снарядів, оскільки димові, запалювальні та встановлені на осколкову дію

снаряди не залишають воронок, але викиди від них існують, порахувати навіть приблизну кількість яких неможливо. Окрім цього, металеві уламки, що потрапляють у довкілля, також не є безпечними та абсолютно інертними. Чавун із домішками сталі є найбільш поширеним матеріалом для виробництва оболонки боеприпасів та містить у своєму складі не тільки стандартні залізо і вуглець, а й сірку та мідь. Кількість вищезазначених хімічних елементів, що потрапили в ґрунт від розриву 15505 снарядів, залежно від калібру наведено у Таблиці 3.

Таблиця 3

Калібр снаряду	Кількість воронок даного калібру	Маса заліза, т	Маса вуглецю, т	Маса сірки, т	Маса міді, т
82 мм	4342	12,50	0,20	0,23	0,09
120 мм	2775	47,95	0,75	0,90	0,35
152 мм	8347	312,51	4,88	5,86	2,28
220 мм	41	3,90	0,06	0,07	0,03

Артилерійські снаряди калібру 120 мм та 152 мм дають кількість уламків масою від 1 г: 1600–2350 та 2700–3500 відповідно¹. Чим дрібніші уламки, тим більше співвідношення площі їх поверхні до маси. Таким чином, хімічні елементи, вищезазначені у таблиці, з поверхні уламків будуть окиснюватися, надходити до кругообігу речовин навколишнього середовища та включатися до трофічних ланцюгів. Якщо один снаряд 122 мм утворює від 1600 до 2350 уламків, то 2775 таких снарядів спричинять утворення від 4,44 млн до 6,5 млн уламків, і це тільки снаряди установки «Град». Тобто, хімічні речовини, що потрапили у ґрунт, є дуже розпорощеними, що сприятиме їх швидкому розповсюдженню, зокрема потрап-

лянню у ґрунті, а звідти і у поверхневі води. Наслідки такої міграції можуть спричинити порушення у функціонуванні живих організмів, оскільки мідь є важким металом, окремі сполуки якого можуть бути досить токсичними.

Воронки такої густоти, як на околицях Савур-Могили, практично повністю знищують ґрунтовий покрив та роблять його непридатним для використання. Всі сучасні фугасні і осколково-фугасні снаряди викидають у середньому на 1 кг вибухової речовини 1,2–1,5 м³ ґрунту. Розрахунки вивернутого ґрунту від розривів снарядів наведені у Таблиці 4.

Таблиця 4

Калібр снаряду	Маса вибухової речовини всіх використаних снарядів даного калібру, кг	Об'єм вивернутого ґрунту, м ³
82	1736,8	від 2084,16 до 2605,2
120	13875	від 16650 до 20812,5
152	58429	від 70114,8 до 87643,5
220	2132	від 2558,4 до 3298
Всього:	76172,8	від 91407,36 до 114259,2

Тобто, згідно з вищезазначеними даними, в результаті розриву 15505 снарядів було викинуто мінімум 91407,36 м³ ґрунту. Один Камаз-самоскид вміщує 8–9 м³ ґрунту, тобто біля Савур-Могили було вивернуто стільки ґрунту, скільки можуть вміщувати мінімум 11425–10156 вантажних машин! Якщо в перспективі здійснювати рекультивацию даної території, то елементарно це вимагатиме хоча б розрівнювання ландшафту, тобто закопування назад такої кількості ґрунту, вже не говорячи про очищення від хімічних речовин та уламків металеві оболонки снарядів. Варто також зазначити, що для вибухових снарядів є нормою випадки, коли детонація не відбувається у 3 % снарядів, тобто вони залишаються нерозірваними. Тобто, якщо 15505 воронок — це лише 97 %, то в ґрунті на різній глибині залишаються ще приблизно 480 снарядів, що очікують свого часу. Це означає, що рекультивация буде не тільки довготривалим процесом, а і надзвичайно небезпечним.

Для підрахунку розмірів шкоди, завданої ґрунтовому покриву чорноземів звичайних, екологи ЕПЛ використали методіку розрахунку розмірів шкоди у відповідності до національного законодавства. У результаті розрахунків стало відомо, що розмір шкоди, заподіяної внаслідок забруднення земельних ресурсів на території

Амвросіївського та Шахтарського районів, становить понад 9 млн грн. Для розрахунків використано середню нормативно грошову оцінку земель досліджуваних районів згідно з отриманою інформацією від Державного агентства земельних ресурсів України. Якщо ж помножити розрахунок шкоди на всі воронки, що утворилися внаслідок розривів снарядів на Донеччині та Луганщині, то шкода, заподіяна земельним ресурсам, та вартість рекультивациі порушених земель сягатиме мільярдів.

Масштаби руйнувань на цій невеликій території вражають. Десятки тонн хімічних речовин та металевих уламків зробили непридатними 225² км території земель сільськогосподарського призначення, а частина воронок взагалі знищила природну цінність РЛП «Донецький кряж». Для природного відновлення земельних ресурсів від забруднення необхідно сотні років, а проведення рекультивациі забруднених та порушених земель можливе лише в мирних умовах. ЕПЛ має надію, що такі умови з'являться у найближчій перспективі.

¹ Дерев`янчук, А. Й. *Артилерійське озброєння і боєприпаси [Текст] : навч. посіб. / А. Й. Дерев`янчук, М. Б. Шелест. — Суми : СумДУ, 2010. — 415 с.*

Громадськість і влада за круглим столом заради збереження життя та довкілля на сході України

Алла Войціховська
еколог 1-ої категорії ЕПЛ

У даній статті авторами наведено практичні аспекти взаємодії та співпраці громадськості з центральними органами виконавчої влади заради захисту і збереження довкілля

Міжнародною благодійною організацією «Екологія – Право – Людина» 22 січня 2015 року проведено круглий стіл «Військові дії на сході України: ризики та наслідки для довкілля і здоров'я». У роботі круглого столу взяли участь представники центральних органів виконавчої влади, наукових інститутів, національних та міжнародних інститутів громадянського суспільства.

Ситуація, що склалася на сході України, вимагає негайних дій від усіх центральних органів виконавчої влади, інститутів громадянського суспільства та міжнародних організацій з метою консолідації зусиль і вжиття оптимальних заходів, спрямованих на збереження життя і здоров'я людей та природи на сході України.

На круглому столі обговорено та визначено основні ризики забруднення об'єктів довкілля внаслідок військових дій на сході України та сформувано пропозиції з розробки першочергових заходів з мінімізації впливу, відновлення довкілля та забезпечення екологічної безпеки.

Військові дії на території України забирають не тільки життя наших громадян, але й вбивають її природні багатства — водні об'єкти, ліси і парки, родючу землю і повітря. Пошкоджені водопроводи і каналізація, непрацюючі підприємства «Водоканалу», затоплюються шахти, втрачається контроль над відновленням рівня

підземних вод до природних показників. Не проводиться хлорування і знезараження питної води. Загроза потрапляння у водні об'єкти небезпечних відходів — непридатних пестицидів, хімічних речовин, відходів промисловості та шламосховищ. Загроза ще більшого забруднення атмосферного повітря внаслідок розривів бомб і мін, потрапляння снарядів у хімічні і металургійні підприємства, лісові пожежі, неконтрольовані викиди підприємствами небезпечних хімічних речовин

З метою вжиття заходів з невідкладного виявлення наявних техногенних екологічних проблем у зоні АТО, широкого оприлюднення рівня небезпеки, локалізації кожної з проблем, розробки детального плану з їхньої ліквідації та обговоривши екологічні проблеми в зоні АТО, масштабні загрози для довкілля та здоров'я населення сходу України, використовуючи висновки експертів, учасники круглого столу сформували пропозиції та рекомендації для центральних органів виконавчої влади, інститутів громадянського суспільства, міжнародних організацій, зокрема,

Кабінету Міністрів України:

Створити інформаційно-аналітичний центр для збору інформації за станом довкілля в зоні АТО, прийняти окремий закон, забезпечити фінансуванням та технічним обладнанням.

Залучити науково-дослідні та аналітичні інститути у сфері екології до вирішення екологічних проблем у зоні АТО на сході України.

Провести евакуацію мирного населення із небезпечних районів зони АТО.

Забезпечити підготовку сховищ від ядерної і хімічної загроз.

Забезпечити взаємодію Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства оборони України, Міністерства охорони здоров'я України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій України, Державної екологічної інспекції України, Державної санітарно-епідеміологічної служби України у сфері забезпечення техногенної та екологічної безпеки. Збереження життя і довкілля можливе за умови оптимальної, конструктивної злагодженої роботи вищезазначених відомств.

Міністерству екології та природних ресурсів України (надалі — Мінприроди):

Забезпечити проведення ефективного моніторингу в зоні АТО (радіологічні та хімічні дослідження).

Виконати еколого-соціальний аудит стану територій, міст та селищ, потенційно-небезпечних об'єктів після закінчення АТО на сході України.

Визначити відповідальну структуру в складі Мінприроди з метою висвітлення інформації на сайті про стан довкілля на сході України.

Створити робочу групу з розробки інформаційно-аналітичної системи на основі новітніх ГІС-технологій.

Вдосконалити систему державного та відомчого екологічного моніторингу з використанням ГІС-технологій та забезпечити його проведення.

Міністерству освіти і науки України:

Забезпечити екологічну освіту та просвіту стосовно цивільного захисту населення в зоні АТО з метою екологічної безпеки.

Міністерству оборони України:

З урахуванням наслідків екологічної загрози розглянути можливість збільшення чисельності підрозділів (служб) екологічної безпеки, у відповідності з характером виконуваних завдань та відновити в Міністерстві оборони України Центральну військово-екологічну лабораторію.

Державній екологічній інспекції України:

Забезпечити проведення екологічного контролю стану водних ресурсів, ґрунтів, атмосферного повітря, місць зберігання небезпечних хімічних речовин та відходів в зоні АТО на базі існуючого обладнання та пересувних мобільних пунктів ДЕІ України.

Державній службі України з надзвичайних ситуацій України:

Спільно з суб'єктами господарювання, на території яких знаходяться небезпечні речовини та відходи в зоні АТО здійснити консервацію небезпечних виробництв у зоні АТО та забезпечити евакуацію небезпечних речовин та відходів із зони АТО.

Розробити механізми швидкого оповіщення населення та його евакуації із зони АТО. Забезпечити повне припинення військових дій на час евакуації.

Розробити інструкції щодо дій населення в умовах військових дій.

Зобов'язати органи місцевого самоврядування та комунальні підприємства: Забезпечити інформування населення про наявність сховищ з цивільного захисту на сході України. Інформацію розмістити на інформаційних стендах в ЖЕКах, житлових будинках.

Міністерству охорони здоров'я України:

Проводити заміри радіаційного фону та питної води на території зони АТО, результати щоденно висвітлювати на сайті МОЗ України.

Верховній Раді України:

Розробити та прийняти доктрину екологічної безпеки України.

Інститутам громадянського суспільства:

Створити портал для реєстру збитків, завданих довкіллю в зоні АТО на сході України.

Активно поширювати власні результати та дослідження серед органів державної влади, що реалізують політику держави у сфері охорони довкілля.

Забезпечити збір, аналіз та поширення інформації про стан довкілля в зоні АТО на регіональному рівні та на рівні територіальних громад.

Вимагати від органів державної влади щотижневого інформування про стан довкілля на окупованих територіях.

Підготувати інформаційні матеріали для окупованих територій та превентивні заходи щодо використання питної води.

Залучити громадське телебачення до вирішення проблем, пов'язаних з екологічною безпекою на сході України.

Створити карту екологічно-небезпечних територій для «екологічних переселенців».

Міжнародним організаціям:

Використовувати інформацію про стан довкілля на сході України в зоні АТО, як додатковий аргумент з впливу міжнародних і міждержавних організацій для привернення уваги з активізації мирного процесу.

Оприлюднювати інформаційно-аналітичні матеріали про стан довкілля в зоні АТО в ООН, ЄК тощо.

Надавати фінансову допомогу для спільних проєктів центральних органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства з метою забезпечення постійного моніторингу стану довкілля в зоні АТО.

Надавати допомогу обладнанням (експрес-контролю) для моніторингу довкілля, питної води в зоні АТО (дозиметри — для радіаційного контролю, нітратоміри, кондуктометри — для питної та поверхневої води).

Створити міжнародну місію для оцінки екологічних збитків.

Пропозиції з моніторингу довкілля в зоні АТО для Мінприроди України

I. Блок інформаційно-аналітичний

1. Доручити одному із структурних підрозділів Мінприроди України вести інформаційно-аналітичну роботу для збору інформації про стан довкілля та надання пропозицій для вжиття невідкладних заходів для екологічної безпеки в зоні АТО.
2. Вищезазначеному підрозділу систематично збирати інформацію про такі об'єкти:
3. Очисні споруди, що пошкоджені в зоні АТО (назва підприємства, юридична та фізична адреси, причини пошкодження, наслідки для очисних споруд, назва водного об'єкту, в який

відбувається скид з очисних споруд; при відключенні електроенергії — термін відключення електроенергії).

- Еколого-небезпечні підприємства в зоні АТО (назва підприємства, юридична та фізична адреси, назва та обсяг хімічних речовин (небезпечних, вибухонебезпечних, легкозаймих), обсяг небезпечних відходів; факти про загорання хімічних речовин/відходів, якщо такі мали місце, зазначити обсяги хімічних речовин, що згоріли).
 - Затоплені шахти в зоні АТО (назва підприємства, юридична та фізична адреси, орієнтовний обсяг шахтних вод, яким затоплено шахту (м³), наявність попереднього радіологічного дослідження шахтних вод, обсяг породи (тонн).
 - Шахти в зоні АТО (назва підприємства, юридична та фізична адреси, діюча/не діюча/пошкоджена внаслідок АТО, обсяг шахтних вод, що знаходиться на поверхні, потужність водовідливу (м³/год), результати радіологічного дослідження шахтних вод, обсяг породи (тонн), результати радіологічного дослідження породи.
 - Продукто- і нафтопроводи на території зони АТО (схема продукто- і нафтопроводів, протяжність (м) в зоні, факти пошкодження).
 - Об'єкти природно-заповідного фонду на території зони АТО (назва, юридична адреса, факти знищення, площі знищення (га)).
 - Лісові господарства на території зони АТО (назва, юридична адреса, факти знищення, площі знищення (га)).
 - Об'єкти інфраструктури в зоні АТО, що зазнали руйнації та мають безпосередній вплив на довкілля (назва, юридична та фізична адреси, факти знищення, можливі загрози для довкілля).
4. Систематично (1 раз на добу) підрозділу Мінприроди України збирати інформацію про стан довкілля в зоні АТО та забезпечити систематичне (1 раз на тиждень) її оприлюднення.
 5. Створити робочу групу з розробки інформаційно-аналітичної системи на основі новітніх ГІС-технологій про стан довкілля в зоні АТО.
 6. Розробити інформаційно-аналітичну систему про стан довкілля в зоні АТО на основі новітніх ГІС-технологій та інформацію, що зазначена в пункті 2 заносити в систему.
 7. Створити окрему сторінку на сайті Мінприроди України про висвітлення стану довкілля в зоні АТО з використанням інформаційно-аналітичної системи.

8. Забезпечити висвітлення інформації на сайті Мінприроди України про стан довкілля в зоні АТО.

II. Блок. Законодавча ініціатива

1. Мінприроди України ініціювати Кабінету Міністрів України внести зміни до ст. 8 Постанови КМУ № 391 від 30.03.1998р. в частині включення Державної екологічної інспекції України до суб'єктів моніторингу довкілля.
2. На підставі вищенаведеного Мінприроди України внести зміни до «Положення про порядок інформаційної взаємодії органів Мінекоресурсів України та інших суб'єктів системи моніторингу довкілля при здійсненні режимних спостережень за станом довкілля КНД 211.0.1.101-02».
3. Розробити проект Постанови КМУ щодо взаємодії суб'єктів моніторингу довкілля в зоні АТО та ініціювати таку Постанову КМУ.

III. Блок. Моніторинг стану довкілля в зоні АТО

1. Забезпечити взаємодію суб'єктів державного моніторингу за станом довкілля в зоні АТО.
2. Створити робочу групу з представників суб'єктів моніторингу згідно Постанови КМУ № 391 від 30.03.1998р. для організації та проведення моніторингу в зоні АТО.
3. Робочій групі з організації моніторингу довкілля в зоні АТО:
 - Проаналізувати інформацію про стан довкілля, зібрану інформаційно-аналітичним підрозділом Мінприроди України.
 - Зібрати та проаналізувати попередню інформацію від суб'єктів моніторингу про стан довкілля та зруйновану інфраструктуру в зоні АТО.
 - Визначити пріоритетні напрямки з моніторингу стану довкілля в зоні АТО.
 - Визначити сегменти відповідальності кожного суб'єкту щодо моніторингу стану довкілля в зоні АТО.
 - Розробити Порядок проведення моніторингу довкілля в зоні АТО суб'єктами.
4. Мінприроди України координувати роботу робочої групи та проведення моніторингу довкілля в зоні АТО.
5. Мінприроди України підготувати план виїздів для суб'єктів моніторингу довкілля на схід України для проведення хімічних і радіологічних досліджень.
6. Мінприроди України забезпечити збір результатів моніторингу від суб'єктів, результати

моніторингу про стан довкілля в зоні АТО заносити в інформаційно-аналітичну систему та висвітлювати на сайті.

7. Мінприроди України забезпечити координацію державного та відомчого екологічного моніторингу на звільнених територіях.
8. Мінприроди України звернутися до ОБСЄ з метою співпраці в організації поїздок на схід України для моніторингу стану довкілля.

IV. Блок. Еколого-просвітницький

1. На сайті Мінприроди України та суб'єктів моніторингу висвітлювати інформацію про стан довкілля в зоні АТО.
2. Мінприроди України спільно з суб'єктами моніторингу опублікувати інформаційні листівки:
3. Про зони підвищеної екологічної небезпеки в зоні АТО з картографічними матеріалами.
 - Про ризики для довкілля та здоров'я затоплених шахт, загоряння хімічних речовин, небезпечних відходів, знищених очисних споруд в зоні АТО.
 - Про стан довкілля за даними інформаційно-аналітичного підрозділу та результатів моніторингу.
4. Спільно з МОЗ України та ДСНС України розробити інструкцію з безпеки життєдіяльності населення в зоні АТО при хімічних отруєннях та забрудненні води.
5. Мінприроди України через Міноборони України, представників ОБСЄ та волонтерів направити інформаційні матеріали в зону АТО.
6. Спільно з МОЗ України та ДСНС України забезпечити вимірювання радіаційного фону в зоні АТО та на звільнених територіях, інформацію висвітлювати на сайті.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій

З десяти органів виконавчої влади, яким ЕПЛ направлено пропозиції ще у січні поточного року для вжиття заходів з невідкладного виявлення наявних техногенних екологічних проблем у зоні АТО, широкого оприлюднення рівня небезпеки, ми отримали відповідь лише від Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України).

ДСНС України, опрацювавши пропозиції громадськості повідомило, що для координації робіт з запобігання виникненню надзвичайних ситуацій (НС) техногенного характеру та ліквідації їх наслідків у разі виникнення на регіональному рівні наявні комісії з питань

техногенно-екологічної безпеки та НС. Їх очолюють керівники обласних державних адміністрацій або їх заступники. Органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання із чисельністю працюючих 50 осіб і більше розробляються плани реагування на НС та утворюються об'єктові формування цивільного захисту, якщо ці об'єкти віднесені до відповідної категорії цивільного захисту або експлуатують об'єкти підвищеної небезпеки (ОПН) чи потенційно небезпечні об'єкти (ПНО). Шляхом об'єднання об'єктових формувань можуть утворюватися територіальні формування. Завдання цих формувань включають:

- забезпечення функціонування зв'язку у сфері цивільного захисту;
- здійснення заходів щодо життєзабезпечення населення, яке постраждало від НС, воєнних (бойових) дій або терористичних актів;
- здійснення заходів щодо локалізації НС, у тому числі тих, що виникли внаслідок воєнних (бойових) дій або терористичних актів.

Керування підготовкою таких формувань та безпосереднє управління їх роботою по ліквідації НС необхідно покласти на фахівців ДСНС України. Виконання всіх завдань цивільного захисту під час режиму надзвичайного стану необхідно здійснювати у взаємодії з відповідним військовим командуванням.

ДСНС України повідомлено, що в зоні проведення АТО діють дві територіальні підсистеми Єдиної державної системи цивільного захисту (далі — ЄДСЦЗ). Це території Донецької та Луганської областей. Безпосереднє керівництво їх діяльністю здійснюють відповідні голови обласних державних адміністрацій. Після введення на території зазначених областей режиму надзвичайного стану територіальні підсистеми ЄДСЦЗ функціонують відповідно до Кодексу цивільного захисту України та з урахуванням особливостей, що визначаються згідно з Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» та іншими нормативно-правовими актами. Основні завдання, що виконуються в такому випадку є:

здійснення оповіщення органів управління та сил цивільного захисту, а також населення про виникнення НС та інформування його про дії в умовах такої ситуації;

- організація та здійснення заходів щодо життєзабезпечення постраждалого населення;
- організація та здійснення евакуаційних заходів;

- інформування органів управління цивільного захисту та населення про розвиток НС та заходи, що здійснюються;
- виконання інших завдань відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану».

Більшість населення в зоні проведення АТО, яке бажало, тимчасово переселилося. Разом з тим, певна кількість людей, враховуючи переміщення активних бойових дій, на території АТО потребує допомоги щодо переселення. Фахівці головних управлінь ДСНС України в Донецькій та Луганській областях по мірі можливості надають людям допомогу в евакуації із населених пунктів, що обстрілюють або в зоні активних боїв. Наприклад, в м. Дебальцеве працівники ДСНС України 2 лютого цього року надали необхідний транспорт (автобуси) та змогли домовитися щодо припинення вогню на час евакуації (до 4-х годин). Вдалося домовитися про «зелений коридор» для евакуації в деяких місцях, що працюють з 9 по 17 годину.

Оповіщення населення проводиться згідно з Положенням про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 1999 року № 192.

На сьогодні ДСНС України підготовлено проект нового Положення з організації оповіщення про загрозу або виникнення НС та організації зв'язку у сфері цивільного захисту для подання на затвердження до Кабінету Міністрів України.

В умовах, то склалися на сході держави, в зоні проведення АТО, ДСНС України пропонує звернутися до Російської Федерації та, так званого, керівництва ДНР та ЛНР з пропозицією виконання рекомендацій Міжнародної організації цивільної оборони, яка має статус міжнародної міжурядової організації, членами, якої є Російська Федерація та Україна, визначити населені пункти в зоні проведення АТО, вільні від будь-якої військової активності або нейтральні зони для цивільного населення. В них на тимчасове проживання можуть евакуюватися люди, постачатися гуманітарна допомога. Це можна зробити за сприяння Організації Об'єднаних Націй, ОБСЄ та інших міжнародних організацій. Необхідно проявити настирливість та досягти виконання четвертої Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни.

Органами управління цивільного захисту, до повноважень яких належать питання організації та здійснення заходів цивільного захисту на місцевому рівні, є районні державні адміністрації,

виконавчі органи міських рад, виконавчі органи селищних та сільських рад. Безпосередні керівники — очільники зазначених органів влади, міські (сільські) голови або особи, які призначені виконувати їх обов'язки, повинні розробити інструкції, виходячи з конкретних умов населеного пункту та певних особливостей. Також розмістити необхідну інформацію про сховища на всіх дверях скупчення людей.

ДСНС України разом з тим пропонує розробити типову інструкцію та надати допомогу в необхідному режимі функціонування сховищ — місцевим фахівцям ДСНС України; допомогти в підготовці деяких підвалів житлових будинків для використання, як умовних сховищ, а саме прибрати їх, поставити лавки, забезпечити питною водою тощо; пояснити людям, що цивільний захист — справа кожного!

ЕПЛ спільно з ДСНС України та громадськістю пропонує звернутися до сторін військового конфлікту з пропозицією виконання рекомендацій Міжнародної організації цивільної оборони для збереження життя населення та надання невідкладної допомоги.

Не має висновку про включення аспектів довкілля в плани ДСУНС, не має порівняльного аналізу, що ми їм пропонували, що воони погодилися включити в свої плани роботи. А потім дати висновок по решті ЦОВВ, що, на жаль, більше жоден з ЦОВВ, включаючи і Мінприроди, відповіді на наше звернення не надали, чим порушили законодавство і показали свою неспроможність оперативно реагувати на виклики сьогодення.

Екологічне врядування та управління у Швеції: погляд ззовні

Андрій Артов
заступник голови КРА «Екологія і Мір»,
експерт ЕПЛ

З 2011 року точаться дискусії стосовно доцільності та повноти проведення адміністративної реформи у сфері охорони довкілля. Найбільших успіхів у сфері охорони довкілля досягла Швеція. Відтак, автор статті до уваги читачів подає короткий опис системи екологічного врядування та управління, проводить короткий аналіз екологічної політики Швеції.

1. Швецька політична адміністративна система.
2. Екологічна політика.
 - 2.1. Екологічна політика у контексті регуляторної реформи.
 - 2.2. «Зелені» вектори — екологічні цілі.
 - 2.3. Система екологічного врядування та управління: відповідальність сторін.
3. Засоби врядування та управління — особливі шведські характеристики.
 - 3.1. Екологічна правова система.
 - 3.2. Ліцензування.
 - 3.3. Екологічні суди.

1. Швецька політична адміністративна система — короткий огляд

Швеція є конституційною монархією. Король (зараз Карл Густав XVI) володіє формальною та представницькою владою. Законодавча влада належить до однопалатного парламенту (Riksdag), що обирається кожні 4 роки і складається з 349 членів. Виконавча влада здійснюється урядом, який очолює прем'єр-міністр та включає 23 міністрів, які очолюють міністерства. Судді є незалежними, призначаються урядом і перебувають на посаді до пенсії.

На регіональному рівні діє 21 окружна адміністративна рада, які є адміністративними

одинацями, кожна з яких очолює губернатор, який призначається урядом. Ради складаються з представників уряду в регіонах і координують державну діяльність, займаються реалізацією державної політики та національних цілей на регіональному рівні, сприяють розвитку Округу.

Водночас є окружні ради, що діють в тих самих округах, є політичними одиницями, які обираються населенням округу та відповідають лише за систему охорони громадського здоров'я. Окружна рада вважається «муніципалітетом округу».

Кожен округ поділяється на муніципалітети (290 в усій країні). Вони відповідають за певні місцеві послуги, включаючи дитячі садки, школи, соціальні послуги, міське планування, охорона здоров'я та захист довкілля. Муніципальні ради обираються в той самий день, коли проводяться вибори до шведського парламенту. Обрана рада (яка, наприклад, у Стокгольмі складається із 101 члена) призначає зі своїх членів муніципальний виконавчий комітет. Реалізація рішень Ради забезпечує Виконавчий комітет через найманий персонал.

2. Екологічна політика

«Загальна ціль екологічної політики полягає у тому, щоб передати наступним поколінням суспільство, в якому відсутні екологічні проблеми і воно не завдає шкоди довкіллю та здоров'ю поза межами Швеції»¹. Для реалізації такої амбіційної

цілі потрібна добре розвинена екологічна політика та тісна міжнародна співпраця.

2.1. Екологічна політика у контексті регуляторної реформи

Регуляторна реформа у Швеції суттєво торкнулася екологічної політики. Такі пункти реформи стосувалися розробки політики:

- децентралізація повноважень та обов'язків до місцевого рівня;
- делегування обов'язків інституціям для імплементації;
- посилення ролі судів за рахунок державних службовців;
- стосунки між регулятором та суб'єктами регуляторної діяльності мають характер співпраці, а не протистояння;
- важливість консультацій та участі зацікавлених сторін.

Децентралізація у контексті екологічної політики охоплює два виміри: географічний — від центрального уряду до округів та муніципалітетів, тематичний — від уряду до значної кількості органів. Муніципалітети у Швеції мають високий рівень автономії і поміж іншого займаються екологічними питаннями та питаннями охорони здоров'я, питаннями управління водними ресурсами, відходами та скидами.

Швецька конституція передбачає чітке розмежування процесу прийняття рішень та імплементації. Тому міністерства є маленькими та створюють регуляторну базу, а відповідні агенції реалізують політику та мають численний професійний штат.

Адміністративну систему екологічного врядування у Швеції можна зобразити на трьох рівнях (див. мал. 1). Центральний (національний) рівень складається з двох підрівнів: Міністерство екології Швеції як найвищий політичний орган і агенції, які відповідальні за управління у цьому секторі. Регіональний (другий) рівень включає екологічні департаменти Окружних адміністративних рад. І третій рівень (місцевий) включає місцеві комітети муніципалітетів з питань екології та охорони здоров'я.

Посилення ролі судів в екологічному секторі виявилось у формі екологічних судів (див. нижче), які замінили органи ліцензування, зокрема, Національну раду з ліцензування у сфері охорони довкілля та суди з водних питань.

Історично так склалося, що у Швеції було небагато великих промислових об'єктів, втім були потужні профспілки та великий державний сектор. Це пояснює конструктивне співісну-

вання держави, профспілок та промисловості. Інший важливий фактор — це сильна традиція консультацій у швецькій системі управління. Обидва ці фактори формують в екологічному секторі простір для конструктивного та відкритого діалогу, замість сильного тиску держави на промисловість.



Мал. 1. Система екологічного управління у Швеції

2.2. «Зелені» вектори — екологічні цілі

На думку ОБСЄ, швецька система екологічних цілей є унікальною. Ці цілі були затверджені швецьким парламентом у квітні 1999 р. Вони покривають три рівні — цілі поколінь — цілі екологічної політики (згадується вище), шістнадцять національних цілей екологічної якості, які описують бажане довкілля у 2020 р. (цілі щодо клімату до 2050 р.), і низка віхових завдань, які визначають зміни у суспільстві, що необхідні для досягнення мети та цілей. Цілі покривають 16 сфер² і також три наскрізні питання — культурне довкілля, охорона здоров'я, планування землекористування та розумне управління. Реалізація цілей та виконання завдань перевіряються щорічно на основі певних індикаторів. Кожні чотири роки проводиться масштабна оцінка під керівництвом Ради з екологічних цілей. Національні цілі відображаються і на регіональних та місцевих цілях, які є основою політики сталого розвитку округів та муніципалітетів.

Екологічні цілі є суттєвим зобов'язанням на шляху досягнення сталого розвитку за участі усього суспільства. Вони не прописані законодавчо, проте визначають напрямок зусиль усього швецького суспільства для охорони довкілля. Для досягнення цих цілей потрібні консолідовані дії. Зусилля різних акторів відображені у таблиці нижче.

Відповідальність та діяльність різних органів та секторів на шляху досягнення екологічних цілей³

Назва органу чи сектора	Обов'язки та діяльність
Парламент (Riksdag)	Парламент затвердив цілі та завдання. Він затвердив 15 цілей у квітні 1999 р., прийняв постанови, які затверджують 71 проміжне завдання. У листопаді 2005 р. 16-та ціль екологічної якості була затверджена парламентом. 22 липня 2010 р. парламент запровадив нову систему цілей для екологічних зусиль, нову організаційну платформу, нову базу оцінки прогресу в досягненні цілей екологічної якості.
Загальнопартійний комітет з екологічних цілей	Загальнопартійний комітет з екологічних цілей був заснований для забезпечення широкого політичного консенсусу з екологічних питань. Його роль полягає у консультуванні уряду щодо економічно обґрунтованих та ефективних шляхів досягнення цілі покоління та цілей екологічної якості. Комітет складається з членів парламенту, радників та експертів з неурядових організацій та міністерств. Теперішній загальний порядок денний комітету діятиме до 2020 року.
Уряд	Уряд Швеції (зокрема Міністерство екології) несе загальну відповідальність за виконання цілей екологічної якості. Раз на рік уряд звітує парламенту про прогрес Швеції у виконанні цілей. Уряд збирає інформацію щодо прогресу стосовно екологічної діяльності та поступу з виконання цілей. Ця інформація формує підґрунтя для урядових рішень. До прикладу, стосовно нового законодавства, податків та інших змін для досягнення поступу у цій сфері. Уряд і парламент також затверджують віхові цілі та нові інструменти екологічної політики.
Агенції (органи)	Вісім урядових органів несуть відповідальність за різні цілі екологічної якості і працюють з організаціями та компаніями у відповідних секторах, щоб досягнути їх. Сім з них — це Швецька агенція з питань морських та водних ресурсів, Служба геологічних досліджень Швеції, Національна рада з житлово-комунальних питань, будівництва та планування, Швецька рада з питань сільського господарства, Швецька агенція з питань хімічних речовин, Швецька агенція з лісових питань, Швецька агенція з радіологічної безпеки. Кожна агенція виконує свої власні цілі. Потім результати узгоджуються зі Швецькою агенцією з охорони довкілля, яка подає загальний звіт урядові. Кожні чотири роки Агенція з охорони довкілля подає урядові глибоку екологічну оцінку. Вона необхідна для того, щоб забезпечити фактичну базу для рішення чи потрібно переглядати цілі екологічної якості та політичні інструменти, включаючи законодавство. Інші урядові агенції також задіяні у системі екологічних цілей, надаючи, до прикладу, базові дані для подальшого розгляду.
Рада з екологічних цілей	Рада, призначена урядом, складається з представників центральних урядових агенцій та окружних адміністративних рад. Афілійованими до неї також є експерти, які представляють місцеву владу, НУО та бізнес-сектор. Рада координує зусилля з виконання цілей, аналізує прогрес з їхнього виконання і звітує урядові. Її Секретаріат знаходиться у Швецькій агенції з охорони довкілля.

Назва органу чи сектора	Обов'язки та діяльність
Округні адміністративні ради	<p>В якості регіональних екологічних агенцій округні адміністративні ради відіграють об'єднуючу та координуючу роль у досягненні екологічних цілей. Вони співпрацюють з іншими регіональними агенціями та органами і ведуть діалог з муніципалітетами, бізнесом, добровільними організаціями та іншими зацікавленими сторонами для досягнення впливу цілей екологічної якості та проміжних цілей на відповідні округи. Завданням кожної Ради є за узгодженням з Радою з екологічних цілей приймати, детально окреслювати та переводити у практичні завдання 15 із 16 цілей екологічної якості, зважаючи на умови кожного округу. Шістнадцята ціль — сталі ліси — є в межах юрисдикції Швецької агенції лісових ресурсів та Рад, які також зобов'язані надавати документи муніципалітетам та допомагати їм у формулюванні місцевих цілей програм дій.</p> <p>Питання регіонального розвитку та інфраструктури тісно пов'язані з питаннями охорони довкілля та планування. Ради у співпраці з муніципалітетами та регіональними асоціаціями відповідають за координування просторового планування з регіональною та екологічною політикою. До сфери Рад також належить координування роботи з оцінювання виконання екологічних цілей у їхніх регіонах. Вони щорічно звітують про це урядові згідно визначених індикаторів.</p>
Муніципалітети	<p>Швецькі муніципалітети трансполують національні та регіональні цілі на місцеві цілі та дії. Вони можуть зробити цілі ефективними засобами у місцевій політиці.</p>
Бізнес	<p>Багато компаній задіяні у структуризовану екологічну діяльність, що має великий вплив на стан довкілля.</p> <p>Бізнес-сектор бере участь у робочому процесі з досягнення екологічних цілей, оскільки Конфедерація швецьких підприємств та Федерація швецьких фермерів призначили експертів, які співпрацюють з Радою екологічних цілей. На регіональному рівні окремі фірми запрошуються до обговорення регіональних екологічних цілей.</p> <p>Все частіше екологічні цілі включають у системи екологічного управління компаній. Це відбувається, коли, наприклад, основні прямі та непрямі екологічні аспекти визначені або ж коли компанія встановлює свої власні екологічні цілі. Таким чином, стандарти, які представляють національні цілі, допомогли багатьом фірмам зрозуміти, як працювати над екологічними питаннями у більш широкому сенсі. Системи екологічного врядування зазвичай базуються на регіональних та місцевих екологічних цілях, оскільки вони часто є конкретнішими, ніж національні цілі.</p> <p>За ініціативи ради з екологічних цілей у Міжнародному інституті промислової екологічної економіки при Університеті міста Лунд у 2007 р. було проведено опитування «Екологічна діяльність у швецькому виробництві». Результати опитування, наприклад, показують, що існують суттєві відмінності між рівнем знань серед компаній про екологічні цілі та способами вирішення екологічних питань. Великі підприємства, які використовують системи екологічного управління, здійснюють велику екологічну роботу і знають про екологічні цілі, тоді як малі підприємства часто суттєво відстають у своїх екологічних намаганнях і не знають про цілі.</p>

Назва органу чи сектора	Обов'язки та діяльність
Неурядові екологічні організації	<p>З лютого 2003 р. проводилися консультації щодо роботи над екологічними цілями за участі Всесвітнього фонду дикої природи (WWF), Швецького товариства охорони природи (SNF), організацій «Друзі Землі — Швеція», «Природа та молодь — Швеція», «Грінпіс» та «Швецький екодемікс».</p> <p>Роль екологічних організацій полягає в тому, щоб чинити тиск і просувати перетворення екологічних цілей у справжні покращення стану довкілля. Представники різних екологічних організацій беруть участь у роботі над екологічними цілями в різний спосіб, зокрема, виступають експертами у Раді з екологічних цілей.</p>

2.3. Система екологічного врядування та управління: органи, повноваження

Уряд Швеції (зараз включає 11 міністерств) приймає усі рішення колективно (стосовно питань екологічної політики — з Міністерством екології). Уряд видає накази; спеціальні накази визначають спільні правила для державних органів, роль та мандат кожної агенції. Усі міністерства несуть відповідальність за екологічні наслідки у їхніх сферах. Міністерства є порівняно невеликі, і стратегічні документи та програми реалізують урядові агенції за допомогою регіональних

відділень в окружних адміністративних радах. Реалізація екологічної політики координується певними центральними екологічними агенціями, але усі агенції відповідають за екологічні впливи у їхній сфері. Муніципалітети мають широкі повноваження з контролю за виконанням екологічних нормативно-правових актів на місцевому рівні.

Структура системи екологічного врядування у Швеції показана вище (мал. 1).

Нижче поданий опис основних органів, їхньої ролі та повноважень (таблиця 2).

Таблиця 2

Опис органу	Роль, обов'язки, функції
Міністерство екології — має приблизно 150 працівників, розділено на дев'ять підрозділів та адміністрацію міністерства. Міністр відповідальний за низку урядових агенцій та фондів.	Міністерство координує екологічну політику уряду, готує політичні рішення у цьому секторі. Міністерство відповідальне за питання клімату, сталого розвитку, поводження з хімічними речовинами, екоцикл, збереження природи та біорізноманіття, морські та водні ресурси, екологічне законодавство, цілі екологічної якості Швеції. Окрім того, для міністерства важливі питання екологічної оцінки та міжнародної екологічної співпраці.
Швецька агенція з охорони довкілля (SEPA) заснована у 1967 р., має приблизно 500 працівників, два офіси (у містах Стокгольм та Остерзунд), оборот приблизно 2,5 мільярдів шведських крон.	Агенція є координатором та активізатором діяльності з охорони довкілля на національному, європейському та міжнародному рівнях. Агенція відповідає за створення та поширення екологічної інформації; <ul style="list-style-type: none"> – розробляє пропозиції щодо цілей, стратегій заходів та політичних важелів в екологічній політиці; – реалізовує рішення екологічної політики. – Її завдання також полягає в тому, щоб відстежувати та оцінювати екологічну ситуацію та роботу в напрямку охорони довкілля з метою отримати дані для подальшого розвитку екологічної політики.

Опис органу	Роль, обов'язки, функції
Деякі інші національні агенції та інші органи, відповідальні за конкретні завдання в екологічній сфері	
<p>Швецька агенція з питань поводження з хімічними речовинами (KemI)⁴ є координуючим органом в межах Міністерства екології, який має гарантувати, що компанії та суспільство загалом належним чином здійснюють контроль за поводженням з хімічними речовинами.</p> <p>Діяльність Швецької агенції з питань поводження з хімічними речовинами фінансується перш за все з оплат та субсидій. У 2014 р. шведський парламент надав Швецькій агенції з питань поводження з хімічними речовинами 216,327 мільйонів шведських крон.</p>	<p>Швецька агенція з питань поводження з хімічними речовинами веде реєстр продуктів;</p> <ul style="list-style-type: none"> – підтримує низку баз даних ; – розглядає заяви на затвердження пестицидів; – бере участь у розробці та реалізації європейського законодавства з питань хімічної безпеки та виробництва з метою оцінити та мінімізувати ризики, пов'язані з хімічними продуктами та товарами, що містять хімічні продукти; – іншим чином мінімізує ризики, пов'язані з хімічними речовинами, наприклад, через секторальний діалог та підтримку торгівлі та промисловості; – контролює дотримання законодавства щодо хімічних продуктів, пестицидів та товарів, що надаються виробниками матеріалів та запчастин (виробники чи імпортери продуктів у Швецію); стосовно входу на шведський ринок – надає підтримку муніципалітетам та окружним адміністративним радам; – надає статистичну інформацію щодо хімічних речовин.
<p>Швецька агенція з питань морських та водних ресурсів⁵ — державна агенція, яка займається питаннями морських та водних ресурсів, створена у 2011 р.</p>	<p>Агенція відповідає за три із шістнадцяти екологічних цілей країни;</p> <ul style="list-style-type: none"> – відповідальна за екологічний моніторинг морських та прісноводних об'єктів; – ініціює більшість досліджень у таких сферах, як збір даних про рибні запаси. Наприклад, Швецький університет сільськогосподарських наук виконує дослідження, які ініціює агенція; – контролює стан водного біорізноманіття у шведських водах, а також слідкує за чужинними видами, які з'являються у шведських водах; – відповідальна за контроль територіального захисту вод; – контролює діяльність Швеції у напрямку захисту двох важливих водних об'єктів, які межують зі Швецією — Балтійського моря та Північного моря; – регулює та контролює комерційний вилов риби; – надає консультативну допомогу шведським окружним адміністративним радам та муніципалітетам щодо низки водних питань; – займається морським просторовим плануванням у Швеції.

Опис органу	Роль, обов'язки, функції
<p>Швецька агенція з радіаційної безпеки має повноваження від шведського уряду у сфері атомної безпеки та радіаційного захисту. Має понад 300 працівників, бюджет приблизно 400 мільйонів шведських крон на рік. Робота фінансується, в основному, з оплат та податків.</p>	<p>Цей орган працює проактивно та превентивно з метою захисту людей та довкілля від небажаних впливів радіації тепер і в майбутньому.</p> <p>Орган має багато рівних ролей та завдань:</p> <ul style="list-style-type: none"> – розробляє регулювання діяльності, пов'язаної з радіацією; – перевіряє здійснення діяльності, пов'язаної з радіацією, яка відбувається згідно відповідних правил та регулювань; – несе відповідальність за ядерну безпеку, радіаційний захист та ядерне нерозповсюдження. До прикладу, проводить перевірку атомних електростанцій, промислових об'єктів та університетів; – розглядає заяви щодо проведення чи модифікації діяльності щодо радіації, приймає рішення щодо надання ліцензій та консультує уряд щодо ліцензування; – фінансує та моніторить дослідження, надає консультації та рекомендації громадськості щодо захисту від джерел природної радіації таких, як радон та сонце; – координує готовність держави до надзвичайних ситуацій, пов'язаних з радіацією та відповідає за виконання цілі екологічної якості «Радіаційна безпека довкілля»; – орган також діє, як національна метрологічна лабораторія, яка калібрує інструменти, що використовуються для проведення досліджень у медицині та промисловості.
<p>Департаменти екології в Окружних адміністративних радах (ОАР)</p>	<p>Департаменти екології ОАР співпрацюють з різними акторами округу та координують діяльність в сфері охорони довкілля в окрузі;</p> <ul style="list-style-type: none"> – контролюють, щоб національна політика та національні цілі відображалися на регіональному рівні; – сприяють розвитку округу у відповідній сфері; – слідкують за дотриманням правил та екологічного законодавства; – оскаржують рішення муніципалітету; – видають ліцензії та дозволи. <p>Департаменти екології ОАР відповідальні за перевірки та контроль за екологічно небезпечною діяльністю, яка вимагає дозволів класу А та Б.</p>

Опис органу	Роль, обов'язки, функції
Адміністрації з питань довкілля та охорони здоров'я в муніципалітетах	Обов'язки муніципалітетів щодо екологічних питань включають: <ul style="list-style-type: none"> – контроль за дотриманням Екологічного кодексу та законодавства щодо харчових продуктів, включаючи перевірки, повідомлення/дозволи і т. ін.; – розробка місцевих екологічних програм, цілей та їхніх досягнень; – екологічний аналіз та планування; – планування землекористування.

3. Засоби врядування та управління – шведські особливості

3.1 Екологічна правова система

Основним джерелом екологічного законодавства у Швеції є Екологічний кодекс (надалі — Кодекс), який набув чинності у 1999 році і замінив шістнадцять попередніх правових актів. Загальною метою Кодексу є просування сталого розвитку. Кодекс стосується усіх видів людської діяльності, які може негативно вплинути на довкілля чи здоров'я людей. Це загальне рамкове законодавство, яке надає екологічним судам цивільну та адміністративну юрисдикцію і низку правоохоронних повноважень. Кодекс регулює такі сфери, як збереження природи, управління земельних та водних ресурсів, охорона рослин та тварин, відходи і хімічні речовини, шкідлива для довкілля діяльність, викиди та енерговикористання.

Кодекс відображає такі основні принципи:

- стале управління;
- принцип «забруднювач платить»;
- принцип за побіжності;
- «превентивний принцип»;

- тягар доказування;
- найкращі наявні технології;
- місце діяльності;
- баланс вартості та користі.

Інші акти, що стосуються екологічних питань (наприклад, Закон «Про ліси», Закон «Про надра», Закон «Про планування та будівництво» тощо), пов'язані з Кодексом. Він включає норми екологічного, цивільного, адміністративного та кримінального права, а також процедурні правила для екологічних судів. Кодекс дуже загальний і для нього потрібна інструкція з імплементації та обстоювання, яку використовують органи державної влади. Вона не є юридично обов'язковою і радить суддям, як можна застосовувати норми Кодексу.

3.2 Ліцензування

Для дотримання загальних норм Кодексу використовується механізм ліцензування. Багато видів діяльності чи операцій (декілька тисяч) можуть здійснюватися лише за наявності дозволів. Повноваження щодо ліцензування та контролю за екологічно небезпечною діяльністю відображені у Таблиці 3.

Таблиця 3

Вид діяльності	Ліцензія	Повідомлення	Перевірка
А	Екологічний суд		ОАР (можливе делегування)
В	Окружні адміністративні ради		ОАР (можливе делегування)
С		Муніципалітет	Муніципалітет

Згідно відповідного наказу, уся діяльність поділяється на чотири групи (класи) — А, В, С і U — відповідно до екологічного впливу, який вони спричиняють. Дозвільна діяльність здійснюється для класів А та В. Екологічний суд видає ліцензії на діяльність та операції для класу А (приблизно 300–400), Окружні адміністративні ради — для

класу В. Окружні адміністративні ради перевіряють дозвільні умови для обох класів (на прохання муніципалітету ОАР може делегувати йому повноваження з контролю). Щодо діяльності класу С і U не здійснюється дозвільна діяльність і їх інспектують муніципалітети.

Ліцензія визначає умови, згідно яких може здійснюватися діяльність, і може відображати ціль та обсяг операцій, вплив на повітря, воду та ґрунти, конкретні обмеження на викиди, управління хімікатами, заходи з енергоефективності, управління відходами, контролю за перевезенням відходів до і з місця складування та за станом околиці, де відбувається діяльність, заходи із запобігання аварійних ситуацій, відновлення територій після припинення діяльності, фінансові гарантії. Загалом ці умови мають відповідати вимогам Кодексу.

3.3. Екологічні суди

Найбільш відмінною рисою системи екологічного управління у Швеції є наявність екологічних судів. Система екологічних судів замінила Національну ліцензійну раду із захисту довкілля, яка функціонувала як суд. Окрім того, було п'ять водних судів. Усі шість з цих одиниць були замінені системою екологічних судів, встановленою згідно Кодексу. Зараз є п'ять регіональних екологічних судів, які пов'язані із п'ятьма районними судами цивільної судової системи. Є один вищий екологічний суд — Екологічний апеляційний суд. Регіональні суди пов'язані із районними цивільними судами, а Екологічний апеляційний суд є відділенням Апеляційного суду Стокгольма. Екологічні суди мають правову юрисдикцію над питаннями землекористування та екологічними сферами, які поєднують цивільні та адміністративні функції, але не включають кримінальні. Суди мають право вирішувати щодо законності та змісту рішень, прийнятих регіональними радами та місцевими органами влади.

Регіональний екологічний суд має експертну раду, до якої входить один суддя-правник, один технічний радник з екологічних питань, і два зовнішні експерти. Судді призначаються Міністерством юстиції. Суддя та технічний радник працюють на

повну ставку у суді як екологічні судді. Усі чотири члени експертної ради рівні при прийнятті рішень. Регіональні екологічні суди слухають апеляції, які надходять з регіональних рад і стосуються таких питань: дозволи та умови щодо небезпечної діяльності, переробка відходів, очисні заходи. У питаннях стосовно громадського здоров'я орган влади може наказати компанії вчинити певні дії або утриматися від дій, щоб уникнути впливу на здоров'я людей чи окремої особи. Таке рішення може бути оскаржене у суді. Ці суди також слухають апеляційні скарги стосовно охорони природи і спеціальних умов щодо природно-заповідного фонду.

Як суд першої інстанції, регіональний екологічний суд займається такими питаннями:

- дозволи на екологічно небезпечну діяльність, яка має значний вплив на довкілля (клас А);
 - дозволи на відбір води, включаючи об'єкти на воді, такі, як гідроелектростанції та водосховища; і
 - вимоги відшкодування шкоди, подані окремими особами, групами, НУО чи урядом.
- Екологічний апеляційний суд слухає справи з п'яти регіональних екологічних судів. Апеляційний суд складається з чотирьох суддів-правників. При потребі один із суддів може бути замінений на суддю, який має технічну освіту у тій сфері, якої стосується справа. Екологічний апеляційний суд є кінцевою інстанцією у справах, в яких перше рішення прийняла місцева чи регіональна рада. Верховний суд Швеції є кінцевою інстанцією, якщо першою інстанцією був Екологічний апеляційний суд.

¹ <http://www.government.se/sb/d/2066>

² www.miljomal.se

³ www.miljomal.se, <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-8324-3.pdf>

⁴ <http://www.kemi.se/en>

⁵ <https://www.havochvatten.se/en>

Клінічна програма для студентів-юристів та екологів ЕПЛ

Алла Войціховська
еколог 1-ої категорії ЕПЛ,
Тарас Жиравецький
провідний юрисконсульт ЕПЛ

У даній статті проаналізовано практичні аспекти юридичної та екологічної клінік ЕПЛ. Охарактеризовано основні проблеми в сфері охорони довкілля, над якими працюють студенти юридичного та екологічного факультетів вузів Львова в ЕПЛ.

Ідея створення на юридичних факультетах вищих навчальних закладів практичного курсу, який надав би можливість студентам використовувати на практиці свої знання, які вони отримують на теоретичних курсах, і паралельно надавати кваліфіковану юридичну допомогу тим верствам населення, які не в змозі заплатити за юридичні послуги для вирішення своїх проблем, з'явилася в 60-і роки минулого століття в США. З плином часу цей курс став дуже популярним не тільки серед університетів, але й серед населення. Люди почали звертатися в ці установи за допомогою у юридичних питаннях в різних галузях суспільного життя. В Україні одна з перших клінічних програм для студентів юридичного факультету була організована ЕПЛ в середині 90-х років 20 століття.

Збільшення кількості випускників-юристів в Україні щороку створює додаткові труднощі для системи юридичної практики. Для більшості студентів можливість познайомитися з практичною стороною практичної діяльності зведена до мінімуму. Тому клінічна юридична освіта розширює можливості практичної діяльності студентів, а також сприяє наданню безкоштовної юридичної допомоги тим, у кого немає грошей, щоб заплатити адвокату.

Робота молодих юристів в юридичній клініці дозволяє усвідомити цінність і значення отриманих теоретичних знань та оволодіти технікою застосування цих знань на практиці. Така форма навчання набагато цінніша за класичні практичні заняття, які практикуються більшістю ВУЗів, оскільки дає змогу спілкуватися з людьми, які дійсно потребують юридичної допомоги. Це

сприяє розвитку навичок спілкування, аналізу інформації, методам психології, що необхідні кожному юристу в його повсякденній роботі.

Юристи-початківці усвідомлюють необхідність таких навичок, розуміючи, що ці вміння стануть їм у пригоді, допоможуть збудувати кар'єру.¹ Юридична клініка — це структурний підрозділ юридичного факультету або ІГС, в межах якого студенти-юристи під керівництвом викладачів набувають практичної підготовки шляхом надання безкоштовної юридичної допомоги та здійснення правової просвіти населення.

Саме в юридичній клініці студенти отримують певні навички юридичної практики та уявлення про те, чого потребують люди і як можна захистити їхні права, спираючись на закон. Як правило, їх роботу контролюють викладачі, які мають значний досвід практичного використання права; вони допомагають студентам отримати практичний досвід, підстрахувати їх, забезпечити компетентне та професійне уявлення клієнтів. Крім того, студенти відвідують семінарські заняття, на яких вони вивчають законодавство і процедури, необхідні при роботі в юридичній фірмі і представництві в суді; там вони обговорюють етичні та практичні питання, які виникають в процесі роботи клініки. Студенти отримують завдання по прочитанню правової літератури, в тому числі і чинного законодавства, які потім обговорюються на семінарських заняттях. Таким чином, студенти активно беруть участь у безпосередньому представництві клієнта.

Розвиток “клінічного руху” в Україні почався 1995–96 роках. Саму ідею програми “Юридичні клініки” та методи її реалізації взято з амери-

канської та європейської навчально-практичних систем підготовки юристів. Вищі навчальні заклади не одразу сприйняли і зрозуміли суть “клінічної освіти”. Це пояснюється недосконалістю нормативно-правової бази в даній галузі, а також відсутністю або недостатньо належним фінансуванням діяльності юридичних клінік. Ентузіазм сподвижників ідеї та матеріальна підтримка міжнародних донорів, серед яких необхідно відзначити найвагоміший внесок міжнародного фонду “Відродження”, не дали зупинити розвиток “клінічної освіти” в Україні².

Клініки, які створюються на базі громадських організацій, що здійснюють правозахисну діяльність, як правило вузько спеціалізовані. Така спеціалізація забезпечує студентам потрібне середовище і ступінь складності для оволодіння відповідним правовим досвідом. Водночас спеціалізація юридичної клініки дає змогу змінити вектор навчання, що, як правило, спрямований від теорії до практики.

Термін “спеціалізація юридичної клініки” позначає досить багатоаспектне поняття. В першу чергу спеціалізація може ґрунтуватись на обмеженні кола суб’єктів, що є потенційними клієнтами клініки. Крім того, спеціалізація визначається конкретними питаннями, що належать до тієї або іншої галузі права, яка є предметом діяльності клініки (екологічне, трудове, цивільне право тощо). Спеціалізація клініки враховує також визначений перелік правових послуг, що надаються клієнтам (складання юридичних документів, скарг і заяв, представництво в суді, надання юридичних консультацій і т. ін.). З огляду на всі три аспекти можна зробити висновок, що спеціалізація визначає основні напрями діяльності клініки — і у момент створення, і в процесі подальшого розвитку³.

Юридична клініка Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина» (ЕПЛ) заснована професором Кравченко Світланою Миколаївною у 1995 році та є однією з перших юридичних клінік в Україні та першою спеціалізованою у сфері екологічного права.

Юридична клініка є навчально-практичним видом діяльності Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина». Діяльність юридичної клініки — складова частина просвітницької діяльності ЕПЛ. Її мета — всебічне сприяння розвитку юридичної освіти в Україні, надання практичних знань та навичок молодим юристам у сфері захисту екологічних прав громадян, виховання нового покоління юристів-екологів. Навчальна практика є важливим елементом учбового процесу, завданням якої є закріплення теоретичних знань, отриманих під

час навчання на юридичному факультеті і набуття практичних навичок роботи зі спеціальності, вмінь та навичок для опанування правничою професією.

Курс складається з двох частин — теоретичної та практичної. Теоретична частина передбачає обов’язкове відвідання семінарів-тренінгів, які знайомлять студентів з правилами поведінки з клієнтом під час інтерв’ювання, прийомами та технікою його проведення, а також методикою підготовки письмових правових експертних висновків. Практична частина курсу — це робота студента-консультанта з конкретних справ, що надходять до організації. Вона складається з двох етапів — самостійної роботи над матеріалами справи та консультування з підготовки справи з юристом. Необхідне обов’язкове попереднє опанування курсів з конституційного права України, цивільного права України, екологічного права, цивільного процесуального права України, трудового права України, права соціального забезпечення.

Клінічна програма ЕПЛ сприяє підготовці студентів-юристів до самостійної юридичної роботи, поглиблює знання студентів у сфері захисту прав людини, зокрема захисту екологічних прав, ознайомлює їх із судовими процедурами (цивільне та адміністративне судочинство), надає студентам необхідні практичні знання і навички для підготовки процесуальних документів і є важливим видом діяльності ЕПЛ у підготовці екологічно свідомих юристів.

Подальший розвиток цивілізації, законодавче регулювання процесів у довіллі може відбуватися лише в поєднанні із законами природи, при усвідомленні людиною своєї справжньої ролі в системі охорони об’єктів довкілля. Перед людством постало дуже нелегке завдання — здійснити кардинальні зміни у своїй свідомості, сформулювати і добровільно прийняти обмеження та заборони, що продиктовані законами розвитку біосфери. Це вимагає, в свою чергу, зміни багатьох стереотипів поведінки, механізмів економіки і соціального розвитку. Необхідні фундаментальні зміни в нашій системі цінностей, інститутах і способах життя з врахуванням того, що екологічні, економічні, політичні, соціальні і духовні потреби тісно взаємопов’язані. Тому розвиток сучасної екологічної освіти покликаний виконувати інтегровані функції. У зв’язку з цим у багатьох країнах відбувається реформа системи освіти. Ця реформа неминуха, вимушена й природна. Пов’язано це передусім із тими завданнями, що відображені в матеріалах “Порядок денний на ХХІ століття” конференції Ріо-92: забезпечення розуміння питань екології дітьми і молоддю.

Майже у всіх країнах ще наприкінці 80-х — початку 90-х років на рівні законів було прийнято Національні стратегії екологічної освіти, які розглядаються як беззупинний процес, що включає в себе всі професійні і вікові групи населення.

Сьогодні не лише проявляється велика зацікавленість до питань сталої екологічної освіти, а й спостерігається можливість і необхідність доповнення ідей сталого розвитку до практики екологічної освіти. Причому, екологічна освіта все частіше визнається основним питанням сталого розвитку. Екологічна освіта повинна “виробляти” у людей такі моделі поведінки, норми і принципи дій в соціо-природному середовищі, які породжують і відтворюють екологічний розвиток. Усі найважливіші принципи, категорії і поняття концепції довкілля мають бути відображені і розкриті в змісті, формах і методах екологічної освіти. Ця ідея є вирішальною для створення нової парадигми екологічної освіти.

Екологічна освіта покликана врятувати людство від небезпек на основі формування екологічного світогляду замість споживацького, що панує нині. Він базується на знаннях законів природи та її реакції на антропогенний вплив.

Пілотною у практиці ЕПЛ стала клінічна програма для студентів-екологів. У програмі беруть участь студенти-екологи Національного університету «Львівська політехніка» та Львівського державного університету безпеки життєдіяльності.

Базовою основою екологічної клінічної програми є засвоєння практичних знань про закономірності взаємозв'язків людини і природи, єдності живої та неживої природи, про взаємодію людини, суспільства і природи.

У рамках двох клінічних програм ЕПЛ здійснюється:

- навчання студентів основам адвокатської діяльності у сфері захисту екологічних прав громадян, питань професійної етики, юридичного письма, методики ведення інтерв'ю, техніки ведення переговорів, аналізу документів, складання процесуальних документів тощо;
- навчання студентів особливостям роботи у громадському секторі, проведення дискусій з питань основ громадянського суспільства, моральних обов'язків юристів та екологів щодо надання допомоги малозабезпеченим верствам населення із захисту їхніх основних прав і свобод у сфері охорони довкілля;
- робота студентів над реальними справами щодо захисту екологічних прав громадян, надання консультацій громадянам і громадським організаціям з еколого-правових питань під керівництвом досвідчених юристів і екологів;
- навчання студентів основам нормотворчої діяльності, формування студентами пропозицій щодо усунення прогалин законодавства України на національному та місцевому рівнях під керівництвом досвідчених юристів та екологів організації;
- ознайомлення студентів з роботою органів державної влади та місцевого самоврядування під кутом зору захисту екологічних прав громадян. З одного боку, студенти ознайомлюються з недоліками роботи вказаних органів через скарги та заяви громадян до ЕПЛ. З іншого боку, працівники вказаних органів будуть запрошуватися до ЕПЛ для ведення дискусій з проблемних питань;
- участь студентів у судових процесах.



Юристи ЕПЛ в рамках клінічних програм працюють з студентами юристами та екологами



У клінічних програмах ЕПЛ основна увага зосереджується на роботі студентів над реальними справами із захисту екологічних прав громадян. Вказану роботу студенти здійснюють під керівництвом досвідчених юристів та екологів організації. Такі справи є різними, серед них:

- незаконне розміщення відходів;
- засмічення водних об'єктів;
- порушення природоохоронного режиму використання земельних ділянок;
- незаконне розміщення автозаправних станцій та автостоянок;
- проектування прокладення доріг з порушенням норм екологічного законодавства;
- незадовільні умови проживання у зв'язку з порушенням санітарних норм при функціонуванні ринку тощо.

У рамках клінічної програми проводяться круглі столи, семінари, рольові ігри та дебати. Студенти мають змогу публікувати статті для журналу ЕПЛ та інших засобів масової інформації, здійснювати науково-дослідну роботу шляхом написання курсових, дипломних робіт, прийняття участі в конкурсах студентських робіт тощо.

ЕПЛ і надалі працюватиме зі студентами — майбутніми юристами та екологами з метою формування практичних навиків на основі теоретичного підґрунтя студентів та напрацювань ЕПЛ у сфері збереження і захисту довкілля. Адже ми повинні зробити все, щоб молоде покоління ще краще змогло подбати про довкілля та вміло змогло охороняти його повсякденно.

¹ “Юридичні клініки в Україні”: роль, завдання та організаційно-правові засади: Посібник / За ред. М. В. Дулеби — К.: “МП Леся”, 2003. — С. 3.

² Юридична клініка в правоосвітній діяльності / О. Л. Соколенко // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Право . — 2009. — № 1. — С. 40–44.

³ “Юридичні клініки в Україні”: роль, завдання та організаційно-правові засади: Посібник / За ред. М. В. Дулеби — К.: “МП Леся”, 2003. — С. 16.

Дозвільна система: реформувати не можна зупинитися?

Віктор Юрочко
експерт ЕПЛ

Стаття присвячена проблемі системного реформування дозвільної сфери, необхідність якої автор доводить прикладі дотримання умов дозволів на спеціальне водокористування, в першу чергу в частині первинного обліку забору води та скиду забруднюючих речовин, який (облік) власне і є основою для нарахування зборів та наповнення бюджету.

Роками створювана дозвільна система в Україні міцно зацементована значною кількістю чиновників, які усіма способами запобігають реформуванню цієї системи. Окрім витрат на одержання дозволів зі сторони підприємств та пов'язаного несприятливого інвестиційного клімату, поточна ситуація у дозвільній сфері також створює надлишкове навантаження на бюджет з огляду витрат на адмініструванням існуючої дозвільної системи.

9 квітня 2014 року Верховною Радою ухвалений Закон України № 1193-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру», який, до речі, був поданий у Верховну Раду 27 червня 2013 року ще президентом В. Януковичем. Прийняття вказаного Закону було першим кроком у напрямку ефективного дерегулювання. Важливо, щоб цей крок не став останнім, адже лише розумна та прозора дозвільна система із мінімізацією корупційних ризиків може забезпечити ефективну економіку при дотриманні інтересів держави та суспільства. Кожен із чинних документів дозвільного характеру необхідно оцінити за такими критеріями:

1. Ефективність дозволу з огляду інтересів Державки та/або суспільства, а також усунення дублювань з іншими документами дозвільного характеру. Витрати на адміністрування відповідного дозволу та пов'язані витрати суб'єктів, що одержують такий дозвіл, повинні бути адекватними ефекту від документу дозвільного характеру (податки, захист довкілля, тощо).

2. Запровадження для кожного документа дозвільного характеру нижньої порогової межі регульованого дозволом показника, до досягнення якого суб'єкт дозволу звільняється від оформлення відповідного дозволу. У таких випадках замість дозволу доречно впровадити спрощений механізм декларування.
3. Встановлення максимально-можливого строку дії документа дозвільного характеру, у ідеальному випадку — необмеженого строк дії. Адже, якщо видача дозволу здійснюється на безоплатній основі, кожне переоформлення такого дозволу тягне за собою неефективні витрати на утримання відповідного чиновницького апарату, а також витрати зі сторони суб'єкта, що одержує дозвіл.

Для прикладу із застосуванням зазначених критеріїв розглянемо дозвіл на спеціальне водокористування (стаття 48, інші Водного кодексу України, пункт 70 додатку до Закону України «Про перелік документів дозвільного характеру»). Вказаний дозвіл регулює забір та використання води із водних об'єктів, у тому числі підземних вод, а також скид забруднюючих речовин із зворотними водами. Таким дозволом в Україні володіють практично усі водокористувачі — суб'єкти господарювання, у тому числі у значній частині комунальні підприємства водопровідно-каналізаційного господарства.

У частині забору води дозвіл на спеціальне водокористування має вплив на збір за спеціальне використання води (розділ XVI «Податкового кодексу України»), та, у разі видобування підземних вод, плату за користування надрами

(розділ XI «Податкового кодексу України», зокрема пункт 263.1.5.). Водночас статтею 21 та іншими Кодексу України «Про надра» визначено, що надра у користування для видобування прісних підземних вод надаються на підставі спеціального дозволу. Таким чином у правовому полі існує два документи дозвільного характеру, що регламентують забір (видобування) одного і того ж ресурсу — підземних вод. Згідно статті 49 Водного кодексу України рішення про видачу дозволу на спеціальне водокористування у разі використання підземних вод приймається у тому числі на підставі висновку центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. Тобто дозвіл на спеціальне водокористування при видобуванні підземних вод:

- серед іншого регулює питання раціонального та комплексного використання, а також охорони надр;
- є підставою для плати за користування надрами для видобування корисних копалин.

Єдиним аргументом, який залишається для оправдання існування дозволу на користування надрами для видобування прісних підземних вод, залишається збір, який сплачується при видачі спеціального дозволу на користування надрами відповідно до статті 28 Кодексу України «Про надра». Автор не має змоги оцінити обсяг річного надходження до бюджету від збору за видачу спеціального дозволу на користування надрами для видобування прісних підземних вод, однак правильним рішенням буде ліквідація спеціального дозволу на користування надрами для видобування прісних підземних вод із відповідним збільшенням розміру плати за користування надрами для видобування підземних вод з метою компенсації відповідних втрат бюджету.

Очевидно, що у разі видобування підземних вод доцільно об'єднати у один податок вказані вище збір за спеціальне використання води та плату за користування надрами для видобування підземних вод. Це спростить як бухгалтерський облік підприємств-водокористувачів, так і витрати Держави у частині відповідного податкового адміністрування. Безсумнівно, що розмір впливу водокористувачів на навколишнє середовище прямо залежить від обсягу забору води та обсягів скиду зворотних вод, а також їхнього складу. Відповідно повинні різнитися підходи у частині регулювання різного рівня водокористування — для великих водокористувачів необхідний більш скрупульозний підхід, водночас для малих водокористувачів процедура повинна бути максимально спрощеною.

Ефективним рішенням буде розподіл водокористувачів на декілька категорій у залежності від обсягу забору та/або скиду зворотних вод:

- для водокористувачів із найменшим обсягом — декларування водокористування;
- для водокористувачів із середнім обсягом водокористування — одержання дозволу на спеціальне водокористування за звичайною процедурою;
- для великих водокористувачів — одержання дозволу на спеціальне водокористування із додатковими процедурами (оцінка впливу на навколишнє середовище, затвердження запасів підземних вод, тощо).

Статтею 50 Водного кодексу України визначено, що спеціальне водокористування може бути короткостроковим (до трьох років) або довгостроковим (від трьох до двадцяти п'яти років). Критерії віднесення спеціального водокористування до короткострокового чи довгострокового встановлені «Порядком погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002р. № 321.

У той-же час законодавством не визначені критерії встановлення строку дії конкретного дозволу на спецводокористування, тобто виключно чиновником суб'єктивно визначається, на який строк надати довгостроковий дозвіл — три, п'ять, десять чи двадцять п'ять років, тощо. Очевидно, що така неоднозначність вносить корупційні ризики та повинна бути ліквідована шляхом встановлення єдиного строку дії дозволу на спеціальне водокористування, при цьому зважаючи на безоплатну видачу дозволу (стаття 49 Водного кодексу України) такий строк повинен бути максимальним.

Останньою частиною пункту 5 згаданого вище «Порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування» була визначено, що зразки бланків дозволу та клопотання щодо його отримання, перелік відомостей, що подаються водокористувачами для отримання дозволу, затверджуються спільним наказом Мінприроди, МОЗ і Держводагентства. Вказаний «Порядок...» був затверджений 13 березня 2002-го року, одночасно пунктом 3 цієї відповідної постанови Кабінету Міністрів України було доручено «Міністерству екології та природних ресурсів, Міністерству охорони здоров'я та Державному комітетові по водному господарству затвердити у тримісячний термін нормативно-правові акти, пов'язані з виконанням Порядку погодження та видачі дозволів на спеціальне водокористування».

На сьогодні триває уже тринадцятий рік відсутності затверджених у вказаному порядку зразків бланків дозволу на спеціальне водокористування, клопотання щодо його отримання та переліку відомостей, що подаються водокористувачами для отримання дозволу. Мінприроди України, вперто не виконуючи вимоги постанови, посилається на чинність у цій сфері документів колишнього СРСР, однак такий підхід не витримує жодної критики.

Узагальнюючи викладене, у частині державного регулювання спеціального водокористування потрібно:

1. Ліквідувати дозвіл на користування надрами для видобування прісних підземних вод, обмеживши регулювання у цій сфері дозволом на спеціальне водокористування.
2. Об'єднати у разі видобування підземних вод збір за спеціальне використання води (розділ XVI «Податкового кодексу України») та плату за користування надрами (розділ XI «Податкового кодексу»).
3. Диференціювати вимоги щодо регулювання спецводокористування у залежності від обсягів водокористування.
4. Встановити єдиний максимальний строк дії дозволу на спеціальне водокористування.
5. Мінприроди України власним наказом якнайшвидше затвердити зразки бланків дозволу на спеціальне водокористування, клопотання щодо його отримання та перелік відомостей, що подаються водокористувачами для отримання цього дозволу.

6. Реалізація таких заходів безсумнівно матиме позитивний вплив щодо зменшення дозвільного навантаження на підприємства, а також дозволить у декілька разів зменшити витрати Держави на адміністрування вказаних дозволів. (як варіант — «а також, за нашими оцінками, дозволить вивільнити в масштабах Держави понад сотню чиновників для більш актуальних питань»).

Водночас основну увагу потрібно звернути на дотримання умов дозволів на спеціальне водокористування, в першу чергу в частині первинного обліку забору води та скиду забруднюючих речовин, який (облік) власне і є основою для нарахування зборів та наповнення бюджету.

Ідентичні підходи слід застосувати до більшості дозволів, системно продовжуючи реформування дозвільної сфери. Інші відчутні резерви знаходяться у площині обміну інформацією між органами виконавчої влади, насамперед із використанням механізмів електронного урядування. Цей напрямок автори мають намір висвітлити у наступній статті.

Справа ЕПЛ до Держгеонадр про оскарження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію

Марта Панькевич
юрисконсульт ЕПЛ

У даній статті автор описує хід розгляду справи в судах усіх рівнів — від першої інстанції до звернення про перегляд справи Верховним Судом України, аналізує висновки суду, на підставі яких суди то відмовляли в задоволенні позову, то задовольняли позовні вимоги ЕПЛ, звертає увагу на те, як впливає на результат розгляду справи невірне встановлений предмет позову.

О 3 вересня 2013 року з інформації, висвітленої на офіційному веб-сайті Державної служби геології та надр України, ЕПЛ стало відомо, що відомості стосовно умов Угоди про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться у межах ділянки Юзівська, між державою Україна та компанією «Шелл Експлорейшн енд Продакшн Юкрейн Інвестментс (IV)» та Товариством з обмеженою відповідальністю «Надра Юзівська», яка була підписана уповноваженими представниками Сторін 24 січня 2013 року під час Всесвітнього економічного саміту в Давосі, віднесено до службової інформації. Враховуючи те, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» забороняє обмежувати доступ до інформації про розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно¹, ЕПЛ поставила під сумнів правомірність віднесення умов Угоди до службової інформації та звернулася до суду з метою відстояти своє право на інформацію.

Розгляд справи в суді першої інстанції

Як з'ясувала ЕПЛ, пункт 5.4 був включений в Перелік відомостей ДСК та затверджений нака-

зом Державної служби геології та надр України від 20 березня 2013 року № 140 «Про організацію роботи із службовою інформацією». Відповідно до ст. 13 Конституції України, земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. А, отже, кожний громадянин України, як законний власник, має право знати, на яких умовах держава розпорядилася його майном, і чи дійсно вона зробила це в його інтересах. Таке право може обмежуватися лише у випадках, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину.² При цьому до службової можна віднести лише інформацію:

- 1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньодомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом

прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

- 2) яка зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.³

Враховуючи те, що відомості стосовно умов Угоди не відносяться до жодної з двох вищевказаних категорій інформації, яка може належати до службової, 12 грудня 2013 року Міжнародна благодійна організація «Екологія-Право-Людина» (далі — Позивач) звернулася до Окружного адміністративного суду м. Києва з адміністративним позовом проти Державної служби геології та надр України (далі — Відповідач), в якому просила визнати протиправним та скасувати п. 5.4. Переліку відомостей Державної служби геології та надр України, які містять службову інформацію, що є власністю держави, якій надається гриф «Для службового користування», затвердженого Наказом Держгеонадр України від 20 березня 2013 року № 140 (далі — Перелік відомостей ДСК).

22 січня 2014 року Окружний адміністративний суд міста Києва виніс постанову, якою відмовив у задоволенні позовних вимог.

Слід зазначити, що розглядаючи справу, суд першої інстанції невірною встановив предмет спору, що призвело до невірного тлумачення права Позивача на звернення до суду і як наслідок неправомірної відмови у задоволенні позову. Зокрема в рішенні суд першої інстанції зазначив, що *Позивачем не доведено, яким чином п. 5.4. Переліку порушує права, свободи чи інтереси МБО «Екологія – Право – Людина», оскільки матеріали справи не містять доказів, які б вказували про відмову в задоволенні інформаційного запиту МБО «Екологія – Право – Людина» на підставі оскаржуваного пункту наказу. Позивач не надав суду доказів звернення до Державної служби геології та надр України із запитом про отримання інформації про Угоду про розподіл продукції та відмови у задоволенні запиту. Таким чином з урахуванням не доведення Позивачем наявності порушеного права суд дійшов до висновку, що позовні вимоги МБО «Екологія – Право – Людина» нормативно та документально не були підтверджені.*

Позивач дійсно не надавав суду доказів звернення до Відповідача з інформаційним запитом та відмови у його задоволенні на підставі оскаржуваного пункту Переліку, оскільки відмова у наданні інформації на запит не була предметом спору. Предметом даного спору було визнання протиправним та скасування

лише п. 5.4 Переліку відомостей ДСК, яким безпідставно обмежено доступ до умов Угоди, тобто оскарження нормативно-правового акту в частині.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає, що рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до суду відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.⁴ Автори цього закону, розтлумачили дану норму таким чином: «З урахуванням положень Кодексу адміністративного судочинства (зокрема, його ч. 4 ст. 105), адміністративний позов у цьому випадку може містити, зокрема, вимоги про скасування рішення індивідуально-правового характеру або визнання нечинним нормативно-правового акту розпорядника — повністю чи окремих його положень (наприклад, визнання нечинним акту про визначення переліку відомостей, що становлять службову інформацію; скасування рішення про відмову в наданні інформації за запитом)⁵

Таким чином самі автори цього закону, розрізняли можливість оскарження Переліку відомостей ДСК, як нормативно-правового акту, окремо від індивідуально-правового рішення, яким є відмова в наданні інформації на запит. Згідно положень ч. 2 ст. 171 КАС України, право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктами правовідносин, у яких буде застосовано цей акт.

Для даного випадку закон використовує майбутній час. Таким чином, процесуальний закон дозволяє звертатися до суду із оскарженням нормативно-правового акту (НПА) з моменту набрання ним законної сили. Тоді ж починає спливати строк звернення до суду за його оскарженням.

Згідно з п. 21 Постанови Пленуму Вищого Адміністративного Суду України № 2 від 06.03.08 р., особа (позивач) повинна довести факт застосування до неї оскаржуваного нормативно-правового акту або те, що вона є суб'єктом відповідних відносин, на які поширюється дія цього акту. Приписи зазначеної частини можуть бути підставою для відмови в задоволенні позовних вимог, якщо суд встановить, що оскаржуваний акт до особи не застосовувався і вона не перебуває у відносинах, до яких цей акт може бути застосовано. У такому разі суд не проводить перевірку нормативно-правового акта на предмет його протиправності (законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили).

З огляду на вищенаведене, особа має право оскаржити нормативно-правовий акт не лише тоді, коли щодо неї застосовано цей акт, а й на майбутнє — щоб запобігти такому застосуванню, за умови, що така особа є суб'єктом відповідних правовідносин. Відповідно до ч. 1 ст. 4 ЗУ «Про інформацію», суб'єктами інформаційних відносин є всі фізичні та юридичні особи. Право на доступ до всієї відкритої інформації має кожен, незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, а також незалежно від статутної мети своєї діяльності, чи мети використання такої інформації. Це впливає з норм ст. 34 Конституції України, ч. 2 ст. 19, ч. 1 ст. 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації».

Тому кожен може оскаржити рішення про затвердження Переліку відомостей ДСК повністю чи в частині з моменту прийняття такого рішення, якщо вважатиме, що інформація включена в перелік безпідставно, та за законом повинна бути відкритою в доступі. У судовому засіданні суд першої інстанції встановив лише відсутність факту застосування до Позивача оскаржуваного акта, однак взагалі не розглядав та не вирішив питання про перебування Позивача у правовідносинах, на які поширюється дія цього акта. З огляду на неправильне встановлення судом предмету спору, суд дійшов помилкового висновку, що право, порушення якого може мати місце у майбутньому, не підлягає судовому захисту, а відтак незаконно відмовив у задоволенні позову.

Розгляд справи судом апеляційної інстанції

Не погоджуючись з прийнятим рішенням, наполягаючи на своєму праві оскаржити Перелік відомостей ДСК, 03 лютого 2014 року ЕПЛ звернулася з апеляційною скаргою до Київського апеляційного адміністративного суду з проханням скасувати рішення суду першої інстанції та прийняти нове, яким позовні вимоги задоволити. Розглянувши апеляційну скаргу та пояснення ЕПЛ, Київським апеляційним адміністративним судом було визнано протиправним віднесення до службової інформації умов Угоди з Шелл та скасовано пункт 5.4. Переліку відомостей ДСК Державної служби геології та надр України.

З приводу права ЕПЛ на звернення до суду з таким позовом суд апеляційної інстанції зазначив: «враховуючи те, що надання інформації статусу службової є обмеженням в доступі учасників інформаційних відносин, в тому числі позивача, останній має право звернутися до суду із позо-

вом про зняття такого обмеження». З огляду на вищенаведене колегія суддів вважає помилковим висновок суду першої інстанції про відмову в задоволенні позову з підстав відсутності доказів підтвердження фактичного порушення права ЕПЛ.

Разом з тим колегія суддів не погодилася із твердженням ЕПЛ про те, що оскаржуваний пункт Переліку відомостей ДСК є нормативно правовим актом, зазначивши, що переліком є не що інше як упорядкована логічним способом множина пов'язаних об'єктів, яка виконує функцію відображення інформації та не встановлює, змінює чи припиняє загальнообов'язкові правила поведінки. Однак, з таким тлумаченням правової природи Переліків не можна погодитися оскільки Переліки відомостей ДСК складаються і затверджуються в порядку, передбаченому Інструкцією про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію (надалі — Інструкція). Дана Інструкція затверджена Постановою КМУ № 1893 від 27.11.97 року.

Відповідно до п. 1 Інструкції, переліки відомостей, які містять службову інформацію, затверджуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями. Інформація включається до переліку відомостей на підставі рішення експертної комісії. Експертні комісії утворюються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями. До їхнього складу включаються представники режимно-секретного та інших структурних підрозділів з числа найбільш кваліфікованих фахівців. У разі потреби для участі в роботі експертної комісії можуть залучатися фахівці заінтересованих підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) з метою розгляду питань, що належать до їхньої компетенції. Рішення комісії оформляється протоколом, який затверджується міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міською держадміністрацією. Згідно п. 3, 4 Інструкції, необхідність проставлення грифа «Для службового користування» визначається на підставі переліків. Керівники центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої

влади та їхніх структурних підрозділів, державних підприємств, установ і організацій у разі потреби мають право зняти гриф “Для службового користування” з документів, підготовлених цим органом чи його структурним підрозділом, підприємством, установою, організацією, якщо відомості, що містяться у цих документах, не відповідають перелікам, зазначеним у пункті 1 цієї Інструкції.

Враховуючи вищенаведене, важко погодитися, що Переліки відомостей ДСК є не що інше як упорядкована логічним способом множина пов’язаних об’єктів, яка виконує функцію відображення інформації та не встановлює, змінює чи припиняє загальнообов’язкові правила поведінки. Єдиною нормою українського законодавства, яка регулює порядок обмеження доступу до інформації, шляхом віднесення її до категорії службової, є стаття 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Разом з тим ні в цій статті закону, ні в жодній іншій чітко не вказується, яким саме рішенням розпорядника інформація обмежується в доступі — відноситься до категорії службової.

Однак з цього приводу частина 2, 3 ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» зазначає, що документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф “для службового користування”. Доступ до таких документів надається відповідно до частини другої статті 6 цього Закону. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію, який складається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб’єктами владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень, не може бути обмеженим у доступі. Вищевказана норма закону згадує лише таке рішення розпорядника інформації, як Перелік відомостей, що становлять службову інформацію.

Законом України «Про доступ до публічної інформації» не передбачено обов’язку розпорядників інформації складати Переліки відомостей ДСК, але передбачено таку можливість (право) (ч. 3 ст. 9). Разом з тим затвердити переліки відомостей, що становлять службову інформацію, та оприлюднити їх в установленому порядку центральні органи виконавчої влади було зобов’язано Інструкцією Кабінету Міністрів⁶ та Указом Президента України⁷. Слід звернути увагу, що оприлюдненню підлягають саме нормативно правові акти, які поширюють свою дію на необмежене коло осіб.

На підставі вищезазначених норм можна зробити висновок, що інформація відноситься до категорії службової на підставі вимог, перед-

бачених ч. 1 ст. 9 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», шляхом складення та затвердження Переліків відомостей ДСК, згаданих в ч. 3 цієї ж статті. Відповідно, якщо інформація включена в перелік відомостей ДСК всупереч нормам ст. 9 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», то й обмеження доступу до неї є незаконним та таким, що порушує конституційне право кожного на вільне отримання, використання та поширення інформації з моменту прийняття такого рішення. А, отже, рішення про затвердження Переліку відомостей ДСК є саме тим рішенням, яким обмежується доступ до публічної інформації — інформація відноситься до категорії службової. Більше того, у відповідь на питання ЕПЛ, чи подавала Державна служба геології та надр України до Міністерства юстиції України наказ № 140 від 20 березня 2013 року для його державної реєстрації, та чи зареєстровано такий наказ, Мінюст повідомив, що Переліки відомостей ДСК розроблялися та затверджувалися на виконання п. 9 ч. 2 Указу Президента України від 05 травня 2011 року № 547. А відповідно акти, що спрямовані на організацію виконання рішень вищестоящих органів, що не мають нових правових норм, не подаються на державну реєстрацію.⁸

Таким чином, Мінюст вважає, що такі Переліки не містять нових правових норм, але самі вони є нормативно-правовими актами. І це логічно, оскільки Переліки відомостей ДСК формуються і затверджуються розпорядниками інформації у регламентованому Інструкцією порядку, мають загальнообов’язковий характер, діють в часі безстроково, застосовуються до необмеженого кола осіб, а тому мають всі ознаки нормативно-правового акту.

Розгляд справи в суді касаційної інстанції

19 червня 2014 року Держгеонадра України звернулися з касаційною скаргою до Вищого адміністративного суду України, з оскарженням рішення суду апеляційної інстанції, яке було прийняте не в їхню користь. 29 липня 2014 року, за результатами розгляду касаційної скарги Вищий адміністративний суд України скасував Постанову Київського апеляційного адміністративного суду України від 27.05.14 року, якою позовні вимоги ЕПЛ були задоволені, та залишив в силі Постанову Окружного адміністративного суду міста Києва від 22 січня 2014 року, про відмову у задоволенні позову.

В обґрунтуванні рішення Вищий адміністративний суд зазначив, що судом першої інстанції було вірно досліджено, що положення спірної

Угоди про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться у межах ділянки Юзівська, між Державою Україна та компанією «Шелл Експлорейшн енд Продакшн Юйкрейн Інвестменс (IV)» та Товариством з обмеженою відповідальністю «Надра Юзівська», що містять суспільно необхідну інформацію та інформацію про довкілля, не включені до переліку відомостей, які містять службову інформацію. Очевидно, суд виходив з міркувань, що ЕПЛ має право лише на ту інформацію, яка відповідає статутній меті діяльності ЕПЛ. Проте таке твердження прямо суперечить ст. 34 Конституції України, яка говорить, що право на інформацію має кожен, а також суперечить ст. 19 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», відповідно до якої запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. При цьому суд наголосив, що судом першої інстанції встановлено, що із запитом про отримання інформації про Угоду про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться у межах ділянки Юзівська, МБО «Екологія-Право-Людина» до Державної служби геології та надр України не зверталася, і відповідно, відмови в задоволенні інформаційного запиту на підставі спірного пункту наказу, відповідачем надано не було.

Суд касаційної інстанції не взяв до уваги той факт, що відмова у задоволенні запиту не була предметом спору, а також не надав жодної оцінки правовій природі такого рішення розпорядника інформації, як Перелік відомостей ДСК з огляду на що, зробив помилковий висновок, щодо відсутності належних доказів на підтвердження того факту, що пункт 5.4 Переліку порушує права, свободи чи інтереси МБО «Екологія-Право-Людина» або перешкоджає їхній реалізації. А, відтак, і на право звернення ЕПЛ до суду за їхнім захистом.

Таким чином, суд касаційної інстанції не повно та не всебічно з'ясував обставини справи, а, отже, прийняте ним рішення не можна вважати законним та обґрунтованим, що порушує статтю 159 Кодексу адміністративного судочинства, яка говорить, що судові рішення повинні бути законним і обґрунтованим.

Перегляд рішення Верховним Судом України

Ознайомившись з іншими рішеннями суду касаційної інстанції у подібних правовідносинах (у справах про оскарження Переліків відомостей ДСК), ЕПЛ з'ясувала, що у справі Чортківської районної громадської організації «Екологічно-

гуманітарне об'єднання «Зелений світ» до Державного агентства лісових ресурсів України про визнання протиправним та скасування пунктів 3.1–3.8, 3.10 «Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Державному агентстві лісових ресурсів України» (справа № К/9991/69563/12 (2а-16606/11/2670), суд першої інстанції вірно застосував норму ст. 9 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» та відкрив провадження по даній справі за правилами статті 171 КАСУ, як оскарження нормативно-правового акту, про що свідчить Ухвала про відкриття провадження.

На стадії касаційного перегляду даної справи Вищий адміністративний суд України прийняв Ухвалу від 08 липня 2014 року, якою громадській організації «Зелений світ» хоч і було відмовлено в задоволенні позовних вимог, однак суд погодився з рішенням суду першої інстанції про те, що оскаржуваний перелік є нормативно правовим актом, дія якого поширюється на Позивача, та розглянув справу на предмет правомірності віднесення цієї інформації до інформації з обмеженим доступом, незважаючи на те, що із запитом на отримання інформації, зазначеної в оскаржуваних пунктах переліку, Позивач не звертався.

Беручи до уваги це рішення, 29 жовтня 2014 року ЕПЛ звернулася до Верховного Суду України із заявою про перегляд судового рішення ВАСУ на підставі п. 1 ч. 1 ст. 237 КАСУ: з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права (а саме: ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації»), що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах.

Відповідно до процедури, яка існувала на момент звернення, заява про перегляд судових рішень подавалася до Верховного Суду України через Вищий адміністративний суд України.⁹ Колегія суддів Вищого адміністративного суду у складі п'ятьох суддів протягом п'ятнадцяти днів з дня отримання заяви вирішує питання про допуск справи до провадження Верховним Судом України.¹⁰

Розглянувши заяву ЕПЛ, Вищий адміністративний суд України прийняв ухвалу, якою відмовив у допуску справи до провадження Верховним Судом України. В обґрунтування відмови суд зазначив: «Перевіривши ухвалу ВАСУ від 08.07.14 року та рішення, на які посилається скаржник, колегія суддів дійшла висновку, що правовідносини, які виникли між сторонами у цих спорах, не подібні до спірних правовідносин у справі, що розглядається, оскільки ці рішення ухвалені

за інших фактичних обставин справи, установлених судами”.

Слід зазначити, що вищенаведена мотивація відмови дуже загальна, і може застосовуватися до будь-якого випадку. Більше того не дуже демократично, коли суд, який прийняв рішення, сам же й вирішує допускати справу до перегляду, чи ні, без можливості оскарження такого рішення. При чому не на основі формального дотримання вимог ст. 239, 239–1 КАСУ, а по суті змісту доданих рішень, тобто фактично розглядає справу по суті.

Незважаючи на це, рішення ВАСУ про відмову у допуску до провадження ВСУ справи ЕПЛ проти Держгеонадр про оскарження п. 5.4 Переліку відомостей ДСК остаточне та оскарженню не підлягає.

Таким чином, використавши всі можливі способи судового захисту свого права на інформацію, передбачені українським законодавством, право ЕПЛ, як і всіх інших запитувачів, залишилося незахищеним. Суди не лише не дослідили питання правомірності включення умов Угоди в перелік відомостей ДСК, а й позбавили усіх запитувачів права на звернення до суду з пи-

тань оскарження Переліків відомостей, що становлять службову інформацію, чим грубо порушили вимоги Організації, яка гарантує доступ до інформації з питань, що стосуються довкілля.

¹ ч. 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

² Там само.

³ ч. 1 ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

⁴ ч. 1, 3 ст. 23 ЗУ «Про доступ до публічної інформації».

⁵ Роман Головенко, Дмитро Котляр, Оксана Нестеренко, Тарас Шевченко. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації». — Київ, 2012. — с. 304–305.

⁶ Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію, затверджена Постановою КМУ № 1893 від 27.11.97 року.

⁷ Указ Президента України від 05 травня 2011 року № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації».

⁸ Відповідь Міністерства юстиції України від 01.12.14 р. № ПП-ЮР-1666/10.2

⁹ ч. 1 ст. 239–1 КАС України в редакції від 27.04.14 р.

¹⁰ ч. 1 ст. 240 КАУ України в редакції від 27.04.14 р.

Оргувська конвенція допомагає громадським організаціям захищати екологічні права

Софія Шутяк
юрисконсульт 1-ої категорії ЕПЛ

Стаття присвячена аспектам використання норм Оргувської конвенції для обґрунтування зацікавленості та права на звернення до суду за захистом свого права, аналізу практики застосування норм конвенції у судах.

У справі ЕПЛ проти НАЕК Енергоатом щодо скасування державних актів на право постійного користування земельними ділянками суддя Миколаївського господарського суду України у своєму рішенні від 25 вересня 2015 року зазначив, що «Відповідно до ст. 1 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (дата набрання чинності для України: 30.10.2001) з метою сприяння захисту права кожної людини нинішнього і прийдешніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна зі Сторін гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, відповідно до положень цієї Конвенції».

Згідно з п. 2 ст. 9 вказаної Конвенції кожна зі Сторін у рамках свого національного законодавства забезпечує, щоб відповідні представники зацікавленої громадськості, а) які проявляють достатню зацікавленість, або як альтернатива, б) які вважають, що мало місце порушення того чи іншого права, коли це обумовлено адміністративно-процесуальними нормами відповідної Сторони, мати доступ до процедури перегляду прийнятих рішень в суді та (або) іншому незалежному та неупередженому органі, заснованому згідно зі законом, з метою оскарження законності будь-якого рішення, дії або бездіяльності з правового та процесуального погляду за умови дотримання положень Статті 6, а також інших відповідних положень цієї Конвенції там, де це передбаче-

но національним законодавством і без шкоди для пункту 3, наведеному нижче. Наявність достатньої зацікавленості та факт порушення того чи іншого права визначаються згідно з положеннями національного законодавства і залежно від мети надання зацікавленій громадськості широкого доступу до правосуддя в рамках цієї Конвенції. В цьому контексті для цілей вищенаведеного підпункту а) достатньо зацікавленості будь-якої неурядової організації, що відповідає вимогам, зазначеним у пункті 5 Статті 2. Для цілей підпункту б), наведеного вище, така організація також має право заявляти про порушення своїх прав.

Відповідно до п. 4 ст. 9 зазначеної Конвенції крім цього, і без порушення вищенаведеного пункту 1 процедури, згадані вище в пунктах 1, 2, 3, мають забезпечувати адекватні та ефективні засоби правового захисту, включаючи у разі потреби засоби правового захисту у формі судової заборони, і бути справедливими, неупередженими, своєчасними і не пов'язаними з непомірно великими витратами.

Отже, ратифікацією цієї Конвенції держава Україна узяла на себе зобов'язання надати неурядовим організаціям широкий доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, відповідно до положень цієї Конвенції.

Відповідно до п. и) ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища кожний громадянин України має право на оскарження у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб

щодо порушення екологічних прав громадян у порядку, передбаченому законом.

Згідно з ч. 3 ст. 11 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” порушені права громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища мають бути поновлені, а їх захист здійснюється в судовому порядку відповідно до законодавства України.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про благодійну діяльність та благодійні організації” бенефіціар — набувач благодійної допомоги (фізична особа, неприбуткова організація або територіальна громада), що одержує допомогу від одного чи кількох благодійників для досягнення цілей, визначених цим Законом; благодійна організація — юридична особа приватного права, установчі документи якої визначають благодійну діяльність в одній чи кількох сферах, визначених цим Законом, як основну мету її діяльності.

Згідно з ст. 3 Закону України “Про благодійну діяльність та благодійні організації” цілями благодійної діяльності є надання допомоги для сприяння законним інтересам бенефіціарів у сферах благодійної діяльності, визначених цим Законом, а також розвиток і підтримка цих сфер у суспільних інтересах. Сферами благодійної діяльності, зокрема, є екологія, охорона довкілля та захист тварин, запобігання природним і техногенним катастрофам та ліквідація їх наслідків.

Відповідно до ч. 3 ст. 11 Закону України “Про благодійну діяльність та благодійні організації” благодійні організації самостійно визначають сфери, види, місце (територію), строки і бенефіціарів благодійної діяльності в установчих документах, благодійних програмах або інших рішеннях органів управління.

Згідно з п.п. 1.1., 2.1., 2.2., 2.3. статуту позивача останній є самоврядною, з міжнародним статусом, на добровільних засадах, благодійною організацією. Метою створення і діяльності позивача є здійснення благодійної діяльності, яка полягає у наданні допомоги фізичним і юридичним особам у захисті їхніх екологічних прав, захисті довкілля в інтересах суспільства, сприяння розвитку природоохоронної справи та розвитку еколого — правової освіти, науки та культури. Основними напрямками благодійної діяльності позивача, в т.ч., є: подання допомоги особам в реалізації їхніх прав і законних інтересів; сприяння охороні і збереженню природної і культурної спадщини; сприяння розвитку природно — заповідного фонду та природоохоронної справи. Формами здійснення благодійної

діяльності позивача, зокрема, є: надання правової допомоги (юридичних консультацій та ін.); представлення своїх інтересів та інтересів інших осіб у судах України у справах, пов’язаних із порушенням екологічних чи інших прав людини і громадянина або із порушенням екологічного законодавства.

Земельні ділянки, право постійного користування яких посвідчено спірними державними актами, до прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 20.06.2006 № 841 “Про надання земельних ділянок у постійне користування”, відносились до земель державної власності природно — заповідного та іншого природоохоронного призначення, що підтверджується змістом вказаної постанови, матеріалами проєктів землеустрою щодо відведення цих земельних ділянок відповідачу 7 у постійне користування, рішеннями судів в адміністративній справі № 2а-9770/10/2670, поясненнями учасників судового процесу та іншими доказами.

За цих обставин, господарський суд вважає, що позивач у даній справі є належним та таким, що має право звернутись до господарського суду у спірних відносинах з позовом до відповідачів з метою захисту та представлення інтересів громадян в сфері здійснення останніми екологічних прав задля збереження безпечного для їх життя та здоров’я навколишнього природного середовища»

Таким чином, суд визнав право ЕПЛ та інших громадських організацій звертатися до суду за захистом екологічних прав та інтересів необмежного кола осіб.

Рішення суду було підтримане Апеляційним господарським судом Одеської області.

Проте, Вищий господарський суд України переніс спір в зовсім іншу площину. Він не дивився вже на суть спору (скасування нечинних державних актів), а дивився, хто є сторони спору і на вагу поставив неурядову організацію та Міністерство палива та енергетики, зазначивши, що «колегія суддів касаційної інстанції вважає, що такого висновку господарські суди дійшли без урахування всіх обставин справи та вимог закону.

Відповідно до ст. 1 Господарського процесуального кодексу України підприємства, установи, організації, інші юридичні особи (у тому числі іноземні), громадяни, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і в установленому порядку набули статусу суб’єкта підприємницької діяльності (далі — підприємства та організації), мають право звертатися до господарського суду згідно з встановленою підвідомчістю господарських справ за захистом

своїх порушених або оспорюваних прав і охоронюваних законом інтересів, а також для вжиття передбачених цим Кодексом заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням.

Згідно до ст. 2 Господарського процесуального кодексу України господарський суд порушує справи за позовними заявами підприємств та організацій, які звертаються до господарського суду за захистом своїх прав та охоронюваних законом інтересів.

Приписами ст. 15 Цивільного кодексу України передбачено, що кожна особа має право на захист свого цивільного права у разі його порушення, невизнання або оспорювання. Відповідно до ст. 16 Цивільного кодексу України, кожна особа має право звернутися до суду за захистом свого особистого немайнового або майнового права та інтересу.

Тобто, підставою звернення до господарського суду з позовом закон пов'язує з наявністю у особи, яка звертається з таким позовом, суб'єктивного права або інтересу, на захист якого такий позов подано.

Як вбачається з матеріалів справи, Міжнародна благодійна організація "Екологія-Право-Людина", зареєстрована Міністерством юстиції України 24.03.1999 р. (згідно до внесених змін), відповідно до статуту самоврядна, з міжнародним статусом, на добровільних засадах, благодійна організація.

Колегія суддів касаційної інстанції вважає за необхідне зазначити, що здійснюючи судовий розгляд у даній справі судам необхідно було насамперед встановити правовий статус позивача у спірних правовідносинах, чи є він юридичною особою, встановити чим порушуються права та законні інтереси даної міжнародної благодійної організації та яким чином судові рішення відновить права даної організації.

Крім того, колегія суддів зазначає, що особа, яка звертається до суду з позовом, самостійно визначає у позовній заяві, яке її право чи охоронюваний законом інтерес іншою особою порушено та зазначає, які саме дії необхідно вчинити суду для відновлення порушеного права, в свою чергу, суд має перевірити доводи, на яких ґрунтуються позовні вимоги, у тому числі, щодо матеріально-правового інтересу у спірних відносинах, і, у разі встановлення порушеного права, з'ясувати чи буде воно відновлено у заявлений спосіб. Якщо в результаті розгляду справи виявиться, що порушення відсутнє чи обраний позивачем спосіб захисту не відповідає, характеру порушеного права чи інтересу, суд має відмовити у позові.

Враховуючи викладене, суд касаційної інстанції звертає увагу, що ані суд першої інстанції, ані апеляційний суд, взагалі, не дослідили статут Міжнародної благодійної організації "Екологія-Право-Людина", метою здійснення якої є благодійна діяльність, яка полягає у наданні допомоги фізичним і юридичним особам у захисті їхніх екологічних прав, захист довкілля в інтересах суспільства, сприянні розвитку природоохоронної справи та розвитку еколого-правової освіти, науки та культури (п. 2.1).

Відповідно до п.п.2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 статуту, основними напрямками благодійної діяльності є сприяння практичному здійсненню загальнодержавних, регіональних, місцевих та міжнародних програм у сфері навколишнього середовища, прав людини і громадянина. Подання допомоги особам, які постраждали внаслідок екологічних, техногенних та інших катастроф, нещасних випадків, аварій, забруднення довкілля, інших порушень їхніх екологічних випадків. Подання допомоги особам в реалізації їхніх прав і законних інтересів. Пунктом 2.3 статуту визначені форми здійснення благодійної діяльності організацією. Відповідно до п.п.2.3.1, 2.3.2 статуту, організація здійснює діяльність щодо надання правової допомоги (юридичних консультацій та ін.). Представлення своїх інтересів та інтересів інших осіб в судах України у справах, пов'язаних із порушенням екологічних чи інших прав людини і громадянина або пов'язаних із порушенням екологічного законодавства.

З наведеного слідує, що приймаючи оскаржувані судові рішення, суди не забезпечили виконання вимог процесуального закону щодо об'єктивності та всебічності з'ясування дійсних обставин справи, оскільки не надали ґрунтовної юридичної оцінки наявним у матеріалах справи доказам, виходячи, зокрема, з принципу їх належності та допустимості, що мало своїм наслідком порушення судами попередніх інстанцій норм процесуального права.»

Таким чином Вищий господарських суд України не врахував, що відповідно до статті 16 Конституції України встановлено, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави. Стаття 50 Конституції України передбачає, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Відповідно до статті 66 Конституції України, кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі та відшкодувати завдані ним збитки.

Об'єктами довкілля, зокрема, є земля, вода, флора та фауна, атмосферне повітря. Правове забезпечення їх охорони визначається у спеціалізованих нормативних актах, таких як Земельний, Водний, Лісовий кодекси, Закони України «Про рослинний світ», «Про червону книгу», «Про охорону земель» тощо.

Захист екологічних інтересів населення України можливе шляхом контролю за виконанням частини 7 статті 41 Конституції України, згідно якої використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі, а також приписів статті 66 Конституції України, відповідно до якої кожен, зобов'язаний не заподіювати шкоду природі.

Відповідно до ст. 13 Конституції України, земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Земельна ділянка, на відміну від інших об'єктів права власності, має використовуватися виключно відповідно до її цільового призначення. Відповідно до ст. 14 Конституції України, земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Відповідно до ст. 35 ЗУ «Про охорону земель», власники і землекористувачі, в тому числі орендарі, земельних ділянок при здійсненні господарської діяльності зобов'язані

забезпечувати використання земельних ділянок за цільовим призначенням та дотримуватися встановлених обмежень (обтяжень) на земельну ділянку.

Частиною 1 ст. 16 Цивільного кодексу України (в редакції чинній на момент прийняття оскарженого рішення суду) кожна особа має право звернутися до суду за захистом свого особистого немайнового або майнового права та інтересу.

Згідно ст. 152 Земельного кодексу України (в редакції чинній на момент прийняття оскарженого рішення суду) держава забезпечує громадянам та юридичним особам рівні умови захисту прав власності на землю. Власник земельної ділянки або землекористувач може вимагати усунення будь-яких порушень його прав на землю, навіть якщо ці порушення не пов'язані з позбавленням права володіння земельною ділянкою, і відшкодування завданих збитків. Захист прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки здійснюється шляхом: а) визнання прав; б) відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав, і запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав; в) визнання угоди недійсною; г) визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування; г) відшкодування заподіяних збитків; д) застосування інших, передбачених законом, способів.

Таким чином, скасування Державних актів виданих на підставі скасованою постанови КМУ є нічим іншим, як застосування інших, передбачених законом способів захисту прав власності на землю Українського народу від імені якого має право виступати МБО «Екологія – Право – Людина».

Боротьба за верховенство права триває. З подальшим перебігом справи автор познайомить читачів у наступному випуску журналу. З усіма рішеннями можна ознайомитись у Реєстрі судових рішень із захисту довкілля та екологічних прав, який є у вільному доступі в Інтернеті.

Проекти ЕПЛ в 2014–2015 роках

Ганна Хомечко
керівник проектів та програм ЕПЛ

Швецька агенція з міжнародного розвитку: передінституційна та інституційна підтримка

У 2013 році ЕПЛ почала співпрацю зі Швецькою агенцією з міжнародного розвитку. Організація пройшла системний аудит, який визначив ділянки у внутрішньому управлінні, які потребують вдосконалення. Виконання рекомендацій системного аудиту стало передумовою отримання інституційної підтримки для діяльності організації. В рамках передінституційної підтримки була здійснена низка заходів з вдосконалення внутрішніх процедур та фінансового і операційного менеджменту, зокрема проведена реструктуризація Правління та затверджене нове Положення про Правління, оновлений стратегічний план організації, програмне забезпечення 1С. Бухгалтерія було адаптоване до потреб неприбуткового сектору і система бухгалтерського обліку організації була повністю комп'ютеризована, запроваджена практика проведення щорічного фінансового аудиту, розроблені і затверджені низка положень, політик інструкцій, що лягли в основу книги внутрішньої політики організації.

Влітку 2014 р. ЕПЛ розпочала етап інституційної підтримки, який спрямований на подальше посилення організації та підвищення ефективності статутної діяльності. На цьому етапі орієнтиром у діяльності є Стратегічний план організації, до якого розроблені чіткі індикатори результативності.

Важливими досягненнями організації завдяки інституційній підтримці є відкриття офісу організації у Києві, що сприяє кращій комунікації ЕПЛ з центральними органами влади, міжнародними та національними партнерами, донорськими

організаціями та медіа. Чотири нові екологи в організації суттєво підсилили екологічну складову діяльності організації, а також дозволили відкрити екологічне відділення клінічної програми. Робота національного та міжнародного PR менеджерів посилює комунікаційну складову діяльності організації та вплив організації на цільові групи.

Маємо надію, що співпраця зі Швецькою агенцією з міжнародного розвитку стане визначним кроком у подальшому професійному посиленні організації.

Проект «Зміцнення демократії участі для ефективної охорони довкілля» за фінансової підтримки Фонду демократії ООН

Стан довкілля має безпосередній зв'язок з базовим правом людини — правом на життя, а тому охорона довкілля та участь громадськості і захисті екологічних прав заслуговують на належну увагу в демократичному суспільстві.

Досвід роботи МБО «Екологія-Право-Людина» як еколого-правової організації показує, що існує велика потреба пропагувати використання правових методів у захисті екологічних прав громадян, а також активізувати громадськість до участі у захисті своїх екологічних прав, включаючи право на участь у процесі прийняття екологічно важливих рішень. У цьому контексті особливо важливим стає надання безоплатної

правової допомоги громадянам для захисту екологічних прав. З огляду на політичну та економічну ситуацію в країні, більшість населення держави не можуть собі дозволити платні послуги юриста, а саме найменш захищені верстви населення зазнають впливу екологічно шкідливих проектів і залишаються один на один зі своїми проблемами. Географічний дисбаланс у забезпеченні безоплатної правової допомоги для захисту екологічних прав громадян, особливо у південному та східному регіонах, спонукала ЕПЛ до діяльності для посилення інституційної спроможності організацій, які надають або можуть надавати безоплатну правову допомогу для захисту екологічних прав громадян.

Проект «Зміцнення демократії участі для ефективного охорони довкілля» — це дворічний проект (1 грудня 2013 р. – 30 листопада 2015 р.). Той факт, що початок проекту припав на буремний революційний період в Україні, а в період реалізації проекту на Сході України відбуваються військові дії, вніс певні корективи у план реалізації проекту, зокрема деякі заплановані заходи були перенесені із східного регіону до південного, а також деякі партнерські організації дещо змінили фокус своєї діяльності, проте загалом проект реалізовується згідно плану.

В основу проектної стратегії покладена ідея про те, що здатність населення захищати свої права можна підняти шляхом надання безоплатної правової допомоги, і таким чином стратегія передбачає відродження та розширення мережі центрів Екоправо, які залучатимуть інші центри безоплатної правової допомоги до надання юридичних консультацій для захисту екологічних та учасницьких прав. Ми також працюємо в напрямку посилення загальної спроможності центрів безоплатної правової допомоги та забезпечення ефективного комунікування з місцевими

спільнотами та надання їм правової допомоги. Ще одним компонентом проектної стратегії є активізація експертної дискусії щодо правових шляхів регулювання участі громадськості у процесі прийняття екологічних рішень та практичних аспектів захисту екологічних прав.

Проект передбачає створення регіональної мережі центрів безоплатної правової допомоги, створення електронної розсилки та 4 веб-сторінок для членів мережі, проведення 4 тренінгів для юристів громадського інтересу, реалізацію широкої медіа кампанії, розробку та запуск електронної системи екологічної інформації для Київської області, консультування та ведення судових справ для захисту екологічних прав громадян у 4 цільових регіонах та на національному рівні, публікацію посібника про шляхи участі громадськості у прийнятті екологічних рішень, проведення аналізу політики у сфері участі громадськості у процесі прийняття екологічних рішень та проведення міжнародного симпозиуму для юристів громадського інтересу. МБО «Екологія-Право-Людина» реалізовує проект спільно з громадською еколого-правовою організацією «ЕкоПраво-Київ» та районною громадською екологічною організацією «Відродження» (м. Татамбунари, Одеська область).

Влітку в рамках проекту проводилися тренінги для юристів-екологів громадського інтересу у Львові, Києві та Одесі. Тренінги були спрямовані на налагодження обміну досвідом між організаціями в регіонах, донесення інформації про правові методи захисту екологічних прав, включаючи консультативну допомогу, судову практику та використання інформаційних баз даних, зокрема реєстру судових рішень у сфері охорони довкілля. Окрім того, тренінги були важливі з точки зору вивчення місцевої проблематики та запуску спільних ініціатив.





Знаковою подією в рамках проекту став проходив міжнародний симпозіум «Права людини та довкілля у новій Україні: на честь проф. Світлани Кравченко», який проходив у Львові 20–21 вересня 2014 р.

Цей захід став унікальним для України, оскільки вперше в історії незалежності нашої держави зібралися провідні юристи-екологи з усього світу, які формують екологічну політику та екологічне законодавство в таких країнах, як США, Канада, Польща, Швеція, Іспанія, Німеччина, Угорщина, Грузія, Вірменія, Мексика, Молдова, Білорусія. Учасники симпозіуму були найуспішніші юристи-практики та вчені у сфері екологічного права, розробники екологічного законодавства у своїх країнах, автори міжнародних угод та конвенцій у сфері захисту довкілля, члени міжнародних органів, які займаються охороною довкілля, зокрема відповідних комісій та комітетів Організації Об'єднаних Націй.

Тема заходу вкрай важлива для сьогодення України, оскільки вперше в Україні було винесено на такий високий рівень обговорення взаємозв'язку охорони довкілля та базового права людини — права на життя. Цей новаторський погляд, вперше запропонований проф. Світлоною Кравченко, набуває все більшого визнання в усьому світі і знаходить відображення у законодавстві та правозахисній практиці.

Екологічне право не може розглядатися окремо у процесі розробки стратегічних рішень, законодавства та правових доктрин. Право в царині прав людини не може бути сферою цілком відокремленою від піклування про якість життя на землі. Екологічні права вже не одне десятиліття низкою професорів та практикуючих юристів визнаються невід'ємною складовою прав люди-

ни. Міжнародні та національні суди в Європі, Африці, Азії, Північній та Південній Америці трактують угоди та конвенції, національні конституції і законодавство з прав людини на користь захисту довкілля. Саме розгляду проблем охорони довкілля через призму прав людини, місце екологічного права в європейських реформах нової України був присвячений міжнародний симпозіум у Львові.

Учасники симпозіуму працювали над розробкою практичних пропозицій для України у сфері правового захисту довкілля, зок-

рема над шляхами покращення екологічного законодавства та вирішення таких нагальних проблем, як реабілітація природнього навколишнього середовища у зоні проведення АТО. Колеги із Всесвітнього альянсу екологічного права (США) поділилися своїм досвідом відновлення довкілля у зонах військових конфліктів і розробили програму спільної роботи у цьому напрямку з українськими колегами.

«Захід став знаковим у відкритті нових граней застосування правових методів для захисту екологічних прав та охорони довкілля в новій Україні, і, як писав адвокат з прав людини під час військової диктатури 1976–1983, жертва катувань, професор екологічного права Альберто Каттан, що одного разу відкриті Вами очі — це вже є зобов'язання. Ви ніколи не можете закрити їх знову. Отже, і ми, окресливши основні проблеми в захисті прав людини та охорони довкілля в Україні, не маємо права зупинитися. Ми повинні докласти всіх зусиль з відновлення довкілля в зоні АТО, зі збереженні сприятливого для життя довкілля для наступних поколінь у всій країні. Ця проблема має стати наскрізною для комплексу всіх реформ в Україні», — зауважила виконавчий директор МБО «Екологія – Право – Людина» Олена Кравченко.

На симпозіуму були визначені напрями подальшої глибокої співпраці на міжнародному рівні, що стимулюватиме побудову у новій Україні верховенство права для охорони довкілля та захисту екологічних прав.

Учасники симпозіуму написали відкрите звернення із закликом до світової спільноти юристів-екологів зробити усе можливе для припинення військової агресії Росії на Сході України та зупинення руйнування довкілля у зоні військових дій, а також виробили план подальших дій.

Проект «Адміністративна реформа у сфері охорони довкілля: наслідки та шляхи покращення» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження»

В рамках проекту було сформовано і налагоджено ефективну роботу експертної групи, яка проводила порівняльний аналіз положень новостворених департаментів екології та природних ресурсів при обласних державних адміністраціях у 24 областях України, а також у містах Києві та Севастополі із Положенням про Державне управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі, аналіз дотичних нормативно-правових актів та існуючих проектів нормативних актів у сфері проведення адміністративної реформи органів охорони навколишнього природного середовища, розробляла уніфіковане положення для департаментів екології та природних ресурсів.

Група експертів проекту розробила методологію здійснення аналізу, а саме Схему моніторингу проведення адміністративної реформи органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів. Об'єктами моніторингу стали Центральні органи виконавчої влади України, які забезпечують здійснення державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища на загальнодержавному рівні і були реорганізовані внаслідок проведення адміністративної реформи (Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державна служба заповідної справи, Державне агентство рибного господарства України), місцеві органи виконавчої влади України, а саме департаменти екології та природних ресурсів — новостворені підрозділи в структурі обласних державних адміністрацій, які забезпечують здійснення державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища на місцевому рівні.

Під час проведення даного аналізу, експерти проекту зробили висновок про невідповідність низки поставлених перед департаментами завдань, прописаних у положеннях, вимогам чинного законодавства. Низка організаційних повноважень департаментів, відповідно до Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, покладається на керівника структурного підрозділу, а не на

департамент, деякі повноваження департаментів загалом суперечать положенням нормативно-правових актів, а частина функцій прописана некоректно.

Неоднозначна ситуація склалася із встановленням місця знаходження архівів ліквідованих територіальних управлінь Мінприроди. Одним із основних питань, яке цікавило експертів проекту, було питання щодо з'ясування місця знаходження архівів об'єктів природо — заповідного фонду. З метою з'ясування процедури передачі документації від ліквідованих територіальних управлінь Мінприроди до новостворених департаментів були підготовлені та відправлені інформаційні запити. Окрім того, експертами проекту проводилися консультації з представниками ліквідаційних комісій держуправлінь ОНПС м. Київ, Київської області і з працівниками Мінприроди. Результати досліджень у цій сфері засвідчили відсутність чіткого механізму передачі архівів ліквідованих територіальних управлінь.

Для повноти дослідження були проаналізовані посадові інструкції працівників та штатні розписи деяких департаментів екології та природних ресурсів. Окрім того, були опитані працівники департаментів екології та представники суб'єктів господарювання щодо їхнього бачення наслідків адміністративної реформи та шляхів усунення недоліків.

Проміжні результати аналізу адміністративної реформи були обговорені на Всеукраїнському форумі експертів екологічних НУО, науковців, журналістів. У форумі також взяли участь представники апарату Міністерства екології та природних ресурсів України. Всього у форумі взяли участь понад 80 осіб. Темі адміністративної реформи була присвячена значна увага на форумі і результати загального обговорення увійшли до загальних рекомендацій форуму.

Для налагодження широкого обговорення наслідків проведеної адміністративної реформи у сфері охорони довкілля був організований всеукраїнський круглий стіл за участю представників департаментів екології та природних ресурсів ОДА, суб'єктів господарювання, незалежних експертів, представників екологічних неурядових організацій, де всі учасники змогли висловити своє бачення щодо теперішньої ситуації та шляхів вирішення наявних проблем. На захід були запрошені представники 24 департаментів екології та природних ресурсів в областях України, представники Міністерства екології та природних ресурсів України, експерти організацій-партнерів, які здійснювали аналіз, представники суб'єктів господарювання,

журналісти. На обговорення учасників круглого столу був винесений проект Типового положення, розроблений для департаментів екології та природних ресурсів облдержадміністрацій. Експертна група проекту розробила рекомендації щодо шляхів усунення виявлених недоліків та розробила проект Типового положення для департаментів екології та природних ресурсів ОДА. Кожна з організацій-партнерів представила свої результати аналізу та попередні рекомендації. Були організовані тематичні дискусії по різних сферах діяльності департаментів. Під час обговорення зазначеного вище положення були зібрані пропозиції учасників до нього, на основі чого і був підготовлений другий варіант типового положення. Організації-партнери здійснювали інформаційну та адвокаційну кампанії для донесення напрацьованих рекомендацій до усіх зацікавлених сторін та просування їхньої реалізації.

Проект «Активізація дій екологічних інститутів громадянського суспільства з метою лобювання вдосконалення водного законодавства України на основі стандартів Водної рамкової директиви ЄС» за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження»

Проект спрямований на покращення координації зусиль експертів у сфері приведення українського водного законодавства до європейських стандартів через посилення експертного діалогу, проведення глибокого аналізу українського та європейського водного законодавства, активізацію лобювання розроблених законодавчих пропозицій.

Експертна група проекту працювала над визначенням основних експертних напрацювань щодо гармонізації українського водного законодавства до Директиви 2000/60/ЄС Європейського парламенту і Ради (Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики) від 23 жовтня 2000 року (надалі ВРД 2000/60/ЄС) наявних станом на початок 2014 р. та визначення подальших напрямків роботи із здійснення гармонізації.

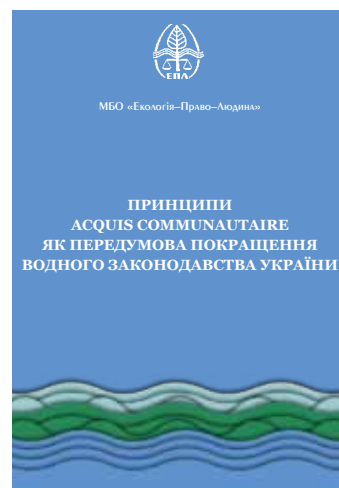
04 лютого 2014 р. у м. Києві був проведений круглий стіл «Водне законодавство України в контексті гармонізації із законодавством ЄС», де представники центральних органів виконавчої влади, громадськість та науковці обговорювали проблеми екологічного оздоровлення річкових басейнів, покращення якості води та сталого розвитку в Україні на шляху до загальнолюдських цінностей шляхом впровадження положень Водної рамкової директиви ЄС.

Експертна група проекту провела ґрунтовний аналіз стану управління водними ресурсами в Україні, законодавчого регулювання принципів управління та відповідності українського водного законодавства європейським принципам.

23 жовтня 2014 р. пройшов підсумковий круглий стіл «Принципи Acquis Communautaire як передумова покращення стану вод України». Метою круглого столу було обговорення та затвердження конкретних кроків для досягнення стану доброї води в Україні шляхом прийняття в країні низки законів та підзаконних нормативно-правових актів, які врегулюють питання функціонування басейнових рад, закріплення за ними конкретних функцій, завдань та повноважень, визначення порядку їхнього утворення, затвердження типових положень про них, визначення Плану управління річковими басейнами, зміни підходів до моніторингу стану вод та закріплення принципу «забруднювач платить».

Напрацювання проекту були підсумовані у публікації «Принципи Acquis Communautaire як передумова покращення водного законодавства України», яка вийшла друком восени 2014 р.

Публікація містить результати аналізу стану імплементації принципів Водної рамкової Директиви у законодавство України, визначає проблеми здійснення такої імплементації та надає рекомендації щодо виконання вимог ВРД в Україні.





Не для продажи

