У номері:

Актуальні проблеми природно-заповідного фонду

4

Хто є хто у справі охорони довкілля

Тетяна Денисюк

6

Благими намірами вистелена дорога до ...

Ольга Мелень

8

Природа і ми

Оксана Гуцал

Виконання міжнародних угод у сфері охорони довкілля

9

Щодо виконання Україною своїх зобов'язань за Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля

Андрій Андрусевич

15

Картагенський протокол про біобезпеку: проблеми дотримання

Світлана Кравченко

Інтеграція України до ЄС в контексті охорони довкілля

19

Позиційний документ щодо загальних пріоритетів для кампанії з врахування екологічних питань в Європейській політиці сусідства

Переклад Наталії Андрусевич

Життя заради довкілля

23

Коралові рифи ціною життя

Єлизавета Алексєєва

24

Екологічна премія Голдмана в Україні: рефлексії у майбутнє

Ольга Мелень, Сергій Лозан

Екофорум: енергетика

26

Перспективи розвитку енергетичної галузі України крізь призму екології

Сергій Лозан

Справи: еколого-правова практика

31

Реалізація доступу до екологічної інформації

Олеся Янклевич

Проекти

32

Реалізація доступу до екологічної інформації: перші кроки

Зоряна Козак

33

Право громадськості на доступ до екологічної інформації: стан реалізації у 2005 році

Зоряна Козак

35

Проект Закону України „Про доступ до публічної інформації": погляд зі сторони

Іван Бойченюк

Новини законодавства

37

Нормативно – правові акти у сфері охорони довкілля, що прийняті у грудні 2005 року – квітні 2006 року

Підготувала Ольга Павлів

Світ очима ЕПЛ

39

Віддзеркалення екологічного майбутнього світу у тропічному раю

Джон Бонайн

Переклад Ганни Хомечко

До уваги авторів

Журнал „Екологія. Право. Людина" спрямований на відображення всіх аспектів громадського екологічного руху та стану довкілля в Україні. Відповідно, редакція публікує статті, що присвячені еколого-правовій та екологічній проблематиці, актуальним проблемам навколишнього середовища.

1. Стаття повинна бути обсягом до 21 – 23 тис. знаків з пробілами (6 – 8 сторінок А – 4 формату з відступами: вгорі – 2; внизу – 1; зліва – 3; справа – 1, 3. Шрифт – Arial 11.)

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

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

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

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

Environment People Law Journal №1 (31)
A Quarterly Legal Professional Publication

„Environment – People – Law" an independent nongovernmental public interest environmental law organization aimed to provide legal services and education in the sphere of environmental protection for citizens and NGOs

In this issue:

Actual Problems of Nature Preserve Sanctuary

Who Is in Environmental Protection
Tetyana Denysyuk 4

Good Intentions Pave the Road to …
Olga Melen 6

Nature and Us
Oksana Gutcal 8

Fulfilling Obligations of International Agrements

Ukraine's Compliance with its Obligations under the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters
Andriy Andrusevych 9

Problems in Upholding the Cartagenia Protocol on Bio-safety
Svitlana Kravchenko 15

Ukraine's Integration into the EU in the Context of Environmental Protection

The European Neighbourhood Policy: Taking Environmental Issues into Account
Translated by
Nataliya Andrusevych 19

Living for the Environment

Coral Reefs: Paying the Price of Life
Yelyzaveta Aleksyeyeva 23

Goldman Environmental Prize in Ukraine: Reflection on the Future
Olga Melen, Serhiy Lozan 24

Ecoforum: Energy Issues

Perspective on the Development of the Energy Field in Ukraine Seen Through the Prism of the Environmental
Serhiy Lozan 26

Cases: Environmental Legal Practice

Realizing Access to Environmental Information
Olesya Yanklevych 31

Projects

Successfully Accessing Environmental Information: First Steps
Zoryana Kozak 32

Right to Access to Environmental Information: State of Implementation during 2005
Zoryana Kozak 33

Law Project Ukraine on Access to Public Information: another Viewpoint
Ivan Bojchenyuk 35

Legislation News

Environmental Protection Legislation Adopted December 2005 – April 2006
Compiled by Olga Pavliv 37

The World through EPL's Eyes

Seeing the World's Environmental Future in a Tropical Paradise
John Bonine
Translated by
Hanna Khomechko 39

Environmental People Law Journal
Address of Environment– People - Law
Post office Box 316, Lviv, 79000 Ukraine
tel.: + 3 8 (032) 225-76-82
e-mail: epac@mail.lviv.ua
web: www.epl.org.ua

This issue was published with the support of
OPEN SOCIETY INSTITUTE
a Soros Foundations Network

Дорогі читачі!

Пам'ятаєте наш перший номер Вісника, що вийшов у світ влітку 1995 року? Далекий від досконалості, він був чи не найскладнішим і найвідповідальнішим. Як і, головне, з чого починати? Які теми порушувати? Якою буде наша аудиторія? Хто стане нашими дописувачами? Подібні питання поставали перед нами тоді і залишаються актуальними нині.

У березні цього року нам виповнилося 12 років. За цей час зросли темпи і наповнюваність, широта світогляду і рівень професіоналізму нашої роботи, змінились вектори і пріоритети діяльності. Поступово ми переросли національний рівень і вийшли на міжнародний. Захищаючи довкілля, ми співпрацюємо з Європейською комісією, ЮНЕСКО, Секретаріатами Рамсарської, Дунайської та Боннської конвенцій.

Цілком логічно, що із якісними змінами організації відбуваються якісні зміни і нашого журналу. Змінилася не тільки його назва, а й концепція. Ми прагнемо докласти своїх зусиль до висвітлення всієї палітри екологічного та еколого-правового руху в Україні. З цією метою хочемо залучити до співпраці авторів з інших громадських організацій, наукових установ, і всіх, кому не байдуже наше майбутнє, хто переймається тим, яке довкілля ми передамо наступним поколінням.

Збагачені знаннями, досвідом, якісно змінившись, ми залишаємося тими, кому ви довіряли, і продовжуємо свою роботу з любов'ю до неймовірно прекрасної й зворушливо беззахисної планети Земля та вірою, що світ можна змінити на краще, і що право допоможе нам захистити права людини на сприятливе довкілля.

Ми вдячні за співпрацю нашим новим дописувачам за внесення ними своїх барв до загальної палітри екологічного руху України та сподіваємося на подальшу спільну роботу.

З повагою, Олена Кравченко

Актуальні проблеми природно-заповідного фонду

Хто є хто у справі охорони природи?

Тетяна Денисюк,

Всеукраїнське громадське об'єднання „Успішна Україна", місто Київ

Одна із причин виникнення будь-якого громадського руху, й екологічного в тому числі, — неспроможність держави (в особі чиновника) гідно справлятися зі своїми функціями. У даному разі із функцією охорони, збереження і відтворення природних ресурсів. Екологічний розбій державних природоохоронців ще за радянських часів ліг в основу сюжетів багатьох книг та фільмів — тобто сягав рівня майже легендарного. На жаль, українські "чиновники від природи" не зробили нічого, щоб очистити власний образ від такого роду легенд. Надто часто можна зустріти у пресі або почути від знайомих оповіді про те, як «розважаються» у заповідних зонах ті, хто поставлений державою охороняти ці заповідники та їхні ресурси.

Така ситуація навіть змусила Президента України В. А. Ющенка видати Указ № 837 від 23.05.2005 року, в якому окремим рядком було записано забезпечити «посилення із залученням правоохоронних органів боротьби з браконьєрством, реагування відповідно до законодавства на факти порушення правил полювання, особливо посадовими особами» (підкреслено авт.). Гадаю, це мало би стосуватися не тільки полювання, а й охорони лісових насаджень у заповідниках і заказниках загальнодержавного значення.

Коли наші державні природоохоронці припускаються халатності або діють у змові із правопорушниками, вони поводяться із національним добром як зі своєю приватною власністю, самостійно вирішуючи, кому й які права надавати, кого карати, а кого милувати. Такі чиновники не стільки охороняють і відтворюють природні ресурси, скільки просто користуються ними безкоштовно, і до того ж мають на цьому зиск. Чи є це справді хазяйським, господарським відношенням до природи? І чи ефективний такий її захист на державному рівні, коли рівень свідомості деяких державних службовців не доріс до поняття служіння?

Протилежністю такому підходу до охорони природи є ставлення людей, які законно отримують у користування природні ресурси і власними зусиллями піднімають їх на гідний рівень. Звичайно, користування, наприклад, мисливським угіддям — це вже бізнес. І, як будь-який інший бізнес, він націлений на отримання прибутку. Тому той захист і відтворення, які забезпечують орендованим ділянкам їхні тимчасові власники, часто сприймається громадськістю із засторогою: мовляв, не для держави діють, а для себе. Українці ще не позбулися «комплексу бідноти», коли приватна власність сприймається як щось негативне, що спотворює хорошу людину. Україна заявляє про європейський вибір, але право власності у Європі — священне, а праця власника поважається не менше від праці найманого працівника. На жаль, у тому двобої, який виникає між користувачами угідь та службовцями, котрі порушують право власності і природоохоронне законодавство України, держава часто стає на бік своїх недбайливих слуг.

24 грудня 2005 р. на території мисливських угідь Кролевецького району Сумської області групою осіб було незаконно відстріляно кабана і козулю. Серед організаторів і розпорядників полювання — впливові чиновники, а одним із учасників був начальник міжрайонної екологічної інспекції м.Шостка В. Калиновський, який, до речі, очолює у Шосткинському районі оперативну групу з боротьби із браконьєрством.

Полювання проводилось за незаповненими ліцензіями, в яких не зазначені ані дата полювання, ані вік та стать звіра, ані відмітки про добуту дичину, що є грубим порушенням Закону України «Про ми-

сливське господарство та полювання» та Наказу № 153 Держкомлісгоспу України. Незаконність полювання підтвердилася також і вилученим у браконьєрів журналом реєстрації інструктажів з техніки безпеки при проведенні полювань у мисливських угіддях Кролевецької філії Сумського мисливсько-рибальського підприємства Сумської облорганізації УТМР.

Але начальник Кролевецького РВ УМВС України у Сумській області не побачив у незаконному полюванні складу злочину і відмовив у порушенні кримінальної справи, вказавши у постанові, що правила проведення полювання було порушено «з об'єктивних причин». Та й головний державний інспектор з охорони навколишнього природного середовища Сумської області вирішив, що під час незаконного полювання, організованого головою Кролевецької райорганізації УТМР та старшим державним інспектором навколишнього природного середовища в Шосткинському та Ямпільському районах, була порушена лише «етика поведінки державного службовця», що, звичайно, «негативно впливає на його репутацію»... Отже, у порушників-браконьєрів у Шостці і в Кролевці були впливові покровителі, дорогі адвокати, що дозволяло їм поводитися доволі нахабно, абсолютно незважаючи на складені протоколи і судові позови з боку Державної екологічної інспекції Мінприроди України. Судова тяганина тривала понад 2 місяці. І лише наприкінці березня 2006 р. Кролевецький районний суд постановив, що в діях чиновників є ознаки правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 85 КУпАП.

Інший приклад. Непорозуміння між користувачами мисливських угідь і державним інспектором Держуправління екології та природних ресурсів Чернігівської області у 2004-2005 рр. вилилися в низку листів та колективних звернень, однак державою не було вжито заходів, які б поліпшили ситуацію із полюванням в цьому регіоні. У колективному зверненні від 12.09.2004 р. користувачі мисливських угідь визнали дії інспектора П. такими, що «негативно впливають на охорону і відтворення тваринного світу, оскільки, не отримавши кошти за відстрілочні картки, користувачі не мають змоги придбати все необхідне для проведення цих заходів. А, крім користувачів мисливських угідь, кошти на ці заходи не витрачає ніхто. Як наслідок — угіддя залишаються без нагляду і без кормів у зимовий період». Отже, орендарі недоотримують прибутків, а держбюджет втрачає кошти від несплачених ними податків.

Навіть Постійна комісія з питань агропромислового комплексу, земельних відносин, екології та природних ресурсів при Чернігівській обласній раді визнала дії цього інспектора такими, що породжують «дестабілізацію в роботі державних уповноважених органів і користувачів мисливських угідь», «наносять шкоду тваринному світу області і користувачам мисливських угідь, перешкоджають проведенню заходів з охорони, використання та відтворення тваринного світу, зменшують надходження до держбюджету, створюють соціальну напруженість серед населення, ведуть до конфронтації між двома державними органами, уповноваженими здійснювати контроль у галузі охорони, використання та відтворення тваринного світу».[1]

Однак, здійснивши службове розслідування, дане Міністерство у 2004 році визнало дії державного інспектора П. правомірними. Все було би добре, якби цей інспектор і далі не покривав порушників природоохоронного законодавства. Підтвердження таких його дій вже у 2005 р. були надані новому міністру охорони навколишнього природного середовища України П. М. Ігнатенкові.

Йдеться про відомий факт незаконної забудови та відпочинку в державному заповідному урочищі Бирине на чолі з інспектором лісової інспекції Чернігівського управління екології. На території цього урочища біля кордону лісника, а, можливо, і за його згодою, побудовано більше 10 дерев'яних будиночків. А одного дня у серпні 2005 р. у цих будинках з'явилося близько 15 відпочиваючих на чолі із вже зазначеним вище чиновником із лісової інспекції. «Курортники» розвели велике багаття, на яке пішло не менше 2 куб. м дров, заготовлених варварським способом тут же, у заповідному урочищі. Про ці забудови, про нічні полювання при світлі фар, неодноразово писали у газетах Новгород-Сіверщини, але жодної реакції з боку зацікавлених державних установ на громадську думку і факти правопорушень не було.

Так вже сталося, що людина завжди користувалася природними ресурсами, жила з природи. Головне питання — як користуватися, що лишати по собі. Особисто я не є прихильником полювання, але розумію, що тваринний світ, природне середовище не може бути перетворене в музей, на кожному «експонаті» якого було би написано: «Руками не чіпати». (Сьогодні так є хіба що на Галапагоських островах, на яких мешкають тільки ендемічні й рідкісні види тварин). Охорона природи — це забезпечення в ній можливості для повноцінного циклу оновлення та відтворення всього живого, це можливість природної взаємодії всіх видів між собою і людини з природою. Тому обурення викликають саме факти варварського користування, незалежно від того, якою стороною — державною чи приватною особою — вони були вчинені.

Останнім часом екологи Чернігівської області занепокоєні поширенням браконьєрства, оскільки «лише за березень 2006 р. мали місце 3 випадки цинічного вбивства тварин, в тому числі занесеного до Червоної книги України зубра».[2] Ці факти він розцінює як виклик природоохоронним та правоохоронним закладам України. Факти справді жахливі. Так, 5 березня 2006 р. вночі на майданчику для підгодовування тварин забито вагітну свиноматку з трьома ембріонами; 11 березня біля села Красне Чернігівського району незаконно відстріляно трьох лосів; 26 березня виявлено місце незаконного добування зубра (плями крові, ознаки вантаження, сліди всюдихода). Голову добутого зубра згодом виявили в Києві. З усіх фактів порушено кримінальні справи, ведеться слідство.

Важливо, що в останньому випадку, та й у більшості випадків, на захист природи постають громадські інспектори. Саме вони встають перед озброєними браконьєрами, оформлюють на них протоколи, передають до відповідних органів і тримають усю справу на контролі. Часто вони діють набагато ефективніше за своїх державних колег, які тривалий час можуть не виходити зі своїх кабінетів. І от з'являється проект Наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища, у якому запропоновані зміни та доповнення до наказу Мінекоресурсів України від 8.04.2002.№12. Цими змінами вилучається перелік важливих статей Кримінального

Кодексу України, які описують серйозні правопорушення в природоохоронній сфері. Громадські інспектори одразу ж вдарили на сполох: вони позбавляються права оформляти протоколи на більшість важливих правопорушень, як-от факти браконьєрства. У сфері їхньої діяльності чиновники прагнуть залишити дрібні злочини на кшталт спалювання листя у забороненому для цього місці… Позиція громадських інспекторів була доведена активістами Всеукраїнського громадського об'єднання "Успішна Україна" до міністра охорони навколишнього природного середовища України П. М. Ігнатенка, який дав доручення своїм службовцям обґрунтувати таке їхнє рішення. Як відомо, сам міністр виступає за розширення повноважень громадських інспекторів, а не за їхнє скорочення.

Однак було б несправедливим вважати тільки державних службовців головними порушниками природоохоронних вимог. Надто великою є спокуса заробити на беззахисній природі, щоби підприємці, та й не тільки вони, могли встояти проти неї. В такому разі саме небайдужа громадськість виступає на захист інтересів держави. І ми маємо справжні досягнення у цій справі. Наша судова система — «притча во язицех». На те, щоби добитися справедливості, можуть піти роки. Серед засновників і членів Всеукраїнського громадського об'єднання (далі — ВГО) «Успішна Україна» є люди, які свідомо, цілеспрямовано і вперто відстоюють інтереси держави та місцевих громад в аспекті природоохоронної діяльності. Так, можливо, вперше в незалежній Україні громадський інспектор О. І. Острик, один із засновників ВГО «Успішна Україна», виграв справу про відшкодування державі 1 286 382 грн (!) за шкоду, заподіяну «внаслідок незаконної вирубки дерев в полезахисній лісосмузі навколо двох садів за межами населеного пункту на землях Биринської сільської ради», Новгород-Сіверського району. [3]

У 2004 році ТОВ «Заденянське» на підставі власного ордеру знищило 580 тополь і лип, а всього ордер був виписаний на 750 дерев. Вирубка проведена із порушенням законодавства, за яким вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення віднесено до виключної компетенції сільських, селищних та міських рад. Громадському екологічному інспектору вдалося відстояти інтереси Биринської громади в суді; і тепер нам лишається лише простежити, щоби рішення суду було виконано, і хоча б частина грошей пішла на розвиток цього села.

Можливо, наведені тут факти видадуться вам поодинокими і незначними, але в них, як у краплині води, відбивається ситуація з охороною заповідних зон та природного середовища по всій Україні. Цей стан — боротьба, часто небезпечна. А за нею — судова тяганина, яку не кожен може витримати. Тому так важливі оптимістичні приклади перемоги верховенства права над беззаконням.

І ще хотілося б поставити питання про відповідальність перед державою та громадськістю за злочини, скоєні перед природою. Чи ефективним є державний нагляд за природними ресурсами у такому стані, у якому він є зараз? Адже ми бачили, що часто "державне" розуміється або як "нічиє" або як "моє". Що могло би запобігти такому підходу? Звичайно, освіта і виховання. А також і формування в людині почуття власника, справжнього хазяїна своєї землі.

Запрошуємо до дискусії з цього приводу.

1. Цит. за Листом до Міністра охорони навколишнього природного середовища України С. В. Полякова від 5. 11. 2004 р.

2. Лист начальника Держуправління екоресурсів Чернігівської області С. В. Гороновича.

3. Цит. за Рішенням Господарського суду Чернігівської області.

Благими намірами вистелена дорога до…

Ольга Мелень,
керівник юридичного відділу МБО «Екологія—Право—Людина»

Грандіозні проекти, які реалізуються урядами чи приватними інвесторами, в багатьох країнах спричиняють незадоволення місцевих мешканців та екологічної громадськості. Попри такі протести, одіозні проекти часто реалізовуються і в майбутньому спричиняють, як мінімум, економічну шкоду, а іноді - й не передбачувані наслідки для довкілля та людей. При чому така ситуація характерна не тільки для країн, що розвиваються, але й для демократичних розвинутих країн. Ситуацію в Україні з глибоководним судновим ходом (далі — ГСХ) Дунай-Чорне море, можна вважати досить типовою: заради невідомих економічних переваг приноситься в жертву природа. І це при тому, що природа в цьому унікальному куточку Одеської області дійсно не може залишити байдужим нікого. Навіть якщо ви не чули про численні міжнародні угоди, які охороняють дельту Дунаю, чи вам не відомо про ту кількість птахів, риб, комах і рослин, які знаходяться під загрозою зникнення та знайшли собі притулок в цьому заповіднику, — значимість цієї території не втрачається.

Не дивно, що така наруга над довкіллям, як будівництво каналу через територію Дунайського біосферного заповідника ЮНЕСКО, викликала бурю протестів і української, і міжнародної громадськості. Заради чого уряд України пішов на це?

Немає потреби ще раз описувати ті численні переваги для Придунав'я в цілому і України зокрема, про які постійно говорили в Мінтрансі та «Дельта-Лоцман» через численні ЗМІ, критикуючи екологів за їхні протести проти каналізації Бистрого. Проте реальні оцінки і цифри, які стоять за спиною такого відомого і скандального проекту, відомі далеко не всім.

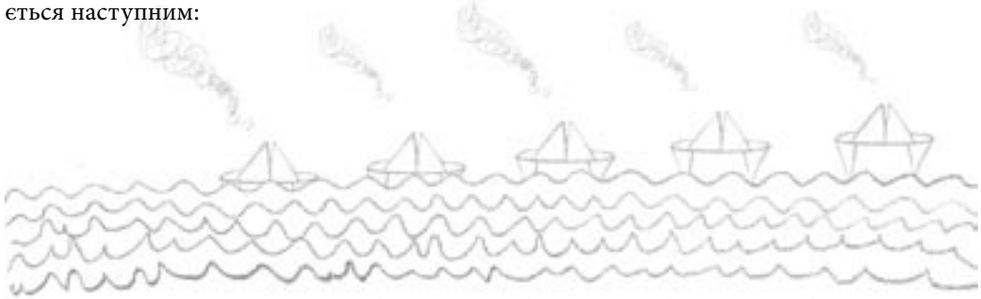
Питання спорудження ГСХ Дунай-Чорне море через територію Дунайського біосферного заповідника, як виявилося, мало під собою не тільки екологічні застереження, але й гідрологічні, економічні, соціальні тощо.

Так, станом на травень 2006 року глибини на барі гирла Бистре становили 1,8 м, замість передбачених робочим проектом

І етапу 5,85 метрів, що підтверджує те, що боротьба із замулюванням і живою дельтою може перетворитися в боротьбу з вітряками. При таких глибинах конкурентноздатність українського каналу стає більш ніж сумнівною.

Про непривабливість каналу для судновласників свідчить статистика суднопроходів через гирло Бистре, яка показує, що за 13 місяців експлуатації ГСХ ним скористалося 775 суден, при тому, що проектом було заплановано 1349 суднопроходів .[1]

Якісний аналіз фактичної загальної кількості суднопроходів з 26.08.2004 р. по 30.09.2005 р. (всього — 775) характеризується наступним:



Кількість судопроходів:	*13*	*43*	*40*	*132*	*547*
Осадка суден (метрів):	*> 5,0*	*5,0 — 4,5*	*4,5 — 4,0*	*4,0 — 3,5*	*< 3,5*

Дана таблиця свідчить, що канал через гирло Бистре використовувався в основному малотоннажними суднами, які і не можуть забезпечити прибутковість каналу.

Як результат, економічні показники від експлуатації каналу свідчать про відсутність економічного обґрунтування спорудження каналу.

Перший рік функціонування показав суттєву невідповідність планових показників із фактичними (план доходів виконаний тільки на 15%).

Теперішнім керівництвом підприємства проведений ретельний аналіз економічної складової проекту ГСХ Дунай — Чорне море, основні моменти якого характеризуються наступними показниками:

	Згідно робочого проекту* (за рік)	Фактично 26.08.2004—30.09.2005 (13 місяців)	Відсоток виконаних планових показників
1. Кількість суднопроходів, одиниць (суден)	1349	775	57,5%
2. Сумарний модуль (об'єм) суден, що пройшло гирло Бистре, тис. куб. м	12057	4872,2	40,4%
3. Сумарний річний дохід від експлуатації ГСХ, тис. грн.	40860	5949,9	14,6%

** — згідно показників Зведеного комплексного висновку Укрінвестекспертизи від 20.04.2004 №121/03.*

Одним з факторів, які зумовлюють неефективність каналу, є невиконання всіх вимог для мінімізації негативного впливу гідрологічних факторів. Зокрема, державне підприємство «Дельта-Лоцман» виконало тільки ділянку довжиною 410 метрів огорожувальної дамби, замість передбачених проектом І етапу 1040 метрів, яка повинна була бути збудованою ще до листопаду 2004 року, що робить неможливим тривалу експлуатацію суднового ходу.

Фактично авторський нагляд протягом терміну будівництва не виконувався, що є грубим порушенням будівельних норм та стандартів.

Незважаючи на таке швидке замулювання каналу, на збитковість проекту та скандал навколо нього, ДП «Дельта-Лоцман» продовжує просувати другу чергу будівництва каналу. Перешкодою для цього було Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, яке двічі повертало документацію на доопрацювання у зв'язку з недоліками, зокрема і невідповідності запланованої діяльності вимогам національного законодавства та міжнародних зобов'язань України.[2] Згідно з вимогами висновків екологічної експертизи, замовники були зобов'язані надати додаткові обґрунтування не-порушення законодавства та міжнародних конвенцій цим будівництвом.

Для підготовки такого обґрунтування замовники навіть скористалися послугами відомої юридичної фірми в Одесі. Проте, навіть твердження юристів фірми про законність такого будівництва є непереконливими. Правовий висновок є спробою переконати посадовців та громадськість в тому, що біле є чорним.

Мінприроди здалося. 19 квітня 2006 р. заступник міністра Анатолій Гриценко підписав позитивний висновок №345 додаткової державної екологічної експертизи щодо робочого проекту "Створення глибоководного суднового ходу Дунай-Чорне море на українській ділянці дельти. Повний розвиток". Таким чином, Мінприроди знову погодило суперечливий проект каналу через гирло Бистре.

Як будуть розвиватися події далі — невідомо, оскільки позиція уряду щодо цього проекту є невизначеною.

Нещодавнє інтерв'ю міністра транспорту свідчить, що транспортне відомство націлене на отримання прибутків від каналу, а Бистре не може забезпечити цього. Як було підраховано журналістами 5 каналу, на канал вже витрачено 120 млн. грн., а прибутку отримано тільки 5 млн. Тому Міністерство транспорту не виключає і пошук альтернативних шляхів вирішення проблеми каналу .[3]

Першим кроком до альтернативного вирішення питання каналу було зроблено в Мінтрансі, коли автору альтернативного каналу через Жебріянівську бухту дано дозвіл на розробку проектної документації (далі - ТЕО) цього проекту. Цікаво зазначити, що при колишньому керівництві транспортного відомства альтернативний канал постійно блокувався, а після запуску каналу через гирло Бистре було закрито для судноплавства з'єднувальний канал, який функціонує в дельті Дунаю вже протягом тривалого часу, і у 2002 році забезпечував прохід 2617 суден .[4]

Сподіваємося на розумне і виважене рішення нового уряду з врахуванням усіх екологічних, правових, гідрологічних та економічних аспектів.

1. *Лист Міністерства транспорту України від 02.11.2005р. №2460/27/10-05 Прем'єр-Міністру України Ю. І. Єхануровy на доручення КМУ від 26.10.2005 № 56559/1/1-05.*
2. http://www.menr.gov.ua/index.php?menu_id=238
3. Дунай-Чорное море: нужен альтернативный канал, «Моряк Украины», 26.04.2006р. №16
4. Олег Рубель, «Быть ли Быстрому?» Судоходство. №9, 2005.

Природа і ми

Оксана Гуцал,
заступник голови громадського об'єднання „Наше місто", місто Тернопіль

Сьогодні на нашій планеті співіснують дві рівновеликі живі сили — Природа і Людина. І якщо про їхнє походження ще інколи виникають дискусії, то про те, що ці сили взаємозв'язані і взаємозалежні, — немає сумніву. Очевидно і те, що Природа може існувати без Людини, а Людина без Природи — ні .

У процесі свого еволюційного розвитку Природа виробила певні закони і правила, порушення котрих спричиняє негативні явища в ході цього процесу. Тому Людина свою господарську діяльність на планеті мусить обмежити цими законами.

Головний закон природної еволюції — ***в природі все взаємозв'язане.*** Порушення рівноваги в одній системі неминуче спричиняє зміни в інших. У своєму господарському природокористуванні людина здебільшого нехтує цим законом, завдаючи шкоди природному довкіллю, а в кінцевому рахунку і собі. Видобуваючи у всезростаючих об'ємах корисні копалини з надр планети, вирубуючи ліси, викидаючи у повітря і воду незліченну кількість забруднень, людина змінює природні умови життя на Землі, суттєво погіршуючи їх. То чи виправдані ті досягнення матеріального прогресу і ті матеріальні здобутки людства, якщо ціна їм — знищені природні ресурси для життя майбутніх поколінь!

У природі ніщо не зникає безслідно і не утворюється з нічого — закон природного кругообігу. Отже, всі відходи життєдіяльності та господарювання людини залишаються в природному довкіллі той чи інший час без змін. Природа не має механізмів утилізації штучних, синтезованих людиною матеріалів, що складають більшість промислових і побутових відходів. Переробити і знешкодити їх мусить сама людина, затративши на це певні кошти. Однак нинішня суспільна свідомість ще не сягнула такого рівня, щоб така необхідність стала нормою життєвої етики Людини. Відходи накопичуються в природному довкіллі, створюючи екологічну небезпеку всьому живому.

Всі процеси в природі відбуваються в оптимальних режимах, тобто найкраще в існуючих умовах даної екологічної системи. Їхня зміна заради господарської вигоди частіше завдає шкоди природі, ніж приносить користь людям. Про це свідчать наслідки не таких ще давніх проектів повороту сибірських рік, затоплення великих територій суші штучними морями, зрошення посушливих земель. Таке грубе втручання в природний світ, нехтуючи його законами, завдало серйозної шкоди довкіллю — втрачені значні площі родючих земель, порушені прибережні екосистеми великих і малих рік, висохлі озера, засолені ґрунти. Така ціна матеріальної вигоди авторів проектів та їхніх про владних лобістів.

У природному світі все має цінність і відіграє свою роль. Цей важливий закон Природи найчастіше нехтується і порушується людиною заради вигоди в її господарській діяльності. Вирубуються ліси, розорюються схили, видобуваються із земних надр незліченна кількість корисних копалин, використовуються отрутохімікати для знищення шкідників у сільському господарстві. Таке природокористування порушує рівновагу екологічних систем, що формувались тисячоліттями. Тому й почастішали на Землі природні стихії — повені , зсуви , локальні землетруси, ерозії ґрунту.

Технічний прогрес цивілізації розвивається за своїми законами, відмінними від законів природної еволюції. Людиною зневажається існування в природі речовинно-енергетичних лімітів, котрі раціонально обмежують біологічну продуктивність екосистеми, нехтується і закон найбільш ефективного використання енергії. Це незважаючи на те, що в ході історичного розвитку в природі на одиницю корисної продукції витрачається в середньому все більша кількість енергії. Згідно з цими природними законами, Людина повинна більш економно витрачати природні ресурси на свої потреби.

На сучасному рівні розвитку людської цивілізації відбувається перетворення біосфери в ноосферу, де головною координаційною силою подальшого еволюційного процесу є людський розум. І тепер від нього залежить, чи зможе людство, підкорившись природним законам, узгодити з Природою свій розвиток чи, піддавшись полону власних амбіцій, ненаситності та вседозволеності, прискорить закономірні наслідки порушення норм екологічної етики своєї життєвої поведінки на Землі.

Виконання міжнародних угод у сфері охорони довкілля

Щодо виконання Україною своїх зобов'язань за Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля

Андрій Андрусевич,

спеціаліст з міжнародних питань МБО „Екологія — Право — Людина" [1]

У травні 2005 року на другій Нараді сторін Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція, 1998) було прийняте рішення щодо виконання Україною своїх зобов'язань за Оргуською конвенцією. [2] ***У рішенні йдеться про невиконання Україною низки своїх зобов'язань, передбачених Оргуською конвенцією, зокрема — щодо створення та підтримки чіткої, прозорої та злагодженої структури для виконання положень Конвенції.***

Прийняте рішення потребує аналізу з метою з'ясування його причин, підстав та наслідків. Це дасть можливість в подальшому визначити заходи, які слід вжити на національному рівні з метою забезпечення виконання зобов'язань, взятих Україною згідно Оргуської конвенції. З цією метою стаття містить аналіз окремих зобов'язань, які покладає на держави Оргуська конвенція, та механізму дотримання Конвенції у контексті прийнятого рішення, а також аналіз окремих особливостей прийнятого рішення.

1. Основні зобов'язання за Оргуською конвенцією

Оргуська конвенція закріплює екологічні права на доступ до екологічної інформації, на участь громадськості у процесі прийняття екологічно-значимих рішень та на доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (стаття 1 Конвенції).[3]

Конвенція містить чіткі процедури надання, збору та поширення екологічної інформації, під якою слід розуміти не лише інформацію про стан довкілля та його елементів, але й інформацію про фактори, діяльність та заходи, які впливають чи можуть вплинути на довкілля (включаючи, наприклад, законодавство). Це поняття також включає інформацію про стан здоров'я та життя людей і навіть стан споруд в тій мірі, в якій на них впливає стан навколишнього середовища.

Оргуська конвенція закріплює дві основні складові права на доступ до екологічної інформації: активний, коли особа сама звертається до державного органу з метою отримання інформації, та пасивний, коли державний орган самостійно інформує громадськість з окремих екологічних питань. Наприклад, шляхом публікації річного звіту про стан довкілля в країні.[4] Згідно Конвенції, суб'єктом права на доступ до екологічної інформації є громадськість — одна або більше фізична (чи юридична) особа, або їх об'єднання. Таким чином, і фізичні особи, і громадські організації мають право звертатись до державних органів з метою отримання екологічної інформації.

Оргуська конвенція встановлює низку спеціальних вимог щодо надання екологічної інформації (стаття 4). Такі вимоги включають:

- відсутність необхідності доводити зацікавленість (зокрема, відсутність необхідності вказувати мету отримання інформації);
- встановлення конкретних термінів надання інформації (у загальному один місяць);
- підстави відмови у наданні інформації (їх слід тлумачити обмежено з метою врахування зацікавленості громадськості у розкритті інформації). Рішення щодо України наголошує на вичерпності підстав відмов, визнаючи, що право власності на проектну документацію не може бути підставою для відмови. Загалом, Конвенція має на меті встановити максимально сприятливі умови для суб'єктів отри-

мання екологічної інформації.

З метою забезпечення реалізації права на участь у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля, Оргуська конвенція закріплює спеціальні вимоги до такого процесу (статті 6-8). Конвенція розрізняє три категорії рішень:

- дозвільні рішення щодо конкретних проектів (ст.6);
- прийняття планів, програм та політики (ст.7);
- прийняття нормативно-правових актів (ст.8).

Конвенція встановлює детальні вимоги щодо участі громадськості при прийнятті рішень щодо конкретних проектів. Не обмежуючи можливість вибору форм участі зацікавленої громадськості, Конвенція встановлює вимоги щодо видів рішень, де має бути забезпечена участь громадськості, основних етапів та стандартів забезпечення участі громадськості. Окрім того, слід зауважити, що суб'єктом права на участь є зацікавлена громадськість, поняття якої закріплює ст.2 Конвенції (зокрема, екологічні громадські організації).

Не всі рішення щодо проектів вимагають забезпечення участі громадськості, а лише ті, що мають дозвільний характер та стосуються видів діяльності, перерахованих у додатку 1 до Конвенції.[5] Держави також можуть застосовувати відповідні положення Конвенції щодо участі громадськості у процесі прийняття інших рішень. Наприклад, шляхом закріплення додаткових видів діяльності, не включених до Додатку 1,[6] чи шляхом прийняття рішення про застосування положень Конвенції в конкретному випадку. Таким чином, є дві умови, які повинні виконуватись одночасно: процес прийняття рішення повинен носити дозвільний характер, а діяльність, щодо якої приймається рішення (наприклад, проект будівництва заводу), має відповідати переліку у Додатку 1.[7]

До етапів процесу забезпечення участі громадськості можна віднести інформування про намір прийняти рішення, надання відповідної інформації; консультації з громадськістю; врахування думки громадськості при прийнятті остаточного рішення. Власне виконання процесуальних вимог (оголошення про намір прийняти рішення, зміст такого оголошення тощо) з одного боку має на меті забезпечити дотримання певних стандартів, з іншого — передбачає застосування таких стандартів. До стандартів процесу участі громадськості можна віднести ефективність, своєчасність та адекватність інформування про намір прийняти рішення; обов'язок консультуватись із громадськістю на ранніх етапах процесу прийняття рішення; належне врахування думки громадськості при прийнятті остаточного рішення.

Рішення, прийняте щодо України Комітетом із дотримання, базується на дотриманні таких стандартів. Порушення положення щодо ефективного, своєчасного та адекватного інформування призвело і до порушення інших вимог щодо забезпечення участі громадськості. Відмова у наданні проектної документації громадськості, оголошення наміру прийняти рішення щодо проекту за 7 днів до фактичного прийняття рішення практично унеможливлювало виконання інших зобов'язань щодо участі громадськості. (Адже громадськість не могла висловити зауваження, не маючи проектної документації. А навіть якби мала, то 7 днів — термін надто малий для належного врахування думки громадськості).

Право на доступ до правосуддя, зміст якого розкриває ст.9 Конвенції, містить три основні елементи: право звертатись до суду у випадку порушення права на доступ до екологічної інформації, право звертатись до суду у випадку порушення права на участь та право звертатись до суду з метою оскарження дій чи бездіяльності, що порушують національне законодавство у сфері охорони довкілля (не тільки в інформаційній сфері чи у сфері участі громадськості). У цьому контексті слід зауважити, що лише особи, які зверталися з проханням про надання екологічної інформації мають відповідне право на звернення до суду (тобто, пасивний елемент права на доступ до екологічної інформації не є частиною першого елементу права на доступ до правосуддя).

2. Механізм дотримання Оргуської конвенції

Перша Нарада сторін Оргуської конвенції у 2002 році прийняла рішення I/7, яким створила Комітет з дотримання. Комітет створено на підставі статті 15 Конвенції, котра передбачає можливість створення такого механізму розгляду (контролю)[8] дотримання сторонами своїх зобов'язань за Конвенцією. Сам механізм дотримання складається не лише із Комітету з дотримання, але й включає певні особливі функції Наради сторін та секретаріату Конвенції.

На час розробки самої Конвенції ця ідея викликала багато спірних питань, що, очевидно, затягнуло б переговори щодо тексту Конвенції, завершення яких мало відбутися до проведення пан'європейської конференції міністрів охорони довкілля в м. Оргус (Данія) в 1998 році, де й була підписана Конвенція. Тому основний переговорний процес щодо створення механізму контролю за дотриманням Конвенції почався після її підписання, а завершився процес розробки механізму розгляду (контролю) дотримання Конвенції прийняттям вказаного рішення та обранням членів Комітету на першій Нараді сторін Конвенції.

Метою роботи Комітету є «розгляд того, як сторони дотримуються своїх зобов'язань за Конвенцією».[9] Відповідно, Комітет уповноважений розглядати будь-які питання щодо дотримання Конвенції. Для досягнення цієї мети на Комітет покладено три основні функції:

1) розгляд звернень, подань та повідомлень (відповідно від держав, секретаріату та громадськості);
2) підготовка звітів про стан дотримання та реалізації (імплементації) конвенції;
3) контроль, оцінка та сприяння виконанню зобов'язань щодо звітування держав.

Порядок виконання цих функцій чітко регламентується, включно із тими повноваженнями, що їх має Комітет при виконанні відповідних функцій. Окрім того, Комітет прийняв свій modus operandi (правила роботи).

Комітет складається із восьми членів, які виконують свої функції в особистій якості. Іншими словами, члени Комітету не є представниками країн (на відміну від низки подібних комітетів, створених в рамках міжнародних угод у сфері охорони довкілля. Наприклад, Конвенції Еспо, де членами Комітету з імплементації є держави).[10] Це забезпечує неупередженість та незалежність роботи Комітету. Разом з тим, членами Комітету можуть бути лише громадяни країн, які є сторонами або підписали Конвенцію. Члени Комітету обираються Нарадою сторін, повинні во-

лодіти високими моральними якостями та визнаною кваліфікацією у сферах, до яких має відношення Конвенція. Ще однією особливістю Комітету з дотримання є те, що неурядові організації мають право подавати свої кандидатури до складу Комітету.

Рішення щодо України було прийняте в межах виконання Комітетом першої із вказаних функцій: розгляд звернень, подань та повідомлень. Комітет уповноважений розглядати три типи заяв: звернення від держав щодо недотримання Конвенції іншою державою чи самою державою, що подає звернення; подання секретаріату щодо недотримання стороною конвенції своїх зобов'язань; та повідомлення від громадськості. Процедура розгляду повідомлень від громадськості має особливості, які відрізняють її від процедури розгляду звернень держав та подань секретаріату.

Суб'єктом подання повідомлення до Комітету є громадськість. Хоча саме рішення про створення та функції Комітету не дає визначення громадськості. Очевидно, що для розкриття змісту терміну „громадськість" слід застосувати ст.2. Конвенції. (Про що йшла мова вище). Особливістю процедури є те, що до суб'єктів подання повідомлень застосовується принцип недискримінації за громадянством та місцем знаходження, закріплений у ст.3 (пункт 9). Таким чином, громадська організація, що зареєстрована та діє в одній країні може подавати повідомлення про недотримання Конвенції іншою країною. Це підтверджується і практикою Комітету, який розглянув повідомлення від громадської організації з Молдови щодо недотримання Конвенції Туркменістаном. [11]

Сама можливість оскаржувати дії чи бездіяльність держави з боку громадян інших держав чи їх об'єднань не є нововведенням механізму Оргуської конвенції. Така можливість в принципі передбачена низкою інших міжнародних механізмів у сфері прав людини. Зокрема, Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р. не обмежує право осіб, неурядових організацій чи груп осіб подавати заяви до Європейського суду з прав людини щодо держав, громадянами яких вони не є чи на території яких вони зареєстровані (ст.34)[12]. Проте, таке звернення до Суду обмежене порушенням відповідних зобов'язань держави щодо такої особи. Базовим у цьому відношенні є поняття юрисдикції. Адже сторони Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод мають зобов'язання гарантувати відповідні права та свободи «кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією» (ст.1). Хоча сама концепція юрисдикції держави не обмежена територіальною складовою, що підтверджується практикою Суду .[13] Існування зобов'язання держави гарантувати відповідні права чи інтереси осіб, що звертаються, є умовою прийнятності їх скарг.

Таким чином, право осіб звертатись до Комітету з дотримання Оргуської конвенції із повідомленнями щодо дотримання Конвенції державами, громадянами яких вони не є, відповідає сучасній міжнародно-правовій практиці у сфері прав людини. Існування такого зобов'язання передбачене ст.3, яка закріплює принцип недискримінації за громадянством та місцем знаходження щодо реалізації прав, закріплених Конвенцією. Проте, таке право на звернення до Комітету мало б обмежуватись порушенням відповідних зобов'язань держав щодо таких осіб. Це стосуються, зрештою, і осіб, які звертаються до Комітету щодо держав, громадянами яких вони є.

Механізм дотримання Конвенції не обмежує предмет звернення до порушення прав. Навпаки, предметом звернення є «дотримання стороною положень Конвенції», що є значно ширшим поняттям. Іншими словами, особи можуть звертатись до Комітету не лише, коли порушуються зобов'язання держав по відношенню до таких осіб, але й коли порушуються зобов'язання, які взяла держава виключно по відношенню до інших сторін Конвенції. Цим механізм дотримання Оргуської конвенції відрізняється від прийнятої практики механізмів, які передбачають звернення зі скаргами на державу лише осіб, права чи інтереси яких були порушені. Такий підхід до механізмів дотримання досить широко застосовується в рамках міжнародних угод у сфері охорони довкілля.[14] Наприклад, Картагенський протокол про біобезпеку 2000 р., Конвенція Еспо 1991 р. Проте, ці механізми мають дуже обмежені можливості для звернення осіб та неурядових організацій. Поєднання двох концепцій концепцій контролю за дотриманням міжнародно-правової угоди в одному механізмі є особливістю механізму контролю за дотриманням в рамках Оргуської конвенції і є виявом дуалістичної природи Конвенції: з одного боку, це угода у сфері охорони довкілля, з іншого — угода, що закріплює окремі (екологічні) права людини.

Розгляд повідомлень від громадськості передбачає два етапи: визначення прийнятності повідомлення та розгляд справи по суті. Розглядаючи прийнятність повідомлення, Комітет відхиляє повідомлення, якщо воно:

1) анонімне;
2) складає зловживання правом
подавати таке повідомлення;
3) очевидно необґрунтоване;
4) несумісне із положеннями рішення I/7
(про створення Комітету)
або Конвенцією.

Наявність національних засобів захисту може розглядатись Комітетом і на етапі прийнятності, і на подальших етапах. Проте безпосередньої вимоги вичерпувати національні засоби немає.[15] Якщо Комітет визнає повідомлення прийнятним, державі, щодо якої зроблено повідомлення, надається п'ять місяців для подання свого пояснення чи заяви щодо обставин питання, яке було предметом повідомлення. (Такий термін складає три місяці у випадку прийнятності звернення від держави). Комітет розглядає справу по суті після отримання такого пояснення або після збігу п'ятимісячного терміну.

Засідання Комітету є відкритими, у тому числі для суб'єктів звернення та держав, щодо яких було подане повідомлення. На практиці Комітет надає можливість сторонам подати свої аргументи та відповісти на додаткові питання, які виникають у членів Комітету. Проте, та частина засідань Комітету, де розглядається проект самого рішення Комітету, є закритою. Таким чином, обговорення предмету повідомлення є відкритим, а обговорення рішення Комітету є закритим.

Рішення Комітету щодо конкретних справ (у тому числі повідомлень від громадськості) складаються із двох частин: висновку щодо дотримання та рекомендацій. Висновок є правовою оцінкою фактів та обставин, які були подані на розгляд Комітету щодо до-

тримання положень Конвенції. Висновок є остаточним і у складі усього рішення Комітету подається на затвердження Нарадою сторін. Ні рішення I/7, ні практика Комітету не дають підстав вважати, що висновки Комітету можуть бути скасовані Нарадою сторін. Друга частина рішення — це рекомендації Нараді сторін щодо тих заходів, які слід вжити у зв'язку із висновком Комітету.

Нарада сторін може вжити певних заходів щодо країни, яка не дотримується Конвенції. Такі заходи включають надання консультацій, рекомендацій. Вона також може вимагати розробки та подання стратегії й плану її реалізації для забезпечення дотримання Конвенції стороною, заяви про недотримання Конвенції; видавати попередження; тимчасово позбавити державу спеціальних прав та привілеїв, передбачених Конвенцією. Нарада сторін приймає рішення про заходи, які слід вжити в залежності від конкретного питання, що розглядається, та, враховуючи ступінь, причину та періодичність недотримання Конвенції стороною. Нарада сторін вповноважена одночасно вжити два і більше заходів.

Заслуговує уваги питання кваліфікації таких заходів, як засобів примусу з точки зору теорії та практики міжнародного права. Користуючись класифікацією засобів примусу на санкційні та несанкційні ,[16] можна зробити висновок, що заходи, передбачені рішенням I/7, носять характер санкцій. Адже вони приймаються у відповідь на встановлене міжнародне правопорушення по відношенню до держави, що його здійснила. Практика функціонування механізму дотримання Конвенції не має прикладів застосування заходів до держав, в діях яких не було виявлено порушення їх зобов'язань за Конвенцією.

Заходи, що вживає Нарада сторін, є колективними, а не індивідуальними. У цьому особливість санкцій, передбачених механізмом дотримання Конвенції. У свою чергу ці колективні санкції, з одного боку, не є інституціональними, адже приймаються не організацією, проте, з другого боку, є близькими до інституціональних, оскільки приймаються колективним представницьким органом Конвенції. Аналіз заходів з точки зору категорій санкцій не видається можливим, адже сучасна доктрина міжнародного права виділяє колективні санкції у окрему групу, а поняття реторсій, репресалій та заходи самозахисту застосовуються лише до індивідуальних дій держав.[17] Тим не менше, можна говорити про те, що окремі заходи, передбачені рішенням I/7, носять характер реторсій. Наприклад, надання рекомендацій чи прийняття декларацій. А інші — репресалій. Наприклад, тимчасове позбавлення прав.

Найвагомішою санкцією, що носить характер репресалій, слід вважати тимчасове позбавлення спеціальних прав та привілеїв, передбачених Конвенцією. Такими правами є:
-право голосу (ст.11);
-право пропонувати поправки (ст.14);
-право пропонувати кандидатури та брати участь в роботі допоміжних органів (бюро, робочі групи);
-право отримувати допомогу в рамках Конвенції (і загальну, і для участі в роботі її органів).

Слід зауважити, що практичне застосування цієї санкції має відбуватись у відповідності до норм міжнародного права щодо призупинення дії міжнародного договору (параграф g) рішення I/7). У першу чергу такі норми, як відомо, містяться у Віденській конвенції про право міжнародних договорів (1969), яка передбачає, зокрема, суттєве порушення договору як необхідну умову призупинення дії договору (ст.60 Віденської конвенції) .[18] Необхідність застосування статті 60 Віденської конвенції випливає із суті механізму з дотримання Конвенції, головною складовою якого є Комітет з дотримання, що розглядає питання порушення стороною положень договору. Тому, якщо Комітет вважає за можливе застосування такої санкції, його рішення має містити обґрунтування суттєвого порушення договору, яке полягає у безпідставній відмові від договору або порушенні положення, що має суттєве значення для реалізації об'єкта та цілей договору (п.3 ст.60 Віденської конвенції). З цього випливає, що прийняття такого заходу (санкції), як призупинення спеціальних прав, має відбуватись лише в межах та у відповідності до процесу призупинення дії договору по відношенню до держави, спеціальні права якої має намір позбавити Нарада сторін.

Таким чином, механізм дотримання Конвенції передбачає застосування колективних санкцій інституціонального характеру; а застосування конкретних заходів залежить від тяжкості міжнародного правопорушення.

3. Окремі особливості прийнятих рішень щодо України

Україна стала однією із трьох країн, щодо яких були прийняті перші рішення Нарадою сторін в межах механізму дотримання. (Іншими двома країнами були Туркменістан[19] та Казахстан[20]). Кожному з рішень, прийнятих Нарадою сторін, передував розгляд відповідних питань Комітетом з дотримання.[21] Рішення, які були прийняті щодо України, заслуговують аналізу і з процесуальної точки зору (процедура розгляду та прийняття рішення), і матеріальної (об'єм та зміст порушення зобов'язань, об'єм відповідальності).

Однією із особливостей рішення щодо України є те, що суб'єктів звернення до Комітету було два: громадська організація "Екоправо-Львів" (із повідомленням) та держава Румунія (із зверненням). Повідомлення міжнародної еколого-правової організації "Екоправо-Львів" (далі — ЕПЛ) і звернення Румунії стосувались одного питання — будівництва урядом України глибоководного суднового ходу (каналу) через гирло Бистре р. Дунай.

Румунія звернулась до Комітету з дотримання після того, як Комітет прийняв рішення про прийнятність повідомлення ЕПЛ. Проте, у зв'язку із тим, що термін, який надається державі для надання пояснень у відповідь на звернення держави, є меншим (три місяці), Комітет мав можливість розглянути звернення Румунії одночасно із розглядом повідомлення ЕПЛ (що відбулось у грудні 2004 року). Незважаючи на прохання ЕПЛ не об'єднувати розгляд, Комітет прийняв єдине рішення за результатами розгляду повідомлення та звернення (в частині). І відповідно Нарада сторін прийняла одне рішення. З процесуальної точки зору цікавим є той факт, що Комітет з дотримання вирішив об'єднати розгляд повідомлення від ЕПЛ та в частині звернення від Румунії, незважаючи на їх суттєву відмінність як суб'єктів звернення. (В іншій частині розгляд звернення від Румунії був відкладений до розгляду відповідного звернення Румунії до Ко-

мітету з імплементації Конвенції Еспо). Питання об'єднання розгляду звернень від різних суб'єктів, один з яких не є суб'єктом міжнародного права (громадська організація), очевидно потребує окремого аналізу у майбутньому, особливо з точки зору порівняльного аналізу практики міжнародних судових та квазісудових органів.

Уряд України жодним чином не відреагував на подання повідомлення ЕПЛ та звернення Румунії до Комітету з дотримання. Маючи відповідно п'ять та три місяці, щоб подати свої пояснення, та взяти участь в розгляді скарги, уряд України не скористався цими можливостями. Слід вважати, що факт ігнорування механізму дотримання Оргуської конвенції був одним із факторів, котрий вплинув на вибір заходів, які вжила Нарада сторін. Це підтверджується самим рішенням, у преамбулі якого зазначено, що Нарада сторін Конвенції «на жаль, відзначає відсутність відповіді Сторони [України] на повідомлення та звернення у відповідності до вимог рішення I/7» .[22] Це не означає, тим не менше, що не було офіційної позиції уряду України з цього питання. Проте, перш ніж перейти до аналізу цього питання, варто коротко зазначити обставини справи, які стали предметом розгляду Комітетом. Це дасть можливість отримати відповідь на важливе питання: чим викликана позиція України щодо дотримання Оргуської конвенції в процесі будівництва каналу Дунай — Чорне море?

У 2003 році уряд України почав активну роботу з відновлення судноплавства в українській частині дельти р. Дунай шляхом розробки та узгодження проекту будівництва каналу через гирло Бистре р. Дунай. Очевидно, що головним чинником була стратегічна необхідність утвердитись в Придунайському регіоні шляхом розвитку транспортної інфраструктури. Розвиток інфраструктури[23] передбачав відновлення вантажопотоків через українську частину гирла р. Дунай, де до недавнього часу була монополістом Румунія, на території якої функціонують кілька суднохідних каналів, включаючи Сулінський, режим судноплавства по якому регулюється Бєлградською конвенцією про режим судноплавства на Дунаї (1948). Власне відновлення судноплавства, а не запровадження, стало ключовим елементом позиції України. [24]

Одним з найскладніших питань, що стало перешкодою для будівництва, є екологічна цінність дельти Дунаю. Практично вся територія української частини дельти є в складі Дунайського біосферного заповідника, а саме гирло Бистре перебуває в заповідній зоні заповідника. Значна частина території дельти охороняється як водно-болотні угіддя за Рамсарською конвенцією про водно-болотні угіддя міжнародного значення 1971 р. Окрім того, будівництво такого об'єкту на кордоні із Румунією ставить питання про застосування Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті 1991 р. (Конвенція Еспо).[25] Особливо складним виявилось не питання будівництва каналу, а запропоноване місце його будівництва — гирло Бистре. Проти будівництва каналу через гирло Бистре виступила низка національних та міжнародних організацій, включаючи Національну академію наук України.[26] У ряді висновків, підготовлених НАН України, обґрунтовується неминуче порушення Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань у випадку спорудження каналу через гирло Бистре.[27] Подібну позицію щодо будівництва через гирло Бистре зайняли неурядові екологічні організації України та інших країн.

Одним із важливих питань проектування та спорудження каналу стало врахування думки громадськості щодо проекту каналу і, відповідно, забезпечення процесу участі громадськості у процесі прийняття рішення щодо каналу. З точки зору міжнародного права, постало питання застосування Оргуської конвенції. Це підняло низку практичних питань: якою є позиція України щодо дотримання Оргуської Конвенції в процесі будівництва каналу? Чи є така позиція України послідовною та цілісною? Позицію України щодо дотримання нею Оргуської конвенції в ході будівництва каналу Дунай — Чорне море можна сформулювати шляхом аналізу офіційних заяв відповідних державних органів, зроблених у формі виступів у засобах масової інформації, міжнародних конференціях, засіданнях органів міжнародних організацій, виступів в ході судових засідань на національному рівні, на основі інформації, поданої урядом у звіті про виконання Оргуської Конвенції .[28]

Україна із самого початку розробки Оргуської конвенції займала прогресивну позицію, підтримуючи ідею прийняття Конвенції. Україна протягом багатьох років підкреслювала бажання переслідувати цілі та завдання Конвенції. Прикладом цього може бути головування міністра охорони навколишнього середовища на одній із сесій першої Наради сторін Конвенції (Лукка, 2002), закріплення у Плані дій Україна - ЄС відповідного положення про пріоритетність імплементації та практичної реалізації Оргуської конвенції Україною тощо. Окрім того, було вжито низку заходів на національному рівні, спрямованих на імплементацію Конвенції. (Внесення змін до ЗУ «Про охорону природного навколишнього середовища», прийняття окремих підзаконних актів щодо доступу до екологічної інформації та участі громадськості у процесі прийняття рішень, покращення інформування державних органів та населення про цілі та принципи Конвенції.) Таким чином, можна говорити про те, що відповідні державні органи України (у першу чергу Міністерство охорони навколишнього середовища) мали повне розуміння цілей Конвенції та зобов'язань, які вона на них покладає.

Міністерство закордонних справ України заявляло про готовність України до діалогу з міжнародними організаціями та країнами щодо будівництва каналу Дунай — Чорне море, виявляючи розуміння їх стурбованості з приводу екологічних наслідків будівництва каналу.[29] Така готовність, зокрема, виявилась у тому, що вже після відкриття першої черги каналу до України були запрошені експерти ряду міжнародних конвенцій та організацій у 2004 р.[30] Важливо наголосити на тому, що це відбувалось після будівництва першої черги каналу, на відкритті якої був присутній Президент України Л.Кучма. Під час роботи експертів представники уряду (в т.ч. Міністерства охорони довкілля) заявляли про готовність дотримуватись своїх зобов'язань за Оргуською конвенцією.

З іншого боку, намагання національних неурядових організацій взяти участь в процесі прийняття рішення щодо будівництва каналу виявили дещо іншу позицію Міністерства охорони навколишнього середовища. Так, під час розгляду

національними судами позовів ЕПЛ, міністерство заперечувало існування зобов'язань за Оргуською конвенцією — і у відзивах на позовні заяви, і в ході слухань у судах. У результаті проектна документація техніко-економічного обґрунтування інвестицій та першої черги будівництва каналу так і не була надана громадськості. Відповідно, не була й забезпечена участь громадськості. Звіт України про виконання Конвенції, підготовлений та поданий до секретаріату Конвенції Міністерством охорони навколишнього середовища наприкінці 2004 р., містить пряме твердження, що «на практиці… відбувається ігнорування громадської думки» і про відмову надати проектну документацію будівництва каналу .[31]

Можна зробити висновок про відсутність послідовної та цілісної позиції уряду України щодо змісту зобов'язань за Оргуською конвенцією та її дотримання в процесі будівництва каналу Дунай — Чорне море. Тому можна говорити про неналежне виконання Міністерством закордонних справ України обов'язку здійснювати загальний нагляд за виконанням міжнародних договорів України, покладений на нього ст.17 ЗУ «Про міжнародні договори України».

У цьому відношенні рішення Комітету з дотримання щодо України слід розглядати як підтвердження відсутності в Україні реального контролю за виконанням Конвенції. Тим не менше, кілька аспектів цього рішення заслуговують окремого аналізу. По-перше, це частина рішення, що стосується звернення Румунії. По-друге, це висновок про відсутність в Україні чіткої, прозорої та злагодженої структури для виконання положень Конвенції. По-третє, це розгляд Комітетом питання порушення статті 1 Конвенції.

Румунія у своєму зверненні стверджувала, що Україна мала б забезпечити участь в процесі прийняття рішення щодо каналу не лише своєї громадськості, але й зацікавленої громадськості Румунії. Погодившись з таким твердженням, Комітет дійшов висновку, що, хоча Конвенція не містить чітких вказівок щодо того, яким чином має залучатись громадськість інших держав, Комітет врахував, що органам влади України було відомо про зацікавленість румунської громадськості. А тому Україна мала зобов'язання забезпечити їх інформування та участь через органи влади Румунії. [32]

Суб'єкт звернення (ЕПЛ), за повідомленням якого було прийняте рішення, не просив визнавати порушення загальних зобов'язань України за Конвенцією. Власне на етапі подання звернення ЕПЛ чітко вказала, що просить визнати порушення зобов'язань за Конвенцією у конкретному випадку — будівництво каналу. Комітет же дійшов іншого висновку і визнав порушення Україною своїх зобов'язань щодо імплементації Конвенції загалом, не лише у конкретній ситуації. Комітет дійшов такого висновку на основі додаткової інформації, отриманої ним,[33] яка стверджувала про неясність та нечіткість національного законодавства у відповідних сферах, а також регулярність практики порушення відповідних зобов'язань за Конвенцією. З такою позицією не можна до кінця погодитись, адже законодавство України у значній мірі відповідає положенням Конвенції та дозволяє пряме її застосування (ст.19 ЗУ «Про міжнародні договори України»). Можна припустити, що відсутність цілісної та послідовної позиції України щодо дотримання нею зобов'язань за Оргуською конвенцією дала підстави зробити висновок про відсутність в Україні чіткої, прозорої та злагодженої структури для виконання положень Конвенції.

У своєму повідомленні суб'єкт звернення обґрунтовував порушення права жити у сприятливому довкіллі, закріпленого статтею 1 Конвенції як мета самої Конвенції. Стаття 1 говорить, що сторони гарантують відповідні права з метою сприяння захисту права кожної людини нинішнього і прийдешніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту. Звідси обґрунтовувався зв'язок між порушенням прав на доступ до інформації та участь та порушенням права на сприятливе довкілля. Комітет заявив, що порушення відповідних положень Конвенції суперечить її меті, передбаченій ст.1.[34] Таким чином, Комітет залишив відкритим питання щодо можливості порушення права жити у сприятливому довкіллі внаслідок порушення інших прав Конвенції.

Таким чином, рішення Комітету з дотримання та Наради сторін Оргуської конвенції є належною оцінкою стану дотримання Оргуської конвенції в Україні. До основних причин такого рішення слід віднести відсутність цілісної та послідовної позиції органів державної влади України щодо змісту та способів виконання зобов'язань за Оргуською конвенцією, відсутність реального контролю за виконанням зобов'язань, враховуючи практику їх регулярного невиконання державними органами.

Висновки

Як сторона Оргуської конвенції, Україна взяла на себе зобов'язання гарантувати права на доступ до екологічної інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. З метою забезпечення виконання своїх зобов'язань було внесено низку змін до національного законодавства, прийнято низку спеціальних підзаконних актів. Проте, офіційна позиція України щодо виконання нею своїх зобов'язань за Оргуською конвенцією не є послідовною та цілісною, а нагляд за її виконанням на національному рівні практично відсутній. Можна стверджувати про те, що робота державних органів часто відбувається із порушенням взятих Україною зобов'язань.

Механізм дотримання, створений в рамках Оргуської Конвенції, покликаний сприяти виконанню сторонами своїх зобов'язань. Рішення щодо України, прийняте на другій Нараді сторін Конвенції, відображає реальний стан та проблеми дотримання Україною своїх зобов'язань. Разом з тим, кроки, запропоновані Україні, — зокрема, розробка стратегії та практичних механізмів впровадження положень Конвенції — можуть позитивно вплинути на практику застосування Конвенції в Україні.

Першочерговим завданням щодо виконання рішення Наради сторін є аналіз проблем, які є причиною недостатньої реалізації Конвенції в Україні. Без такого аналізу неможливе створення ефективної стратегії впровадження положень Конвенції в національне законодавство та практику. Очевидно, необхідним є створення міжвідомчої робочої групи для виконання рішення Наради сторін за участю відповідних неурядових організацій, що дозволить заручитись їх підтримкою у процесі реалізації виробленої стратегії. Ефективна реалізація цілей та положень Конвенції залишається необхідним елементом побудови громадянського суспільства в Україні та її інтеграції до Європейського Союзу.

1. Протягом 2000-2005 рр. брав участь у переговорах в рамках ЄЕК ООН, зокрема в роботі робочих груп в рамках Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція, 1998) та Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспо,1991). Представляв інтереси суб'єкта звернення (ЕПЛ) під час розгляду справи Комітетом з дотримання Оргуської конвенції щодо недотримання Україною своїх зобов'язань за Конвенцією.
2. Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Second Meeting): Decision II/5b on Compliance by Ukraine, ECE/MP.PP/2005/2/Add.8.
3. Див. щодо аналізу прав, закріплених Конвенцією: Кравченко С., Андрусевич А. Розвиток екологічних прав людини у міжнародному праві//Право України. №2. 2000;
The Aarhus Convention: An Implementation guide. United Nations, 2000. P.29.; Jeremy Wates.
The Aarhus Convention: a Driving Force for Environmental Democracy//Journal for European Environmental and Planning Law. 1/2005.
4. У науковій літературі немає єдності щодо того, що вважати активним та пасивним елементом. Головно різниця полягає лише у тому, що є об'єктом аналізу — право звертатися за інформацією чи обов'язок надавати. Відповідно, з точки зору права, активним є елемент, який передбачає певні дії (звернення), а з точки зору зобов'язань, — вчинення самостійних дій (самостійне поширення екологічної інформації). Див.: The Aarhus Convention: An Implementation guide. United Nations. 2000. P.49.
5. www.unece.org/env/documents/2005/pp/c.1/ece.mp.pp.c1.2005.2.Add.3.r.pdf
6. Там само
7. Там само
8. Російський (автентичний) текст Конвенції містить термін «рассмотрение» (розгляд), а український офіційний переклад — «контроль». З метою уникнення аналізу адекватності перекладу та правової відмінності термінів, що не є предметом цього дослідження, у статті використовуються обидва терміни як синоніми. Англійський текст Конвенції та відповідних рішень використовує термін «compliance mechanism».
9. Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (First meeting, Lucca, Italy, 21-23 October 2002): Decision I/7 Review of compliance, ECE/MP.PP/2/Add.8. 2 April 2004.
10. Meeting of the Parties to the EIA Convention, 1-4 June 2004: Decision III/2 on Review of Compliance, MP.EIA/2004/3.
11. Report of the Compliance Committee, Findings and recommendations with respect to compliance by specific parties (Turkmenistan), ECE/MP.PP/2005/13/Add.5.
12. Текст Конвенції цитується за: Конвенція про захист прав людини та основних свобод (офіційний переклад), Практика Європейського суду з прав людини. Київ: Український центр правничих студій, 1999. №2/1999.
13. Judgment by the ECHR in the case of Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia (2004), para 314.
14. Viet Coester. Review of Compliance under the Aarhus Convention: A Rather Unique Compliance Mechanism.// Journal for European Environmental and Planning Law, 1/2005.P.32.
15. Практика застосування цього положення Комітетом не є послідовною. Так, Комітет визнав неприйнятним повідомлення від вірменської неурядової організації, у зв'язку із тим, що у той час питання, з яким вона звернулась, було предметом позову у національному суді. У той же час, Комітет визнав неприйнятним повідомлення неурядової організації з Польщі у зв'язку із тим, що вона, на думку Комітету, намагалась використати процедуру дотримання як апеляційну після отримання негативного рішення в останній судовій інстанції. Див.: Report of the Fifth Meeting of the Compliance Committee, MP.PP/C.1/2004/6.
16. Черниченко С.В. Теория международного права. Москва: НИМП, 1999. Т. 1. С. 249.
17. Там само. С. 250, 255, 266.
18. Венская конвенция о праве международных договоров//Международное публичное право. Сборник документов.
Том 1. Москва: БЕК, 1996. С.67-86.
19. Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Second Meeting): Decision II/5c on Compliance by Turkmenistan, ECE/MP.PP/2005/2/Add.9.
20. Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Second Meeting): Decision II/5a on Compliance by Kazakhstan, ECE/MP.PP/2005/2/Add.7.
21. Report of the Compliance Committee, Findings and recommendations with respect to compliance by specific parties (Ukraine), ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3
22. Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Second Meeting): Decision II/5b on Compliance by Ukraine, ECE/MP.PP/2005/2/Add.8.
23. Перспективы развития судоходства в украинском Придунавье//Зеркало Недели, № 1 (426). Суббота, 11 - 17 Января 2003 г.
24. Такий підхід був центральним елементом позиції України під час другого засідання Постійної робочої групи Міжнародної комісії з захисту р. Дунай (МКДЗ) 16-17 вересня 2004 р. у Відні, на якому делегація України презентувала проект відновлення судноплавства в українській частині дельти Дунаю.
25. Уряд Румунії наразі використовує усі можливості щодо застосування Конвенції Еспо, звернувшись до Комітету з імплементації Конвенції Еспо та розпочавши спеціально передбачену Конвенцією процедуру запиту. Остання передбачає створення комісії, яка наразі лише почала свою роботу. Власне до завершення роботи Комісії призупинено розгляд звернень Румунії до Комітету з імплементації Конвенції Еспо та до Комітету з дотримання Оргуської конвенції (у частині).
26. Про це свідчить лист Президента НАН України ак. Патона Б.Є. до міністра охорони навколишнього середовища України Ігнатенка П.М. від 14.04.2005р.
27. Див.: Висновок науково-правової оцінки експертизи щодо правових засад проектування та будівництва глибоководного суднового ходу р. Дунай — Чорне море через заповідну українську територію (гирло Бистре) міжнародного транскордонного румунсько-українського біосферного заповідника ЮНЕСКО «Дельта Дунаю», підготовлений Інститутом держави і права ім.В.М.Корецького,від 10.07.2003р//Вісник екологічної адвокатури. №24.2003.
28. Reports on Implementation: Ukraine, ECE/MP.PP/2005/18/Add.22.
29. Див.статтю колишнього міністра закордонних справ України Грищенка 'Putting Reality Before Myth: Ukraine's Danube Waterway', The Washington Post, Sept 28, 2004.
30. Звіт про їх роботу розміщений за веб-адресою: http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/bystroe_project_en.htm
31. Доповідь про здійснення Оргуської конвенції в Україні. С. 30, 33. ECE/MP.PP/2/Add.9. http://www.unece.org/env/pp/documents/mop2 informal/Report Ukraine nat.lang.pdf
32. Report of the Compliance Committee, Findings and recommendations with respect to compliance by specific parties (Ukraine), ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, para 28.
33.Ibid, para 30.
34. Report of the Compliance Committee, Findings and recomendations with respect to compliance by specific parties (Ukraine), ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, para 36.

Картагенський протокол про біобезпеку: проблеми дотримання

Світлана Кравченко,
д. ю. н., професор, президент МБО „Екологія — Право — Людина"

Картагенський протокол (далі — КП) до Конвенції про біологічне різноманіття[1] є одним із найбільш важливих та складних сучасних міжнародних угод. Він є результатом тривалих та нелегких дипломатичних переговорів. Добитися консенсусу під час переговорів було надзвичайно складно, зокрема з питань сфери дії Протоколу, принципу попередження, взаємозв'язку останнього із іншими міжнародними угодами, і, перш за все, угодами Всесвітньої організації праці (далі — ВОП) та низки інших. Протокол затвердили о п'ятій годині ранку 29 січня 2000 року.[2] Він був відкритий для підписання у Найробі у травні 2000 року і вступив у силу 11 вересня 2003 року. На 16 травня 2006 року Протокол ратифі-

кований 132 країнами, в тому числі й Україною.

Картагенський протокол містить нові права та обов'язки країн-учасниць стосовно транскордонного перевезення, поводження і використання живих змінених організмів (далі — ЖЗО)[3] , які здатні негативно вплинути на збереження біологічного різноманіття, із врахуванням ризиків для здоров'я людини (стаття 4).

Центральним положенням протоколу є процедура заздалегідь обґрунтованої згоди. Коли експортер хоче експортувати певні категорії ЖЗО у певну країну перший раз, він повинен заздалегідь повідомити цю країну про імпорт і надати повну інформацію про ЖЗО. Країна імпорту має змогу перевірити цю інформацію і вирішити, погодитися на імпорт чи відмовити у ньому, або додати умови, що базуються на оцінці ризику. Протокол також містить положення про оцінку ризиків, процес прийняття рішень за участі громадськості, обмін інформацією, створення потенціалу та фінансові ресурси.

Генетично змінені організми: це добре чи зле?

Однозначної відповіді немає. Існують кардинально протилежні думки, дискусії тривають. Генна інженерія є одним з методів сучасної біотехнології. У Порядку денному на 21 сторіччя, прийнятому на Конференції з довкілля і розвитку у 1992 році, говориться, що біотехнологія обіцяє зробити суттєвий внесок у розвиток, зокрема, стійкого сільського господарства, покращення продовольчої безпеки, охорони здоров'я, підтримки сталих методів лісонасадження та лісовідновлення тощо. Разом з тим, генетичні зміни викликають серйозну тривогу в плані небезпеки. Перш за все, потенційні ризики для здоров'я людини і навколишнього середовища важко передбачити, бо наука не дає відповіді на питання впливу у довготривалій перспективі. Немає чіткої відповіді щодо токсичності продовольства, отриманого із використанням ЖЗО. Передбачається суттєвий вплив на біологічне різноманіття і забруднення довкілля. Потенційно небезпечні соціально - економічні наслідки полягають у витісненні традиційних культур і дрібного сільського господарства, яке розповсюджене у країнах, що розвиваються. Враховуючи можливість негативних наслідків, дуже важливим є їхнє попередження.

Принцип перестороги[4]

Попередження є наріжним каменем охорони довкілля, оскільки наслідки заподіяння шкоди довкіллю часто є незворотними, а часом і не передбачуваними. Цей принцип втілений у Картагенському протоколі. Він полягає в тому, що невизначеність у відношенні потенційної екологічної шкоди не є підставою для того, щоб утримуватися від прийняття заходів перестороги. Цей принцип вимагає прийняття заходів, коли немає достатньої наукової інформації. У ситуації з ЖЗО тільки наукової інформації щодо потенційних наслідків недостатньо, але заходи перестороги мають прийматися. Залишається дискусійним, чи цей принцип має юридично обов'язковий характер, чи він є декларативним. Особливо суперечливими є погляди щодо застосування цього принципу до правил міжнародної торгівлі, що може призвести до їхнього конфлікту. У відповідності до Генеральної угоди щодо тарифів та торгівлі, члени ВОП беруть на себе зобов'язання, які лімітують їхні права у стримуванні імпорту. Тому постає питання, чи положення Картагенського протоколу не суперечать правилам ВОП. Це питання стояло дуже гостро під час переговорів щодо Протоколу. Поки дискусії тривають, застосування принципу перестороги набуває все більшого визнання в рамках і міжнародного права, і національного законодавства.

Доступ громадськості до інформації та участь у прийнятті рішень

Картагенський протокол враховує ст. 10 Ріо-де-Жанейрської Декларації і містить у статті 23 три процесуальних екологічних права:

- на доступ до інформації;
- на участь у прийнятті рішень, що стосуються ЖЗО;
- інформування громадськості про доступ до механізму посередництва з біобезпеки (замість права використовувати судові й адміністративні процедури або доступ до правосуддя).

Сторони[5] КП повинні консультуватися з громадськістю в процесі прийняття рішень, що стосуються ЖЗО, надавати їй результати рішень (ст.23), але Протокол не вказує, які саме механізми консультування слід використовувати (повідомлення, громадські консультації чи слухання); вони залежать від національного законодавства.

Сторони мають сприяти інформуванню і просвіті громадськості та її участі у забезпеченні біобезпеки при передачі, обробці або використанні ЖЗО у зв'язку із збереженням і сталим розвитком різноманіття, враховуючи ризики для здоров'я людей. Сторони мають прикладати зусилля, щоб механізми інформування та просвіти включали інформацію про ЖЗО, які можуть бути імпортовані. Рівень обов'язковості вимог щодо загального інформування, просвіти та інформації щодо ЖЗО, що можуть бути імпортовані, є різний: «твердий», обов'язковий, — у першому випадку, та «м'який», рекомендаційний, — у другому.

Якщо порівнювати мову Картагенського протоколу з мовою Оргуської конвенції в плані закріплення прав громадськості на інформацію та участь у прийнятті рішень, то в Оргуській конвенції вони прописані значно чіткіше, і передбачають зобов'язання Сторін у наданні й розповсюдженні екологічної інформації, повідомленні громадськості та забезпеченні своєчасної, належної та ефективної участі; у наданні громадськості можливості висловлювати свою думку і зауваження, відповідати на зауваження та враховувати коментарі громадськості.

Згідно параграфу 11 стаття 6 Оргуської конвенції, що регулює процедуру участі громадськості у прийнятті рішень, не розповсюджувалася на рішення про дозвіл чи заборону вивільнення ЖЗО у навколишнє середовище та реалізацію їх на ринку. Тому, за рішенням Першої Наради Сторін Оргуської конвенції (Люцца, Італія, жовтень 2002 року), була створена спеціальна міжурядова робоча група (за участі представників Екофоруму[6]), яка у процесі кропіткої праці та складних переговорів розробила доповнення до Конвенції, котре було схвалене Другою Нарадою Сторін Оргуської конвенції (Алма-Ати, Казахстан, травень 2005 року) у рішенні II/I. "...Визнаючи потребу співпраці з міжнародними організаціями і форумами і, зокрема, з Картагенським протоколом з біобезпеки, з точки зору досягнення максимальної синергії та уникнення дублювання зусиль, серед іншого,

через сприяння обміну інформацією і більш тісної взаємодії між секретаріатом Конвенції і секретаріатом Картагенського протоколу", Сторони затвердили поправку до Конвенції, яка виключає параграф 11 статті 6 і вводить п.21-біс у додатку до Конвенції, у якому передбачає наступні види діяльності, пов'язані із ЖЗО: передбачуване вивільнення ЖЗО у довкілля та реалізація їх на ринку. Таким чином, цей новий пункт розповсюджує процедуру раннього й ефективного інформування громадськості та її участь у прийнятті рішень (ст.6 Конвенції) на рішення щодо видання дозволів на передбачуване вивільнення ЖЗО у довкілля та їхню реалізацію на ринку.[7] Положення цієї статті повинні доповнювати і взаємно підтримувати положення національних концепцій біобезпеки та цілі Картагенського протоколу.

Комітет з дотримання протоколу

Успіх Картагенського протоколу залежить від рівня його дотримання країнами - учасницями. В міжнародному праві все більшого розповсюдження набуває створення спеціальних комітетів із дотримання міжнародних угод, що, на наш погляд, сприяє їхньому дотриманню. В більшості випадків ці органи мають завдання контролювати та оцінювати дотримання угод, полегшувати країнам їхнє дотримання та приймати заходи у випадку недотримання. Вони роблять це на підставі інформації, отриманої від Сторін,[8] аналізу національних звітів, розгляду конкретних справ недотримання угоди Сторонами. На відміну від процедури врегулювання спорів, механізм дотримання є багатостороннім неконфліктним інструментом.

Комітет з дотримання Картагенського протоколу створений рішенням BS 1/7 Конференції Сторін на підставі ст. 34 протоколу і складається із 15 членів — незалежних експертів, обраних на Конференції Сторін (по три представники від п'яти регіонів ООН). Комітет отримує через Секретаріат подання про недотримання протоколу:

а) від Сторони щодо неї самої (якщо вона за певних причин не здатна дотримуватись протоколу) або

б) від Сторони, яка знаходиться або може знаходитися під впливом щодо іншої Сторони.[9]

Сторони рідко порушують питання щодо недотримання Конвенції іншою державою, бо не хочуть псувати дипломатичні відносини. Можливо тому справ про недотримання Протоколу ще не існує, хоча ще трохи зарано судити, бо Комітет функціонує лише на протязі року.

Варто відзначити, що громадськість не має права порушувати питання про недотримання КП, на відміну від механізму дотримання Оргуської конвенції, який дозволяє повідомлення громадськості в якості «пускового механізму» справ. Завдяки цьому унікальному і впливовому механізму Комітет за два з половиною роки функціонування прийняв до розгляду 16 справ, 15 з яких порушені громадськістю.[10] Продовжуючи порівняння цих двох механізмів, цікаво зазначити ще іншу відмінність. Комітет з дотримання Картагенського протоколу проводить закриті засідання, якщо він не прийме протилежного рішення в залежності від порядку денного. Комітет дозволяє брати участь у відкритих засіданнях тільки Сторонам, іншим урядам, а також відповідним міжнародним організаціям у якості спостерігачів. Комітет із дотримання Оргуської конвенції значно більш прозорий, і проводить, як правило, відкриті засідання, за винятком закритої частини — обговорення і прийняття рішення. Він дозволяє громадськості бути присутній на засіданнях у якості спостерігачів, і громадськість постійно використовує це право. Участь громадськості та прозорість роботи Комітету є певним важелем у дотриманні Конвенції. Цікавим є факт, що обидва Комітети очолює одна і та ж людина — відомий і досвідчений датський дипломат Файт Костер.

Повноваження Комітету

Комітет з дотримання Картагенського протоколу може приймати наступні заходи:

— надавати консультацію або допомогу країні, яка не дотримується протоколу;

— розробляти рекомендації Конференції Сторін надати країні фінансову або технічну допомогу, передати технології, провести тренінг персоналу та сприяти створенню потенціалу;

— просити країну-учасницю розробити план дій для досягнення дотримання протоколу та строки його реалізації, які мають бути погоджені із Комітетом.

На підставі рекомендацій Комітету, Конференція Сторін вирішує, чи надати технічну або фінансову допомогу Стороні; чи зробити заяву про факт недотримання; чи просити Виконавчого Секретаря опублікувати справи недотримання у Механізмі посередництва з біобезпеки (Biosafety Clearing-House).

Проблеми недотримання протоколу

Проблеми недотримання протоколу були обговорені на останньому засіданні Комітету з дотримання Картагенського протоколу. Засідання відбулося під час Конференції Сторін Конвенції про охорону біологічного різноманіття і мало статус Наради Сторін Картагенського протоколу (Каритиба, Бразилія, 13-17 березня 2006 року).

Насамперед відмічалося, що спостерігається відтермінування у прийнятті Сторонами регулятивних та адміністративних заходів щодо застосування протоколу, що є вимогою параграфу 1 статті 2 протоколу.[11]

Сторони роблять дуже маленькі кроки, а деякі країни навіть не роблять ніяких щодо інформування і просвіти громадськості та її участі щодо забезпечення безпеки при передачі, обробці й використанні ЖЗО, а також щодо ідентифікації ЖЗО, які можуть бути імпортовані. Як вже вказувалося раніше, Сторони мають консультуватися із громадськістю в процесі прийняття рішень щодо ЖЗО і надавати їй результати таких рішень відповідно до свого національного законодавства. Проблема полягає в тому, що деякі країни Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії не мають відповідного законодавства, яке регулює ЖЗО, або таке законодавство тільки розробляється. Одним з каналів участі громадськості у прийнятті рішень у цих країнах є проведення екологічної експертизи, адже ст.14(1)(а) Протоколу передбачає участь громадськості у проведенні екологічної експертизи проектів, які можуть мати негативний вплив на біологічне різноманіття.

Недоліки існують у проведенні науково обґрунтованої оцінки ризику (відповідно до ст.15 протоколу) і застосуванні менеджменту ризику та заходів його моніторингу (ст.16) щодо можливого негативного ефекту ЖЗО на збереження й стале використання біологічного різноманіття,

включаючи ризик для здоров'я людей. Комітет відмітив, що 38% Сторін протоколу не надали національних звітів, що є прямим зобов'язанням згідно статті 33.[12] Моніторинг і звітність є необхідним елементом ефективного застосування протоколу, важливим джерелом інформації для Конференції Сторін, з якої можна судити про дотримання Протоколу. Якість національних звітів вимагає покращення: інформація не завжди буває конкретною, актуальною та об'єктивною. Деякі звіти не містять інформації щодо того, чи проведені вони у консультативному процесі, за участі громадськості, згідно рекомендацій Конференції Сторін та рішення BS 1/9.

Сторони мають своєчасно надавати інформацію до Механізму посередництва з біобезпеки (далі — МПБ). Від цього залежить застосування декількох положень протоколу. Типи інформації, які повинні надаватися Сторонами до МПБ, визначені у параграфі 3 ст. 20. Деякі країни не виконують цього зобов'язання. Частина країн ще навіть не надала інформації про Національні координаційні центри — органи, які відповідають за зв'язок із Секретаріатом та за виконання адміністративних функцій щодо дотримання та застосування протоколу і, зокрема, прийняття рішення щодо імпорту ЖЗО, процедури заздалегідь обґрунтованої згоди (далі — ЗОЗ). Цей обов'язок передбачений ст.19 КП.

Комітет визначив декілька перепон загального недотримання протоколу, пов'язаного з ненаданням інформації до МПЗ. Це нестача кваліфікованих експертів, інфраструктури, фінансів для покриття поточних витрат на збір інформації на національному рівні та її перекладу з національної мови мовами ООН.[13]

Значна кількість держав має труднощі із дотриманням Протоколу у зв'язку із тим, що їм бракує правових та адміністративних заходів, а також фінансових ресурсів. Комітет запропонував країнам завершити створення Національних концепцій біобезпеки і забезпечити ресурси для їхнього функціонування. Для цього він рекомендував країнам, які підпадають під цю категорію, звернутися до основного донора — Глобального екологічного фонду (Global Environmental Facility).

Було би добре, щоб країни, що мають більш розвинені національні концепції біобезпеки і законодавства, а також досвід в галузі ЖЗО, поділилися цим досвідом із країнами, які мають таку потребу. Комітет запропонував країнам скористатися Реєстром експертів з біобезпеки, створеному при Секретаріаті КП, а донорам — виділити відповідні фінансові ресурси для покриття використання цих експертів.

Більшість рекомендацій Комітету з дотримання КП була включена у проект рішення третьої Конференції Сторін Конвенції про охорону біологічного різноманіття, яке служить у якості Наради Сторін Картагенського протоколу (березень 2006 року), і була схвалена нею. Тобто, тепер залишається втілити дані рекомендації у життя.

Чи дотримується Картагенський протокол Україною?

Читач, напевно, вже думає: „Це все добре. А як же Україна? Що вона робить в плані біобезпеки?" Україна представила перший звіт про дотримання протоколу,[14] у якому вказується, що створення українського Механізму посередництва з біобезпеки лише почалося, але ускладнюється нестачею фінансових ресурсів. Функції національного МПБ виконує Міністерство навколишнього середовища.

Україна має загальні положення щодо забезпечення екологічної безпеки, включаючи ЖЗО, у декількох законах: "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про державну екологічну експертизу", "Про тваринний світ, "Про забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення", "Про якість і безпеку харчових продуктів" тощо. Але спеціального закону, який регулював би це питання, не існує. Проект закону „Про урядову систему біобезпеки, передбачену при створенні, випробуванні і практичному використанні генетично модифікованих організмів" знаходиться на розгляді Верховної Ради України. Уряд України працює над розробленням концепції біобезпеки та проектом урядової програми у цій галузі. Існує низка підзаконних актів уряду, які затверджені до приєднання Україною до Картагенського протоколу, і які в тій чи іншій мірі регулюють деякі питання, пов'язані з використанням генетично модифікованих організмів.

Указом Президента України від 23 червня 2004 року створена міжурядова комісія з біологічної та генетичної безпеки у складі Ради національної безпеки, яка розробляє пропозиції і визначає пріоритети у цій галузі.

Україна ще не приймала жодного рішення про імпорт чи експорт ЖЗО, передбаченого для вивільнення у навколишнє середовище, як і для прямого використання в якості продовольства чи переробки. Вона ще тільки виробляє механізми і заходи для регулювання, зменшення і контролю ризиків використання ЖЗО, що буде визначено у спеціальному законі про біобезпеку. Згідно національного звіту, на території України не спостерігалося випадків транскордонного переміщення ЖЗО. Урядом України проведено декілька круглих столів за участі НУО, на яких обговорювалися питання використання ЖЗО.

Підсумовуючи, Україна знаходиться ще на початках вироблення державної стратегії, урядової програми і законодавства в галузі біобезпеки, а, отже, і дотримання Картагенського протоколу.

1. Конвенція про біологічне різноманіття була затверджена у травні 1992 року у Найробі (Кенія) і відкрита для підписання 5 червня 1992 року у Ріо-де-Жанейро на конференції ООН з довкілля і розвитку. Вона вступила у силу 29 грудня 1992 року. Її ратифікували 185 країн. Картагенський протокол є результатом тривалих і складних дипломатичних переговорів. Він був укладений 29 січня 2000 року.

2. Більше про переговори можна дізнатися з Earth Negotiations Bulletin (http://iisd.ca/linkages).

3. При традиційній селекції комбінації генів відбираються через природний набір генетичної варіації, у рамках того ж виду або близьких видів, без зміни генетичного матеріалу. При генетичній модифікації окремі гени ізолюються, копіюються з їхніми змінами і суміщаються з іншими контрольними елементами генів для створення «генної будови». Це дозволяє долати генетичні бар'єри. Див.: Рут Маккензи, Франсуаза Бурен-Гийман и др. Пояснительное руководство к Картахенскому протоколу по биобезопасности. МСОП, Экологическая политика, документ 46. 2003. С. 7-8.

4. Вперше сформульований у принципі 15 Ріо-де Жанейрської Декларації, прийнятій на конференції ООН з довкілля і розвитку у 1992 році.

5. Сторонами є країни, які ратифікували міжнародну угоду або приєдналися до неї.

6. Європейський Екофорум — це коаліція неурядових організацій, створена під час Міністерської конференції «Довкілля для Європи» в Оргусі в червні 1998 року, де була підписана Оргуська конвенція.

7. Report from the Second Meeting of the Parties. ECE/MP.PP/2005/2/Add2. 20 June 2005 http://www.unece.org/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.4.r.pdf

8. Cartagena Protocol on Biosafety. Compliance. http://www.biodiv.org/biosafety/issues/compliance2.aspx

9. http://www.unece.org/env/pp/compliance.htm#Documents.

10. Report of the Second meeting of the Compliance Committee under the Cartagena Protocol on Biosafety. UNEP/CBD/BS/COP-MOP/3/2, 8 February, 2006

11. Там само.

12. Там само.

13. http://www.biodiv.org/doc/world/ua/ua-nr-cpbi-en.pdf

Європейська політика сусідства: врахування екологічних питань

Переклад: Наталія Андрусевич,

спеціаліст з міжнародних питань МБО „Екологія — Право — Людина”

I. Позиційний документ щодо загальних пріоритетів для кампанії з врахування екологічних питань в Європейській політиці сусідства

Підготували: Хабіб Маалоуф, Моханд Макхоук, Абір Сафар та Марк Бертольд

Загальні зауваження

Представники неурядових організацій, що беруть участь у семінарі «Врахування екологічних питань в Європейській політиці сусідства», схвалюють основні цілі Європейської політики сусідства (далі — ЄПС), особливо — сприяння сталому розвитку.

Ми віримо, що ЄПС має потенціал для покращення навколишнього середовища та добробуту усіх громадян, що проживають в Європейському Союзі та сусідніх державах.

Разом з тим, ми стурбовані, що задекларовані принципи ЄПС не приділяють достатньої уваги сприянню сталого розвитку в сусідніх країнах. Ми вважаємо, що сприяння сталому розвитку повинно стати керівним принципом усього процесу ЄПС.

Одночасно, визнаючи важливість безпеки ЄС, інтереси сусідніх країн також є важливими і повинні розглядатись на рівних умовах. У зв’язку з цим, важливо, щоб процес прийняття рішень щодо подальшої розробки ЄПС відбувався в дусі партнерства між Європейським Союзом та сусідніми державами.

Для забезпечення того, щоб сталий розвиток став загальним пріоритетом для усіх ініціатив ЄПС, ми наполягаємо, щоб усі процеси прийняття рішень, імплементації, моніторингу та перегляду були прозорими,підзвітними та із забезпеченням участі громадськості.

І нарешті, ефективна ЄПС повинна включати механізми для розгляду та вирішення регіональних конфліктів, які на даний момент існують між деякими сусідніми країнами.

Окремі проблеми

Ми б хотіли виділити такі окремі проблеми.

Сталий розвиток

• ЄПС не є достатньо орієнтована на досягнення розвитку пріоритетів сусідніх країн. Вона більше спрямована на підтримку зовнішньої політики ЄС та забезпечення сприятливого сусідства для ЄС;
• ми вітаємо посилання на важливість сталого розвитку в Стратегічному документі Європейської Комісії. Проте, ми вважаємо, що він повинен бути загальним керівним принципом ЄПС. Ми стурбовані, що посилання на сталий розвиток буде розглядатись як відокремлена ідея, а не інтегрований компонент ЄПС.

Участь громадськості

• незважаючи на постійні зобов’язання ЄС щодо консультування з громадськістю, ми особливо стурбовані тим, що Стратегічний документ і переговори щодо Планів дій з країнами проводяться без участі громадськості, та не робляться кроки для забезпечення участі громадськості в підготовці ще не прийнятих Планів дій. Окрім цього, ми стурбовані, що було вжито лише поодинокі заходи для того, щоб забезпечити незалежний та вільний доступ до інформації та участь громадськості.

Конфлікт

• ми схвалюємо наголос на важливості політичного діалогу та співпраці. Разом з тим, вважаємо, що політичний діалог повинен фокусуватись не лише на традиційній закордонній політиці та політиці безпеки. Перш за все, він пови-

Інтеграція України до ЄС в контексті охорони довкілля

нен розглядати широке коло факторів, що пов'язані з внутрішніми та міждержавними конфліктами: недостатність ресурсів, погіршення стану навколишнього середовища, справедливий розподіл транскордонних ресурсів, посилення бідності та екологічна міграція тощо;

• важливо, щоб нові засоби вирішення/запобігання конфліктам розроблялись і використовувались таким чином, щоб вони розглядали весь комплекс останніх. Це особливо важливо у випадку конфлікту, що має екологічний вимір, чи в окремих екологічних конфліктах, які посилюються традиційними формами конфлікту;

• зв'язок між погіршенням стану навколишнього середовища, недостатністю ресурсів та конфліктом повинен бути відображений і підкреслений як такий, що має великий пріоритет;

• роль ЄС як потенційного медіатора між сторонами, що конфліктують, повинна бути розроблена детальніше.

Регіональна співпраця

• недостатньо уваги приділено регіональним підходам та співпраці між багатьма країнами. Стратегічний документ та Плани дій були розроблені на двосторонній основі між ЄС та сусідніми країнами, але не були проведені багатосторонні консультації, особливо в місцях конфлікту;

• ЄС повинен звертати більше уваги на особливі потреби регіонів та розвивати механізми для проведення регіональних консультацій з усіма державними та недержавними суб'єктами, включаючи громадськість.

Рекомендації

Сталий розвиток

1. Навколишнє середовище та сталий розвиток не повинні розглядатись як такі, що мають другорядне значення. Вони повинні стати частиною загальної цілі ЄПС та бути інтегрованими в усі компоненти, щоб забезпечити ефективне впровадження екологічних питань в ключові економічні та соціальні сфери, які розглядатимуться в Планах дій. Декларація ЄС щодо принципів сталого розвитку є важливим відправним пунктом.

2. Більше зусиль повинно спрямовуватись на забезпечення відповідності між Стратегічним документом та іншими ключовими компонентами ЄПС. Наприклад, Плани дій, Стратегії країн, Національні плани, Інструмент Європейської політики сусідства. Зусилля для імплементації повинні забезпечувати реалізацію цілей, передбачених в Стратегічному документі.

3. Національні стратегії сталого розвитку чи інші стратегії країн, пов'язані з цим питанням, повинні бути попередньою умовою розміщення фінансування ЄПС. У зв'язку з цим, ЄПС повинна використовуватись як каталізатор для зусиль сусідніх країн в їхньому переході до сталого розвитку. Повинен бути тісний зв'язок між Стратегіями ЄПС та іншими стратегіями країни.

4. ЄПС повинна стосуватись екологічних результатів розвитку ринкової економіки в сусідніх країнах, а також можливого впливу лібералізації торгівлі між ЄС та сусідніми країнами. Пріоритети сталого розвитку мають бути керівним принципом розвитку ринкової економіки.

5. Одночасно, ЄС слід забезпечити сталий рівень інвестицій без створення залежності сусідніх країн.

6. Необхідні зусилля для забезпечення достатнього рівня підвищення потенціалу, щоб дати можливість сусіднім країнам та громадськості імплементувати Плани дій та забезпечити реалізацію цілей сталості.

7. Стратегічна екологічна оцінка повинна виконуватись на усіх рівнях, включаючи саму ЄПС, Інструмент Європейської політики сусідства (далі — ІЄПС), Плани дій, Стратегії країн тощо.

Громадськість

1. Необхідні конкретні заходи для забезпечення залучення громадськості на усіх рівнях та в усіх аспектах розвитку, імплементації та моніторингу ЄПС.

2. Управління в сфері навколишнього середовища повинно бути посилено знизу вгору і орієнтуватись на залучення громадськості на місцевому рівні. Це особливо важливо для підтримки місцевих ініціатив.

3. З метою гарантувати вільне та незалежне залучення громадськості в усіх сусідніх країнах, ЄПС повинна створити прямі шляхи фінансування для громадських організацій.

Моніторинг та огляд

1. Необхідно розробити механізми ефективного моніторингу та огляду Планів дій і Стратегій країн, а також усіх інших стратегічних документів.

2. Фінансові потоки мають бути повністю прозорими, а механізми звітування повинні забезпечувати підзвітність усіх витрат ЄПС.

Регіональна співпраця

1. Варто приділяти більше уваги розвитку програм між багатьма країнами, і це повинно бути відображено в розміщенні фінансування.
2. ЄС слід заохочувати співпрацю між сусідніми країнами та створення нових регіональних об'єднань для вирішення спільних проблем. Наприклад, підвищене опустелювання та пов'язана з цим екологічна міграція.

II. Позиційний документ щодо врахування екологічних питань у Фінансовому інструменті ЄПС

Підготували: Манана Кохладзе, Юрій Урбанський, Альона Шіфер-Каро

Вступ

Ми схвалюємо той факт, що ЄПС буде «будуватись на взаємній повазі спільних цінностей, в основному в сферах верховенства права, хорошого управління, поваги прав людини, включаючи права меншин, сприяння добрим сусідським відносинам, принципів ринкової економіки та сталого розвитку».

ІЄПС може відігравати ключову роль в імплементації ЄПС та забезпечувати єдність між країнами ЄС та їхніми сусідами через «спільні програми», об'єднуючи регіони держав-членів та партнерські країни, що мають спільний кордон». Однак, низка визначених недоліків, що стосуються охорони довкілля, сталого розвитку та участі громадськості в процесі прийняття рішень в проекті регламенту з ІЄПС, можуть суттєво зменшити значення згаданих вище позитивних цілей.

Ефективне, прозоре та екологічно стале використання фінансування ЄПС викликає велике занепокоєння і громадян, що проживають у відповідних країнах, і платників податків ЄС в країнах-донорах. З метою забезпечення інтеграції питань сталого розвитку в усіх сусідніх країнах, ми хочемо зробити такі

рекомендації:

Екологічна обумовленість

1. Рівень фінансування повинен відповідати пріоритетам, описаним в Планах дій. Невідповідність між Стратегічним документом та ІЄПС повинна бути ліквідована. Наприклад, Стратегічний документ підкреслює важливість сталого розвитку, а в переліку ІЄПС останній є одним серед 25 пріоритетів.
2. Необхідні гарантії в межах ІЄПС для забезпечення підзвітності сусідніх країн з витрат фінансування ІЄПС.
3. Екологічну обумовленість слід інтегрувати в ІЄПС. Регламент повинен вказувати, що будь-які програми, які фінансуються ІЄПС, мають відповідати стандартам, нормам та принципам ЄС, окрім усіх інших глобальних зобов'язань ЄС. Разом з тим, застосування стандартів ЄС не повинно підривати чи знижувати національні стандарти, що застосовуються. Іншими словами, вищі та більш строгі стандарти завжди мають бути пріоритетом.

4. Стратегічні оцінки впливу необхідно проводити для всіх програм та великих проектів, що фінансуються ІЄПС, включаючи Плани дій та Стратегічні документи країн. Права людини та оцінки соціального впливу повинні стати невід'ємними компонентами стратегічних оцінок впливу.

5. Жодне фінансування не може бути надано проектам, що порушують керівні принципи ЄС щодо процедур оцінки впливу на навколишнє середовище (далі — ОВНС).

6. ІЄПС повинен демонструвати повний список усіх фінансових посередників, що будуть залучені до фінансування імплементації Планів дій. Це важливо з метою надання можливості громадськості оцінити відповідність їхньої екологічної політики. Усі фінансові посередники повинні відповідати відповідним директивам та стандартам ЄС в процесі підготовки, імплементації та моніторингу проекту.

7. Фінансування ІЄПС має вимагати вироблення національних стратегій сталого розвитку.

Участь громадськості

1. ІЄПС повинен включати положення щодо партнерства, що підкреслюватиме важливість залучення неурядових організацій (далі — НУО) на усіх стадіях виплати фінансування ІЄПС. Участь НУО повинна бути обов'язковою в усіх країнах, що отримують фінансування. Також слід розробити чіткі та спільні мінімальні стандарти для участі громадськості.
2. В той час, як детальна модель структур партнерства повинна бути залишена для розробки сусідніми країнами, Європейська Комісія повинна опублікувати керівні принципи з партнерства з метою забезпечення універсальних стандартів для «залучення НУО в операції, що фінансуються ІЄПС».
3. НУО повинні мати змогу отримувати фінансування ЄПС прямо, без посередництва урядових структур сусідніх країн, особливо якщо це стосується тематичних програм. Фінансування НУО не повинно залежати від можливості чи бажання (або відсутності такого) національних урядів, особливо в країнах, де влада утискає неурядовий сектор.

4. Фінансування НУО повинно ставити пріоритетом важливість створення можливостей для впровадження програм, що будуть розроблятись в Стратегічних документах країн. Участь НУО слід підтримувати через тренінги, посилення можливостей та фінансову підтримку.

Моніторинг, підзвітність та дотримання

1. Необхідна незалежна оцінка та моніторинг фінансування. ІЄПС повинен перевірятись на усіх рівнях незалежними моніторинговими комітетами за участі громадськості.

2. Будуть необхідні механізми дотримання для забезпечення того, щоб стратегічні документи країн відповідали пріоритетам, визначеним в Планах дій.

3. Оскільки важливим є забезпечення сталого фінансування на протязі довгого періоду часу, бюджетні категорії повинні базуватись на відповідності з показниками хорошого управління, показниками права людини та принципами сталості.
4. Адекватність пропонованої суми розміром 17 млрд. євро для ІЄПС залежить, значною мірою, від здатності сусідніх країн використовувати фінансування. Бюджети сусідніх держав повинні обговорюватись на три роки, а після перших двох років повинна відбуватись незалежна оцінка, щоб забезпечити повне дотримання сусідніми країнами ключових показників та критеріїв відповідності, як це зазначено вище. Можливість приймати фінансування сусідніми країнами слід оцінювати з огляду на ситуацію з корупцією в країні та відповідне використання коштів.

5. З метою підвищення прозорості та підзвітності, особливо для великих проектів і програм, важливо встановити прості та легкі у застосовуванні механізми дотримання, щоб оцінити їхню відповідність законодавству ЄС та національному законодавству (особливо екологічному). Базуючись на досвіді міжнародних фінансових інституцій, що працюють в регіоні, можна сказати, що такі механізми повинні також передбачати створення незалежного органу, який може бути використаний громадянами сусідніх країн для оскарження у випадку порушення їхніх прав проектами та програмами, що фінансуються ІЄПС.

6. ІЄПС повинен заохочувати сусідні країни вживати спеціальні антикорупційні заходи з метою попередження будь-якого зловживання фінансуванням ЄС.

III. Позиційний документ з врахування екологічних питань в Планах дій

Підготували: Наталія Андрусевич, Сергій Лозан, Арміне Нанян, Самір Ісаєв

Вступ

Плани дій ЄС — сусідня держава є першочерговим інструментом, через який впроваджується ЄПС. Важливо, щоби Плани дій підтримували сталий розвиток та охорону навколишнього середовища. Окрім цього, вони повинні передбачати повне залучення громадськості до розробки, впровадження та моніторингу виконання Планів дій та наступних стратегій.

Важливо, щоби Плани дій сприяли сталому розвитку в усіх сусідніх країнах, а також відображали особливі потреби, пріоритети та можливості сусідніх країн. Ми стурбовані тим фактом, що Плани дій, які прийняті на сьогоднішній день, в необхідній мірі не відображають цілі сусідніх країн, підтримуючи більше зовнішню політику та пріоритети ЄС.

Прийняті Плани дій повинні відпові-

дати погодженим на міжнародному рівні зобов'язанням щодо сталого розвитку, як це передбачено в Порядку денному на 21 століття, Йоганнесбурзькому плані виконання рішень, Цілях розвитку тисячоліття, а також в зобов'язаннях щодо сталого розвитку, що відображені в стратегіях країн.

Зробивши огляд прийнятих Планів дій, ми занепокоєні такими проблемами:

- сталий розвиток достатнім чином не відображений як головна всезагальна ціль в низці існуючих Планів дій та тих, що розробляються для країн Кавказу;
- окремі галузі (серед них енергетика, транспорт, сільське господарство, торгівля, освіта тощо) не достатньо розглядають екологічні проблеми та їхні наслідки;
- громадськість не була належним чином залучена до процесу підготовки, прийняття та впровадження Планів дій. З огляду на це, ми б хотіли підкреслити важливість участі громадськості в моніторингу та перегляді Планів дій.

Для вирішення згаданих вище занепокоєнь та проблем ми пропонуємо такі рекомендації

Загальні рекомендації

1. Ми закликаємо Європейську Комісію заохочувати включення питань довкілля та сталого розвитку як головних цілей Планів дій, що на даний момент знаходяться в процесі розробки.
2. Ми закликаємо Європейську Комісію забезпечити залучення громадськості до процесу розробки та впровадження Планів дій, а також інших процесів у рамках ЄПС. Оскільки Плани дій будуть переглядатись та оновлюватись на постійній основі, важливо, щоб громадськість була залучена до процесу перегляду, та були передбачені ефективні механізми перегляду.
3. Для планів дій повинні виконуватись стратегічні оцінки впливу, щоб забезпечити відповідність з ширшими зобов'язаннями сталості.

Рекомендації щодо сталого розвитку

1. Розділ «Пріоритети» в Планах дій повинен містити чітке посилання на важливість сталого розвитку як загальної цілі.
2. Важливість сталого розвитку повинна бути не лише згадана як загальний пріоритет, а також інтегрована в усі сфери Плану дій.
3. Міжнародні зобов'язання щодо сталості, як це передбачено в таких документах, як Порядок денний на 21 століття, Цілях розвитку тисячоліття та Йоханнесбурзькому плані виконання рішень, повинні визначати розробку Планів дій.
4. Плани дій також мають відповідати меті та цілям Національних стратегій сталого розвитку та інших відповідних стратегій країни. Якщо Національні стратегії сталого розвитку не існують, їх слід розробити в першу чергу.

Рекомендації щодо екологічних питань

1. Розділ «Пріоритети» в Планах дій повинен містити чітке посилання на важливість охорони навколишнього середовища.
2. Екологічні питання повинні бути повною мірою інтегровані в інших сферах Планів дій. Наприклад, розділ щодо енергетики повинен підкреслювати важливість сприяння розвитку відновлюваної енергетики та використанню технологій, сприятливих для клімату.
3. Слід визначити ключові сфери охорони довкілля, в яких необхідно вжити першочергові заходи.
4. Розділ щодо довкілля в Планах дій повинен містити посилання на основні міжнародні угоди, а також на найважливіші багатосторонні екологічні угоди.

Коралові рифи ціною життя

Єлизавета Алексєєва,
провідний юрисконсульт МБО „Екологія— Право — Людина”

Збереження довкілля — справа тяжка і небезпечна, а часом може коштувати і життя. 12 квітня 2006 року на власному подвір'ї на очах сім'ї чотирма пострілами був брутально вбитий один із провідних юристів-екологів Філіппін Елпідіо Де ла Вікторіа. А над життям його колеги — Антоніо Опози — нависла смертельна загроза. Незадовго до смерті Де ла Вікторіа обидва юристи неодноразово отримували погрози у зв'язку з їхньою природоохоронною діяльністю. І Елпідо Де ла Вікторіа, і Антоніо Опоза знали, що за їхні голови обіцяно чималу винагороду.

Як повідомили філіппінські новини, особи, що керують комерційним рибальством у Візаянському морі, зібрали фонд в один мільйон песо (приблизно 20 тис. дол. США) в якості винагороди за вбивство Де ла Вікторіа та його колеги — всесвітньо відомого юриста-еколога Антоніо Опози.

Антоніо Опоза здобув диплом магістра права в Гарвардському університеті, а згодом став відомий всьому світові завдяки своєму позову щодо припинення вирубки лісу на Філіппінах в інтересах майбутніх поколінь.

Починаючи з 2004 року Де ла Вікторіа та Опоза були лідерами у кампанії, спрямованої на переконання уряду Філіппін закрити морський трикутник Візаянського моря для комерційного рибальства та заборонити руйнівні для коралових рифів форми вилову риби.

Візаянське море знаходиться в серці морського трикутника Сулу Сулавесі — одного з найбільш багатих на біологічні ресурси куточків світу. Трикутник служить домівкою для такої кількості видів, що на один квадратний кілометр коралових рифів припадає більше видів морської фауни, ніж у всіх коралах Карибського моря. Проте, на даний момент руйнівна діяльність людини загрожує біорізноманіттю цієї території і доводить його до межі практично повного занепаду. Такі методи рибальства, як використання вибухівки та ціаніду, а також загальне надлишкове рибальство виснажили 95% флори та фауни коралових рифів Візаянського моря.

На час подання позову до суду проблема вирубки лісів постала надзвичайно гостро, оскільки ще тридцять п'ять років назад 16 мільйонів гектарів або 53% території Філіппін були вкриті тропічними лісами, а вже в 1987 році зображення, зроблені із супутника, показали, що тропічні ліси займають лише 1,2 мільйони гектарів або 4% всієї площі країни. Відповідно до наведених у позові даних, станом на 1993 рік на території Філіппін залишилося лише 850,000 гектарів незайманих лісів, що становить 2,8% території архіпелагу. Щорічно вирубувалося 200,000 гектарів або 25 гектарів щогодини, включаючи нічний час, вихідні та святкові дні. Такими темпами Філіппіни мали би повністю втратити лісові ресурси до кінця поточного десятиліття, якщо не раніше.

Антоніо Опоза стверджував, що продовження такої діяльності Відповідача (Міністерства навколишнього середовища та природних ресурсів Філіппін) нанесе непоправної шкоди Позивачам, а особливо їхнім нащадкам, які вже, можливо, ніколи не побачать, не насолодяться та не скористаються цим унікальним природним скарбом.

У позовній заяві Опоза обґрунтовував конституційне право кожного на збалансоване та здорове довкілля, поєднуючи його із концепціями "відповідальності перед наступними поколіннями" та "рівноправності всіх поколінь".

Опоза стверджував, що Відповідач незаконно розтрачує майно, яке ввірене в його розпорядження на користь Позивачів та майбутніх поколінь, і тому просив суд зобов'язати Відповідача скасувати всі існуючі в країні ліцензії на вирубку лісу, а також припинити подальшу видачу, продовження, поновлення або підтвердження таких ліцензій.

30 липня 1993 року Верховний суд Філіппін виніс рішення на користь Позивачів. За цим рішенням було припинено вирубку лісів в країні, та визнано право подавати позови з метою припинення шкоди, що спричиняється довкіллю, в інтересах майбутніх поколінь. Рішення з даної справи увійшло до підручників з міжнародного екологічного права як одна з найбільших перемог у сфері боротьби за збереження природи.

Життя заради довкілля

Діяльність юристів-екологів Філіппін була спрямована на захист місцевих рибалок від виснаження рибних запасів, спричинених надмірним комерційним рибальством і використанням динаміту та інших руйнівних способів вилову риби. Опоза та Де ла Вікторіа подорожували узбережжям Візаянського трикутника й агітували місцеву владу встановити ліміти на вилов риби в їхніх водах. Така діяльність знайшла велику підтримку, і різноманітні органи місцевої влади звернулися із петиціями в Бюро рибаль-

ства та водних ресурсів Філіппін з метою закрити Візаянське море. Опоза багато подорожував за кордоном, намагаючись привернути увагу світової громадськості до проблем Візаянського моря та знайти підтримку в його захисті.

Але така діяльність була явно не в інтересах тих, хто займався комерційним рибальством. Вбивство Де ла Вікторіа переслідувало мету залякати інших, і таким чином припинити будь-які акції, спрямовані на заборону рибальства у Візаянському морі. Після смерті Де ла Вікторіа ситуація справді змінилася, але не так, як це планували вбивці. Проголошуючи промову на похороні близького друга, Опоза попросив встати тих, хто буде підтримувати і продовжувати справу Де ла Вікторіа. Встали всі! (Відповідно до даних місцевої поліції, на церемонії поховання видатного еколога були присутніми щонайменше 2 000 чоловік.)

Намагаючись погасити сірник, вбивці роздули у серцях багатьох людей справжнє полум'я, яке, за словами Антоніо Опози, просвітить розуми населення і стане відліковим моментом значних соціальних змін.

У відповідь на останні події 250 професорів з екологічного права з 40 країн світу стали на захист життя Опози і підготували петицію до уряду Філіппін, в якій вимагали захистити Антоніо Опозу, а також коралові рифи, за збереження яких борються юристи-екологи Філіппін.

Члени студентської екологічної правозахисної організації Орегонського університету "Земля. Повітря. Вода" (Land Air Water), натхненні промовою Опози на щорічній Міжнародній конференції з екологічного права, що відбулася в березні 2006 року, визнали за свій обов'язок підняти тривогу на захист видатного юриста та верховенства права на Філіппінах. Таким чином, "Земля. Повітря. Вода" стала центральний інформаційним центром подій, що розгорталися навколо Опози та Де ла Вікторіа. На сайті цієї організації ми можемо знайти достовірну інформацію про мужніх захисників довкілля англійською, китайською, іспанською, індонезійською, португальською та російською мовами.[1] Величезна кількість персональних факсів та електронних повідомлень надійшло зі всіх куточків світу Президенту Філіппін з вимогою захистити Опозу та Візаянське море.

На сьогодні завдяки широкій міжнародній підтримці, Антоніо Опоза повернувся до нормального життя і знову активно веде свою природоохоронну діяльність. У травні 2006 року Опоза організував тренінг з екологічного права для тридцяти юристів-екологів зі своєї країни, та закликав за стіл переговорів Асоціацію комерційних рибалок Філіппін, намагаючись перетворити ворогів на друзів.

1. http://www.pielc.org/OposaIndex.htm

Екологічна премія Голдмана в Україні: рефлексії у майбутнє

Цього року сталася подія, що є важливою не тільки для нашої організації, а й для всього екологічного руху України. Вперше найпрестижнішу екологічну премію Голдмана отримала представниця України, яка була визнана незалежним міжнародним журі гідною стати номінантом премії за досягнення у захисті дельти р. Дунай. Європу, її екологічні проблеми й, зокрема дельти Дунаю, представляла керівник юридичного відділу МБО "Екологія-Право-Людина" (далі — ЕПЛ) Ольга Мелень.

Ця премія стала фактом міжнародного визнання важливості спільної роботи та досягнення всіх екологів у захисті біорізноманіття Дунайського біосферного заповідника (далі — ДБЗ), а також ефективності застосування правових інструментів для врегулювання екологічно важливих питань.

Напрямок діяльності організації, який координувала та вела Ольга, був безпосередньо спрямований на захист важливої частини природного-заповідного фонду України, що має одночасно величезне міжнародне значення — водно-болотні угіддя румунсько-українського біосферного заповідника, який входить до Міжнародної мережі біосферних заповідників ЮНЕСКО.

Понад 20 судових засідань, які велися Ольгою Мелень, звернення до міжнародних органів (Комітет з дотримання Конвенції з питань доступу до інформації, участі в прийнятті рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, й Секретаріату Конвенції Еспо, Тимчасового секретаріату Міжнародної комісії із захисту ріки Дунай тощо) були, на нашу думку, головним стримуючим фактором, який одночасно привернув увагу до питання ДБЗ міжнародної екологічної громадськості. Сьогодні ця діяльність має наслідком покращення доступу громадськості до проблем дельти Дунаю, демократизацію, хоч і недостатню, процесу прийняття рішень, визнання Україною порушення вимог Оргуської конвенції при прийнятті рішень стосовно будівництва каналу тощо.

Захищаючи довкілля понад дванадцять років, ми реалізуємо місію організації — верховенство права для захисту довкілля.

Це положення, яке є серцевиною діяльності ЕПЛ, підкреслює, що верховенство права є процесом, котрий має бути реалізованим в усіх сферах, й ігнорування екологічних питань як чогось другорядного та непріоритетного є неприпустимим. Тим більше, що існування більшості прав людини взагалі сумнівне за умови відсутності забезпечення базових екологічних прав. Цією справою ми започаткували новий, важливий напрямок роботи ЕПЛ — стратегічні справи. Наслідком справ на зразок "Дунайської" є вирішення широкого комплексу проблем. Такі справи мають особливе значення для екології та можуть стати поштовхом і прикладом до дій для інших організацій та окремих громадян.

Відверте ігнорування екологічних проблем у процесі будівництва каналу через гирло Бистре фактично завдавало шкоди біорізноманіттю заповідника вже в процесі реалізації першої черги будівництва, як, наприклад, днопоглиблення в період нересту минулого року. Що ж тоді говорити про подальше будівництво, регулярні днопоглиблення й безпосередню експлуатацію?! Проте екологічна громадськість разом з працівниками заповідника змогли відстояти ДБЗ, й є сподівання, що цей унікальний куточок природи не буде знищений нестримним поступом цивілізації. Сьогоднішній стан каналу дає підстави говорити, що ті прогнози, які давалися щодо "перспективності" каналу, багато в чому справдилися: Україна все-таки не має обіцяного прибуткового каналу. Окрім того, завдано шкоди природі. Сподіваємося, що цей приклад стане серйозним аргументом представникам зацікавлених сторін, які лобіюють будівництво інших сумнівних, якщо не екологічно - небезпечних, об'єктів на зразок Ташлицької та Дністровської ГАЕС.

Розглядаючи отримання екологічної премії Голдмана одним з наших працівників, треба визнати, що для нашої організації це є дуже важливим підтвердженням визнання ролі та місця ЕПЛ серед екологічних організацій України, а, можливо, й світу. Думаю, що особливо цікавими є враження безпосередньо Ольги, які вона мала на врученні премії.

Нагородження премією Голдмана відбувалося в дуже урочистій та помпезній атмосфері в приміщенні оперного театру Сан-Франциско та в присутності біля 3200 глядачів, серед яких — 500 студентів.

На церемонію для привітання переможців завітав сам губернатор штату Каліфорнія Арнольд Шварценегер, який у своєму виступі наголошував на проблемах зміни клімату та необхідності вжиття керівництвом штату заходів щодо зменшення викидів парникових газів в атмосферу, боротьбі з цим явищем.

Приємним сюрпризом для глядачів стала поява на сцені Вангарі Маатаі з Кенії, яка у 2004 р. отримала Нобелівську премію миру, а ще раніше — у 1991р. стала також і лауреатом премії Голдмана. У своїй промові перед врученням нагороди я не могла не згадати з вдячністю про своїх колег з ЕПЛ : президента ЕПЛ Світлану Кравченко, професора Джона Бонайна, Андрія Андрусевича та решту працівників. Не забула і про тих активістів, які активно захищали дельту Дунаю. Це і група «Печеніги» на чолі з Сергієм Шапаренком, і Алла Шевчук з Одеського відділення соціально-екологічного союзу, і Володимир Борейко з Київського еколого-культурного центру, і, звичайно ж, колектив Дунайського біосферного заповідника на чолі з його директором Волошкевичем О.М. Безумовно, в значній мірі цим людям я завдячую нагороді Голдмана.

Особливо хвилюючим була атмосфера після нагородження, коли всі присутні на церемонії глядачі мали можливість привітати переможців особисто. Незабутніми для мене стали теплі і хвилюючі привітання молодих людей, яких надихнула моя історія до подальших дій у сфері захисту довкілля.

Окрім церемонії в Сан-Франциско, переможців також чекав тур до Вашингтона для участі в іншій церемонії та для зустрічей з відомими політиками, громадськими діячами, науковцями. Так, у Вашингтоні ми мали честь зустрітися з членами Сенату та Конгресу США, що також поділяють занепокоєння проблемами довкілля. Відвідини Інституту Брукінга, Центру міжнародного екологічного права, Світового банку, а також зустрічі з представниками організацій Друзі Землі, Всесвітнього фонду охорони природи, Грінпісу та інших дають натхнення до подальшої боротьби за спасіння природи та людства. Але загалом позитивно вражає ставлення пересічних громадян США, а також громадських діячів та політиків до проблем довкілля. Чого не можна сказати про Україну, де охороною довкілля займаються тільки тоді, коли це безпосередньо зачіпає матеріальні інтереси громадян чи чиновників.

Отримання премії, я сподіваюся, дозволить підняти проблеми охорони довкілля перед населенням на вищий щабель та подолати негативні стереотипи у звичайних громадян по відношенню до активістів громадських організацій, яких ще називають «грантоїдами». Ті правові дії нашої організації, вчинені в процесі ведення Дунайської справи на національному та міжнародному рівнях, можуть послужити моделлю поведінки для інших громадян чи громадських організацій при аналогічних проблемах в їхніх регіонах, та спонукають до використання судових шляхів у разі порушення природоохоронного законодавства, а також і звернення до міжнародних інституцій.

Одночасно дана нагорода повинна стати стимулом для екологічної громадськості для продовження плідної та наполегливої діяльності у сфері захисту довкілля та змінити порядок пріоритетів керівництва нашої держави.

Сергій Лозан, Ольга Мелень

Екофорум: енергетика

Стратегія розвитку ядерної енергетики в Україні крізь призму екології

Сергій Лозан,

виконавчий директор МБО „Екологія — Право — Людина”

Сьогодні, в умовах глобалізації світової економіки, за відсутності в Україні достатньої кількості розвіданих стратегічних запасів найбільш цінних енергоносіїв, загальносвітова криза в сфері енергетики, не могли не зачепити й нашу економіку. Тотальне зростання цін на енергоносії особливо актуалізувало в Україні гасло забезпечення енергетичної незалежності, яка є суттєвим елементом процесу забезпечення незалежності будь-якої країни. Проте, незважаючи на особливу важливість цього елементу, він не може стати бездумним ідолом поклоніння.

Енергетика є однією з найбільш динамічних галузей економіки, яка продовжує сьогодні бурхливо розвиватися в усьому світі. У тому вигляді, в якому ми її знаємо, в ній домінує “вуглеводнева” складова, яка є найбільш старим, поширеним і одночасно кризовим в багатьох аспектах компонентом цієї системи. Прогнозується, що до 2030 р. інвестиції у світову енергетику складуть близько 17 мільярдів доларів.[1] Наші сусіди, зокрема ЄС, передбачають значне збільшення обсягів енергоспоживання уже ближчим часом, а в Росії дефіцит електроенергії до 2010 р. може сягнути 16,9 ГВт.[2] Ймовірно, що такі ж проблеми будуть змушені вирішувати більшість інших країн. Не відстає й Україна, яка планує до 2030 р. збільшити обсяги виробництва електроенергії більш, ніж у 2 рази.[3] А аналітики українського енергоринку прогнозують зростання енерготарифів у 10 разів вже через ближчих 5 — 7 років. [4]

Такі інтенсивні темпи розвитку, які одночасно сприяють все більш охоплюючому впливу на довкілля, вимагають від енергетики при її подальшому розвиткові врахування особливих вимог, зокрема в сфері забезпечення пріоритетності розвитку енергоощадних технологій, підвищення ефективності енергоспоживання й значного розширення використання відновлюваних джерел енергії. Відповідний стан речей також зумовлюється кризою використання вугілля, нафти й газу. Скорочення запасів цих енергоносіїв та їхнє інтенсивне спалювання одночасно пророкується як майбутня й вже недалека в часі криза нашої цивілізації.

Наша економіка успадкувала зі свого радянського минулого енергетичну галузь, в основі будівництва якої лежали екстенсивні принципи. Такий тип розвитку енергетики, що розгорталася дуже швидко, але недостатньо якісно, піднімає сьогодні питання оновлення багатьох структурних елементів цієї системи, впровадження нових технологій, додаткових капіталовкладень через деградацію інфраструктури та забезпечення жорсткого контролю за її станом у майбутньому. Взаємопов’язаною та особливо гострою є проблема енерговитратності вітчизняної економіки. Україна на одиницю продукції витрачає енергії і матеріальних ресурсів набагато більше, ніж розвинуті країни.[5] Постійне зростання потреб енергоспоживання з одного боку та криза використання вуглеводневих енергоносіїв з другого боку сприяють сьогодні відродженню ядерної енергетики, у майбутньому якої донедавна сумнівалися навіть найбільш оптимістичні аналітики. Ренесанс цієї галузі виводить її на особливе місце в системі енергетики, оскільки вона вже зараз забезпечує біля половини загального обсягу виробництва електроенергії в Україні. Але її використання є потенційно небезпечним через високу ймовірність виникнення важких за наслідками техногенних аварій. Завдяки “гігантоманії” й очевидній пріоритетності цієї галузі перед іншими, сьогодні в українській електроенергетиці маємо достатню кількість або й навіть надлишок базових потужностей та нестачу маневрових, які б забезпечували гнучкість її роботи. Ці ж причини заклали в розвиток вітчизняної енергетики її великий експортний потенціал.

Стратегічною метою для України є або донедавна було членство у Європейському Союзі. Одним з практичних кроків реалізації інтеграції з ЄС стало розширення співробітництва у багатьох сферах, зокрема в сфері енергетики. ЄС хоче бачити Україну частиною європейської енергетичної системи,[6] і наші урядовці відповідають взаємністю та планують повністю реалізувати впродовж двох років інтеграцію до цієї системи.[7] Саме в цьому контексті Україна намагається втрутитися в процес перерозподілу енергетичного ринку Європи. Ці плани знайшли своє відображення в підготовленій Міністерством палива та енергетики (Міністерство) Енергетичній стратегії України на період до 2030 року, котра була вельми помпезно представлена у березні цього року. Одним із завдань, які викладені в Стратегії, є інтеграція енергосистеми України до об'єднаної європейської з послідовним збільшенням експорту електроенергії. Сама Стратегія дуже екстреним і, головне, не беззаперечним способом набула чинності. А от участь громадськості при формуванні головного документу, на основі якого буде розвиватися наша енергетика, була доволі вузькою.

Зважаючи на вже згадану деградацію багатьох структурних елементів енергосистеми України, час від часу навіть піднімаються питання про їхню безпеку. Особливе місце у згаданій Стратегії посідають наміри будівництва нових одинадцяти та дев'яти заміщуючих реакторів на існуючих атомних електростанціях (АЕС) й нових майданчиках.[9] Ці плани є особливо помітними на тлі схильності багатьох європейських країн, наприклад, Німеччини, до згортання або призупинення своїх ядерних програм через негативне ставлення громадськості й необхідність забезпечення високого рівня безпеки. У цьому контексті є зрозумілим причина залучення України до єдиної енергосистеми. Крім того, близько 50-60 з 155 реакторів, які сьогодні працюють на території ЄС, мають бути виведені з експлуатації до 2025 р.[10] Такі тенденції були оцінені в Україні, й активно почали шукатися можливості продовження терміну експлуатації власних реакторних установок, зокрема передбачено пролонгування дії для 12 реакторів понад проектний термін.[11] Цей процес не є простим і посилання на успішний досвід реалізації таких проектів за кордоном не виглядає дуже переконливим. Так, наприклад, дослідження стану АЕС Грайфсвальд (Німеччина), на якій експлуатувалися енергоблоки з реакторами ВВЕР-440, виявило між 1990 та 1991 рр. конструкційні дефекти, які призвели до закриття станції.[12] Також було визнано невідповідним мінімальним вимогам щодо безпеки недобудований енергоблок із радянським реактором ВВЕР-1000 на АЕС "Стендаль" у Східній Німеччині.[13] ЄС вважає реактори російського виробництва першого покоління типу РБМК ("чорнобильського типу") та ВВЕР-440/230 небезпечними: вони не підлягають модернізації і повинні бути виведені з експлуатації.[14] Що стосується реакторів другого покоління типу ВВЕР-440/213 та ВВЕР-1000, ЄС вважає, що вони повинні бути модернізовані з метою доведення їхнього рівня ядерної безпеки до західних стандартів.[15] На щастя, сьогодні в Україні залишаються діючими тільки реактори другого покоління.

Для України безпосередня безпека й вплив на стан довкілля галузі, наслідки від довгострокової роботи або аварійних ситуацій, які можуть мати катастрофічний характер — наріжне питання. Адже навіть через двадцять років, що минули після аварії на ЧАЕС, все ще залишається невідомим остаточний висновок про причини аварії.

Окрім позаштатних ситуацій, уникнення яких світова ядерна енергетика не може гарантувати, особливу увагу науковців привертає проблема впливу малих доз радіації. Ці впливи зазнають широкої переоцінки.[16] Допустимі дози опромінення та ефективний облік сумарного опромінення[17] й контроль за аваріями складають окремий важливий аспект, що також потребує ретельного дослідження й не може бути проігнорований при подальшому плануванні розвитку ядерної енергетики.

Хоч за твердженням спеціалістів, причетних до цієї галузі, викиди в навколишнє середовище забруднюючих речовин з АЕС є незначними, а індивідуальна доза опромінення населення від експлуатації АЕС не перевищує 80 мкЗв/[18] рік, тобто тільки 8% від визначеного нормативно-правовими документами ліміту опромінення населення, що становить 1 мЗв/рік , за 12 років експлуатації, наприклад, Південно-Української АЕС (за відсутності радіаційних інцидентів) рівень радіаційного забруднення збільшився для рослинності — у 3 рази, донних відкладів у водоймищах — 2-5 разів, а ґрунту — в два рази.[19] Наведені дані можуть бути доказом того, що реальні масштаби впливу АЕС на стан навколишнього природного середовища залишаються недослідженими. Обсяги штучної радіації, яка безпосередньо впливає на довкілля і людину, постійно зростають. Крім впливу АЕС, джерела іонізуючого впливу використовуються в багатьох галузях. Наприклад, в медицині. Сюди ж долучаються оборонна промисловість, транспорт, будівництво тощо. Довкілля дедалі більше зазнає деструктивного антропогенного впливу, й ядерна енергетика вносить свою значну частку в цей процес. Все більше уваги звертається на те, що вплив на навколишнє природне середовище є недостатньо врахованим.[20] Зокрема вважається, що саме через забруднення довкілля виникає близько 80% онкологічних захворювань, і цей показник щороку зростає.[21]

Окрім суто технологічних проблем, гостро для України стоїть питання врахування потреб сталого розвитку як процесу розумного і виваженого використання природних ресурсів з врахуванням балансу екологічних, економічних і соціальних потреб, а також вимог адекватного планування подальшого розвитку галузі. Такі потреби настільки є очевидними, наскільки ж продовжують ігноруватися в Україні або мають зазвичай декларативний характер. Одна з вимог сталого розвитку стосується водних ресурсів, величезних обсягів яких потребують АЕС з реакторами ВВЕР. Враховуючи тенденції збільшення потужності атомних станцій, кожна з них витрачатиме обсяг води на рівні середньої річки.[22] АЕС не тільки сприяють забрудненню водних ресурсів радіонуклідами та солями важких металів через технологічні продувки. Діяльність енергетичних комплексів станцій дедалі більше впливає на зміну гідрологічного та гідрогеологічного стану басейнів великих річок України, у безпосередній близькості з якими знаходяться АЕС. Цього ж аспекту стосується втрата для ведення господарської діяльності земель, на яких зараз функціонують АЕС та прилеглих до них ділянок. Поступове додаткове накопичення радіонуклідів взагалі може призвести до переоцінки розмірів таких територій.

Збереження впродовж ближчих 25 років частки виробництва електроенергії АЕС на рівні, досягнутому у 2005 році (тобто, близько половини від сумарного річного

виробництва електроенергії в Україні),[23] навіть відкинувши питання безпеки, у такому співвідношенні порушується один з головних принципів збалансованого підходу, який важливий в енергетичній політиці. Такий стан речей не забезпечує можливості рівноправного розвитку всіх галузей енергетики. Потреби будівництва нових потужностей АЕС обґрунтовуються, відштовхуючись від відсотку ядерної енергетики в сумарному виробленні електроенергії в цілому в Україні та на підставі прогнозованого зростання ВВП. Якщо ці прогнози річ доволі непевна, але можлива, то розрахунки кількості нових реакторів не бездоганні. При існуючих 15 енергоблоках до 2030 р., враховуючи подальшу роботу блоків з продовженим терміном використання, залишаться в експлуатації 9 енергоблоків. Різниця складатиме 6 енергореакторів по 1000 Мвт. І цілком незрозуміло, чому планується будівництво аж 9 заміщуючих енергоблоків, тим більше, що три з них повинні мати реактори потужністю 1500 Мвт замість 1000 Мвт. Першими реакторами, які будуть збудовані до кінця 2016 року в ході реалізації Стратегії, стануть енергоблоки № 3 і № 4 Хмельницької АЕС.[24] Передбачуваний рівень одиничної потужності нових енергоблоків становитиме від 1000 до 1500 МВт типу водо-водяний енергореактор (ВВЕР/PWR). І хоча цей тип реакторів є на сьогодні найбільш поширеним і офіційно вважається достатньо безпечним, однак наука не стоїть на місці. Україна прагне сьогодні вкласти величезні кошти в будівництво нових енергоблоків чи нових АЕС, не беручи до уваги світові тенденції поступу в цій галузі. Наприклад, будівництво до 2020 р. реактора четвертого покоління у Франції. Крім того, одна з тенденцій розвитку світового ринку АЕС сьогодні — проектування менш потужних і більш безпечних реакторів.[25]

Прагнення збільшення кількості реакторів та їх потужності піднімає не тільки проблему забезпечення їх паливом, а й пошуку можливостей для захоронення відпрацьованого ядерного палива (ВЯП), обсяги якого будуть постійно зростати. Ці два аспекти ставлять питання наближення України до завершення формування повного ядерного циклу.

Нові реактори — це додаткові проблеми з утилізації ВЯП та радіоактивних відходів (РАВ), видатки на яку будуть рости пропорційно. Діяльність, пов'язана з утилізацією відходів і видобутком урану, викличе зростання додаткових ризиків. На цей час потреби атомної енергетики України задовольняються за рахунок вітчизняного урану лише на 30%.[26] Стратегією передбачається довести цей відсоток до повного забезпечення, що ймовірно зумовить проблеми такого ж порядку як, наприклад, у м. Дніпродзержинськ в результаті діяльності ВО "Придніпровський хімічний завод" (ПХЗ). На території цього підприємства та за його межами утворилося 9 хвостосховищ (місця складування) відходів уранового виробництва загальною площею 2,43 млн.м2, а сховищ відходів уранового виробництва — 0,25 млн. кв. метрів, в яких накопичено до 42 млн. тонн відходів переробки уранових руд.[27] Незважаючи на оптимістичний тон Стратегії та різноманітні постанови Кабінету міністрів,[28] проблеми цієї території вирішити дуже складно, а забезпечити надійне фінансування ще важче. Навіть Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної програми приведення небезпечних об'єктів виробничого об'єднання "Придніпровський хімічний завод" в екологічно безпечний стан і забезпечення захисту населення від шкідливого впливу іонізуючого випромінювання" говорить, що "незадовільні умови зберігання відходів-хвостів, відсутність системи радіаційного моніторингу призводять до подальшого радіоактивного і хімічного забруднення навколишнього природного середовища, шкідливого впливу на стан здоров'я населення".[29] Крім того, місця складування (хвостосховища) рідких низькоактивних відходів переробки уранових руд складають особливу екологічну небезпеку, забруднюючи підземні води, приземні шари атмосфери і ґрунт.[30] Діяльність ПХЗ привела до значної деградації земельних ресурсів регіону, високого рівня забруднення атмосферного повітря, підземних і поверхневих вод, нагромадження значної кількості небезпечних, у тому числі токсичних, відходів виробництва та відходів переробки уранових руд. Наслідком тривалої дії цих факторів стало погіршення стану здоров'я населення, зменшення народжуваності, збільшення смертності.[31] Передбачаючи, що обсяги видобування і збагачення урану мають як мінімум зрости втричі для задоволення зазначених в Стратегії потреб, це спричинить додаткове погіршення стану в цьому регіоні, а також в інших потенційних місцях видобутку та збагачення урану. Наприклад, буде введено з 2008 року в експлуатацію Новокостянтинівське родовище, вихід на проектну потужність — з 2014 по 2015 роки. Крім того, передбачено будівництво заводу з фабрикації тепловиділяючих збірок (ТВЗ) та розвиток виробництва цирконію, цирконієвих сплавів та комплектуючих виробів для ТВЗ.

Для України, внаслідок роботи АЕС та окресленої вище діяльності, вже є нагальною потребою розробка основних технічних рішень побудови системи поводження і довгострокового зберігання високоактивних радіоактивних відходів (РАВ) та реалізація першочергових заходів, які б забезпечили прийом і поводження з РАВ від переробки ВЯП, що повертаються з Російської Федерації. Перші кроки в цьому напрямку — заплановане будівництво компанією Holtec International сховища відпрацьованого ядерного палива реакторів ВВЕР для АЕС України.[32] Однак треба усвідомлювати, що заплановане сховище, якщо навіть виключити дискусійні питання безпечності такого об'єкту, є тимчасовим об'єктом для зберігання ВЯП, і у майбутньому, максимум через сторіччя, виникне питання, що далі з ним робити. А такі проблеми вже повинні вирішуватися в сховищах геологічного типу, побудувати які непросто й дуже дорого. (Маємо досвід Франції та США.)

Найбільш сумнівним є прагнення перекласти на населення значну частку витрат, необхідних для реалізації Стратегії розвитку атомної енергетики. Зокрема, передбачається збільшення тарифів на електроенергію, що виробляється АЕС. Тоді якою ж насправді буде її ціна, коли в тарифах будуть передбачені відрахування на зняття з експлуатації ядерних енергоблоків, захоронення радіоактивних відходів, поводження, зберігання й захоронення ВЯП, витрати на видобуток, збагачення й транспортування палива (включно із витратами на експлуатацію підприємств ядерно-паливного циклу та витрат на забезпеченням відповідного стану навколишнього природного середовища на таких об'єктах), витрати на демонтаж станцій, страхові та амортизаційні відрахування та науково-дослідна діяльність й витрати для усунення екологічної шкоди, що пов'язана з експлуатацією АЕС тощо? Сьогодні з бюджету України витрачається щорічно мільйони гривень на ліквідацію наслідків аварії на четвертому енергоблоці ЧАЕС, а електроенергія АЕС вважається для нас найдешевшою.

Згідно з інформаційними джерелами, що

посилаються на Енергетичну комісію Каліфорнії, ціна ядерної електроенергії, з врахуванням витрат на будівництво, в цьому штаті буде складати від 10,8 до 14,5 центів за кВт/г. Для порівняння. Найкращі сонячні фотовольтові батареї продукують електроенергію вартістю від 9 до 12,5 центів за кВт/г, а найновіші вітряні турбінні установки спроможні продукувати енергію вартістю біля 3,5 центів за квт/г.[33] З цього можна зробити висновок — ядерна енергетика, в тому напрямку, як вона зараз розвивається, немає довгострокової перспективи. Тому, замість повернення до екстенсивних програм, пріоритетом має стати все-таки енергоефективність.

Доволі несподіваною є запропонована Стратегією ідея скорочення тривалості планово-попереджувальних ремонтів шляхом оптимізації періодичності їхнього проведення та підвищення якості робіт. Небезпека криється в скороченні термінів ремонтів в галузі, яка є дуже вимогливою до такого типу діяльності. Ще більш сумнівною виглядає ідея продовження терміну експлуатації реакторних установок. Чи має наша економіка достатньо коштів для фінансування заходів, необхідних для реалізації таких прагнень? Адже ще у 2005 р. Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки ухвалив рішення звернути увагу Кабінету Міністрів України на те, що виконання Комплексної програми модернізації та підвищення безпеки енергоблоків атомних електростанцій зірвано.[34] Так само акцентувалася увага, що до кінця 2005 р. ця програма була виконана тільки на 50%.[35] Оптимізм Стратегії найбільше вражає на тлі того, що Об'єкт "Укриття" на ЧАЕС мав бути зведений ще у 2003 році.[36]

Треба зазначити, що в Стратегії більше місця мало б бути приділено реалізації питань безпеки експлуатації існуючих ядерних установок. Стратегія базується й оперує переважно економічними показниками та інтересами, в той час, як розділ про ядерну енергетику повинен би акцентувати увагу на пріоритетності забезпечення ядерної та радіаційної безпеки над іншими інтересами.[37]

Рішення необхідності збільшення обсягів виробництва електроенергії на АЕС також обґрунтовується наявністю власних сировинних ресурсів урану та офіційно стабільною роботою АЕС, потенційними можливостями країни щодо створення енергетичних потужностей на АЕС, наявними технічними, фінансовими й екологічними проблемами теплової енергетики. Всі ці пояснення недостатньо переконливі. Здоровий песимізм, успадкований з нашого недалекого минулого, примушує задумуватися, коли щось проголошується панацеєю. Оскільки основним паливом для ТЕЦ є природний газ — 76 - 80%, мазут — 15 - 18% та вугілля — 5 - 6%, а обладнання на більшості ТЕЦ застаріле, не відповідає сучасним екологічним вимогам і нормативам, потребує реконструкції і модернізації,[38] стан в цій галузі дійсно не радісний. Проте, хоч проблеми теплової енергетики цілком очевидні, це зовсім не ставить атомну енергетику в якесь вигідніше становище, якщо враховувати повний цикл виробництва електроенергії на АЕС. Якщо взяти до уваги показник стабільної роботи, то офіційні джерела наводять це як аргумент на користь розвитку АЕС. Але чи можна реалізувати повну безпеку роботи АЕС при теперішньому розвитку технологій? Питання, яке має швидше негативну відповідь. Чи можна вважати сьогодні комерційні авіаперельоти, безпеці котрих приділяється дуже багато уваги, безпечними? Напевно, що так. Але навіть тут бувають неприємні винятки. Але там і там занадто різні наслідки. Часто навіть важко передбачити ситуації, які можуть стати несприятливими для роботи АЕС. Це може спричинятися і надзвичайною спекою, і надзвичайним холодом. А іноді виникають зовсім екзотичні причини.[39]

Важливим аспектом є правове регулювання діяльності ядерної енергетики, яке мусить бути достатньо жорстким, й ідея кодифікації ядерного законодавства виглядає дуже доречною. Не менш важливим має бути забезпечення адекватної участі громадськості при прийнятті рішень, що стосуються ядерної енергетики. Її суперечливий імідж, — одна з найбільших аварій планетарного характеру, яку зазнало людство останнім часом, — дає підставу й моральне право громадськості ставити під сумнів плани, започатковувати дискусії, критикувати діяльність, пов'язану з експлуатацією ядерних об'єктів. І намагання одного з найбільших підприємств України засудити екологічного активіста виглядає просто нікчемним на тлі особливої суспільної важливості цього питання.[40]

Більш детального розгляду потребують питання розробки та вдосконалення існуючих реакторів, які б поряд із забезпеченням необхідного рівня безпеки могли б реалізувати краще вигорання палива з метою усунення потреби його переробки, працювали б на паливі, яке менш вимогливе до рівня збагачення урану тощо. Також варто приділити значно більше уваги дослідженням, що сприятимуть активізації наукових пошуків в сфері відновлюваних та енергоощадних технологій, а головне — зможуть забезпечити розумне співвідношення всіх енергетичних галузей.

Амбіційні плани, що представлені в Стратегії, справляють враження швидше декларації намірів, аніж головного документу, який би визначав розвиток енергетики країни на ближчі кілька десятиріч. В цілому вона має доволі поверхневий характер, який не передбачає, принаймні в розділі, присвяченому ядерній енергетиці, пріоритету вимог захисту довкілля як однієї з конституційних засад[41] та потреб сталого розвитку. Не враховано світову практику, яка підтверджує постійне зростання рівня вимог до забезпечення безпеки атомних станцій. Цей процес можна охарактеризувати як перманентний. У ній недостатньо визначені фінансові інструменти для досягнення закладених планів, дуже мало уваги приділено розвитку нових технологій та наукової бази. А без цього такий документ не має достатнього підґрунтя. Недостатньо враховані наявні шкідливі наслідки, й нема прогнозу щодо їхнього усунення та уникнення в майбутньому, а також світові тенденції розвитку. Таким чином, Стратегія справляє враження спроби втягнення нашої економіки до нового етапу екстенсивного розвитку ядерної енергетики з надією забезпечити зростаючі апетити ЄС без системного представлення реальних потреб розвитку та можливості втілення цієї Стратегії в розділі ядерної енергетики, не тільки щодо наявності необхідних сировинних ресурсів, а й відповідних наукових, технічних ресурсів, інноваційних технологій та достатнього фінансування.

Доцільність існування, а тим більше розширення ядерної енергетики є суперечливим питанням. Ядерна енергетика все ще залишається молодою галуззю, і, якщо це правда, що ми все-таки не можемо відмовитися від неї сьогодні, то вона принаймні повинна стати спочатку достатньо безпечною, щоб наслідки її використання через кілька десятиріч або внаслідок аварії не стали незворотними.

Чи стануть адекватними зусилля, які ми будемо змушені прикласти для усунення

впливу діяльності АЕС тим "явним" на перший погляд перевагам, які, як здається прихильникам ядерної енергетики, ми сьогодні отримуємо? Чи не виявляться вони короткотерміновими та катастрофічними?

1. http://www.podrobnosti.ua/economy/2006/06/10/320800.html
2. http://energoatom.kiev.ua/ua/news/nuclear.html?_m=pubs&_t=rec&id=14121
3. Енергетична стратегія України на період до 2030 року.
4. http://news.finance.ua/ua/~/1/0/all/2006/07/26/80147
5. http://www.pravda.com.ua/news/2005/5/19/4504.htm
6. http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm#Energy
7. http://ww7.president.gov.ua/ru/8535.html; http://mpe.energy.gov.ua/fuel/control/uk/publish/article?art_id=99492&cat_id=35008
8. http://www.ukrenergo.energy.gov.ua/ukrenergo/control/uk/publish/article?art_id=44584&cat_id=13959
9. Енергетична стратегія України на період до 2030 року.
10. http://www.decomatom.org.ru/rus/howdecom/dec04.htm
11. Енергетична стратегія України на період до 2030 року.
12. http://www.decomatom.org.ru/rus/howdecom/dec04.htm
13. http://proeco.visti.net/naturalist/ecology/dbd.htm
14. http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2004_4
15. http://www.niisp.gov.ua/vydanna/panorama/issue.php?s=prnb1&issue=2004_4
16. http://www.csgi.ru/gi/gi5/06.htm
17. http://www.csgi.ru/gi/gi5/06.htm
18. Енергетична стратегія України на період до 2030 року.
19. http://proeco.visti.net/naturalist/ecology/dbd.htm
20. http://www.intermag.kiev.ua/uan/bulet/num6/122-index.html
21. http://www.zn.kiev.ua/nn/show/604/53795/
22. http://mns.gov.ua/showarticle.php?doc=pressa/ns/2005/04/13.ua
23. Енергетична стратегія України на період до 2030 року.
24. Енергетична стратегія України на період до 2030 року.
25. http://nuclearno.ru/text.asp?1948
26. Енергетична стратегія України на період до 2030 року.
27. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної програми приведення небезпечних об'єктів виробничого об'єднання "Придніпровський хімічний завод" в екологічно безпечний стан і забезпечення захисту населення від шкідливого впливу іонізуючого випромінювання" від 26.11.2003. № 1846.
28. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної програми забезпечення сталого розвитку регіону видобування та первинної переробки уранової сировини на 2006 — 2030 роки " від 16.12.2004. № 1691; Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної програми приведення небезпечних об'єктів виробничого об'єднання "Придніпровський хімічний завод" в екологічно безпечний стан і забезпечення захисту населення від шкідливого впливу іонізуючого випромінювання" від 26.11.2003. № 1846.
29. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної програми приведення небезпечних об'єктів виробничого об'єднання "Придніпровський хімічний завод" в екологічно безпечний стан і забезпечення захисту населення від шкідливого впливу іонізуючого випромінювання" від 26.11.2003. № 1846.
30. Державна програма забезпечення сталого розвитку регіону видобування та первинної переробки уранової сировини на 2006 — 2030 роки.
31. Державна програма забезпечення сталого розвитку регіону видобування та первинної переробки уранової сировини на 2006 — 2030 роки.
32. http://www.world-nuclear.org/nb/nb05/nb0502.htm#nb05.02-13
33. http://nuclearno.ru/text.asp?1948
34. http://portal.rada.gov.ua/control/uk/publish/article/news_left?art_id=58988&cat_id=37486
35. http://www.mns.gov.ua/showarticle.php?doc=pressa/ns/2005/12/16.ua&p=1
36. http://www.mns.gov.ua/showarticle.php?doc=pressa/ns/2005/12/16.ua&p=1
37. Закон України "Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії" від 11 січня 2000 року. Ст. 5, 6.
38. Енергетична стратегія України на період до 2030 року.
39. http://www.podrobnosti.ua/accidents/2006/07/26/333971.html;
40. http://epl.org.ua/a_spr_zahyst_E_aktyvista.htm
41. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Ст. 3, 50.

Справи: еколого-правова практика

Реалізація доступу до екологічної інформації

Олеся Янклевич,

юрисконсульт МБО «Екологія – Право – Людина»

Довкілля, в якому ми живемо, є одним з основних компонентів, що впливає на рівень нашої життєдіяльності. Негативний вплив на навколишнє природне середовище може завдати великої шкоди не тільки самій природі, але й нормальному існуванню людей.

Одним з пріоритетних напрямів діяльності та розвитку нашого суспільства є забезпечення сталого розвитку та збереження безпечного стану навколишнього середовища. У зв'язку з цим, інформація про стан навколишнього природного середовища та його оцінка має бути доступна широкому колу осіб, що сприятиме взаємному контролю громадськості та владних структур за дотриманням відповідних нормативів та стандартів щодо раціонального використання природних ресурсів та зменшення негативного впливу на довкілля.

На сучасному етапі в Україні питанню доступу до інформації присвячено ряд нормативно-правових актів. Незважаючи на це, на шляху доступу до екологічної інформації зустрічається багато перепон. Наслідком цього є те, що громадськості досить часто важко реалізувати своє право на доступ до інформації. Далеко не останню роль у цьому негативному процесі відіграють органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вперто не хочуть виконувати вимоги законодавства щодо забезпечення громадськості екологічною інформацією. Увазі читача пропонується один із таких випадків.

5 січня 2006 року МБО «Екологія—Право—Людина» звернулася до Міністерства охорони навколишнього природного середовища України (далі — Міністерство) з інформаційним запитом про надання копії наукової еколого-експертної оцінки ОВНС (оцінки впливу на навколишнє середовище) робочого проекту «Створення глибоководного суднового ходу Дунай—Чорне море на українській ділянці дельти. Повний розвиток». Міністерство не надало нам інформацію, мотивуючи відмову тим, що така оцінка розроблена Харківським національним університетом ім. В.Н. Карабіна та є їхнім науковим доробком. А тому Міністерство не має права тиражувати наукову роботу без дозволу наукового закладу. Безпідставність та необґрунтованість відмови Міністерства стає очевидною, якщо проаналізувати Закон України «Про екологічну експертизу», з положень якого випливає, що ОВНС є частиною висновку державної екологічної експертизи. Та й у самій еколого-експертній оцінці зазначено, що вона є невід'ємною частиною висновку державної екологічної експертизи. У свою чергу висновок державної екологічної експертизи є актом органу державної влади, оскільки встановлює права та обов'язки певних суб'єктів, зокрема, замовників експертизи. Відповідно до ст. 434 Цивільного кодексу України не є об'єктами авторського права акти органів державної влади. Тому і висновок, і наукова еколого-експертна оцінка, яка є його невід'ємною складовою, не можуть бути об'єктами авторського права.

Закон України «Про інформацію» у ст. 21 передбачає обов'язок державних органів доводити до відома заінтересованих осіб інформацію, що створюється в процесі їхньої поточної діяльності, у тому числі, шляхом безпосереднього її надання заінтересованим особам. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, у ст.4 зазначає, що державні органи у відповідь на запит про надання екологічної інформації надаватимуть громадськості таку інформацію, включаючи копії фактичних документів.

Отже, у наведеному випадку Міністерство не виконало покладеного на нього обов'язку, і таким чином неправомірно обмежило право громадської організації на доступ до екологічної інформації.

Прагнучи поновити порушене право, ЕПЛ скористалася гарантованим Конституцією України правом на судовий захист, зокрема, правом на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади. 13 березня 2006 року наша організація подала позовну заяву у Господарський суд Львівської області про оскарження дій Міністерства і поновлення порушеного права.

Зараз справа перебуває на стадії судового розгляду. Вже відбулось попереднє судове засідання, протягом якого суддя ознайомлювалась із суттю справи та нашими міркуваннями щодо предмету позовних вимог. У його ході представник Міністерства висловив бажання здійснити примирення, але при цьому він не погоджувався повернути судові витрати. Така позиція Міністерства, в особі його представника, є незрозумілою і дивною, оскільки ці судові витрати становлять мізерну суму (розмір судового збору про оскарження неправомірності дій органів державного управління та службових осіб, що утискають права громадян, становить 0,2 неоподатковуваного мінімуму доходів громадян — 3 грн. 40 коп.) і для Державного бюджету України не становить жодних проблем їх сплатити.

Таким чином, з однієї сторони, можна говорити про бажання Міністерства якомога швидше завершити розгляд справи, у зв'язку з чим воно навіть висловило пропозицію укласти мирову угоду, а з іншої сторони, відмовляючись сплатити судові витрати, Міністерство тим самим відмовляється визнати за собою вину, тобто порушення ним нашого законного права на доступ до екологічної інформації. Така суперечлива позиція Міністерства теж викликає подив. Сьогодні розгляд справи триває.

Проекти

Проект «Реалізація доступу до екологічної інформації»: перші кроки

Зоряна Козак,
к. ю. н., доцент,
провідний юрисконсульт МБО "Екологія—Право—Людина"

З вересня 2005 року МБО «Екологія-Право-Людина» (далі у тексті — ЕПЛ), за підтримки Інституту Відкритого Суспільства (OPEN SOCIETY INSTITUTE), здійснює роботу з виконання Проекту "Реалізація доступу до екологічної інформації" (далі у тексті — Проект). Проект має на меті покращити практичний доступ громадськості до екологічної інформації шляхом зобов'язання органів державної влади та місцевого самоврядування надавати таку інформацію і охоплює п'ять областей Західної України — Волинську, Закарпатську, Львівську, Івано-Франківську та Тернопільську.

У рамках Проекту проводилася робота, спрямована на зростання обізнаності громадськості з доступу до екологічної інформації, якою володіють державні органи та органи місцевого самоврядування, особливо про заплановану діяльність, яка матиме чи має вплив на довкілля та стан здоров'я місцевого населення, надання правової допомогти громадськості у досягненні практичного виконання державними органами та органами місцевого самоврядування обов'язку поширювати та надавати екологічну інформацію, усунення вузького трактування чинного законодавства з доступу громадськості до екологічної інформації.

У межах ініціативи "За відкритість інформації" ЕПЛ відслідковувала проблеми у практичному доступі до екологічної інформації. За результатами моніторингу виявлено проблеми, що спричиненні, зокрема, неправомірною поведінкою державних органів та органів місцевого самоврядування, недоліками законодавства.

Неправомірна поведінка державних органів та органів місцевого самоврядування полягала у:

а) ненаданні відповіді на інформаційний запит, залишення його без реагування,

б) відмові у наданні екологічної інформації, що запитувалася, на підставах, що суперечать законодавству України. Наприклад, через відсутність обґрунтування мети одержання екологічної інформації та її подальше використання; необґрунтоване віднесення екологічної інформації до інформації з обмеженим доступом; ненадання екологічної інформації у тій формі, в якій вона запитувалася; відсилання запитувача для одержання екологічної інформації до інших органів, хоча така інформація повинна знаходитися в органів, до яких направлявся інформаційний запит; надання копій статутів організацій, що передбачають їхнє право на одержання екологічної інформації;

в) наданні інформації, яка не запитувалася, але ненаданні інформації, яка запитувалася.

Неправомірна поведінка державних органів та органів місцевого самоврядування, спричинена незнанням посадовими особами законодавства, невизнання посадовими особами важливості права громадськості на доступ до екологічної інформації. На наявність проблем щодо не виконання чи неналежного виконання посадовими особами державних органів та місцевого самоврядування покладених на них обов'язків вказують не тільки представники громадськості, але й найвищі посадові особи держави. Так, Президент України Указом № 140/2006 від 20.02.2006 р. схвалив Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні. У розділі «Актуальні проблеми вдосконалення законодавства про державну службу в Україні» серед базових проблем вказується на невідповідності професійного рівня частини державних службовців сучасним проблемам суспільства, недостатній відкритості та прозорості діяльності державних службовців, наявності суб'єктивізму під час вирішення відповідних питань, відсутності

забезпечення належного контролю у цій сфері з боку суспільства. Це посилює недовіру до органів державної влади і разом з тим створює додаткові можливості для зловживань, корупції та хабарництва, безвідповідальності державних службовців.

Проблемами, що спричиненні недоліками законодавства, є, наприклад:
- суперечності, нечіткість процесуальних кодексів, зокрема, щодо підвідомчості справ;
- конфлікт між положенням Закону України «Про інформацію» щодо відкритого доступу до екологічної інформації та правом державних органів не надавати документи, що становлять внутрішньовідомчу службову кореспонденцію, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їхньому прийняттю;
- вузьке трактування органами прокуратури їхнього обов'язку притягувати винних посадових осіб до адміністративної відповідальності. Представники прокуратури вважають це їхнім правом, а не обов'язком;
- конфлікт законів і підзаконних нормативно-правових актів. Така практика є негативною, оскільки неправомірно обмежує права громадськості.

Ініціатива "За відкритість інформації" безпосередньо пов'язана з Судовою Кампанією, оскільки остання спрямована на реалізацію одного із важливих інститутів демократичного суспільства — права на судовий захист порушених прав. За звітний період ЕПЛ вела 8 справ. 6 справ завершені успішно; екологічна інформація, що запитувалася, була надана. Робота над іншими справами триває.

ЕПЛ використовувала два основних шляхи захисту — звернення до прокуратури, шляхом подання спеціальних вимог (5 справ, 4 з яких успішні), звернення до судів, шляхом подання позовів (3 справи, 2 з яких успішні).

ЕПЛ працювала над інформаційними справами, де відповідачами були місцеві державні органи (5), природоохоронна прокуратура (1), установа (1), центральний державний орган (1).

Пріоритет у виборі справ фокусувався на порушеннях в одержанні інформації про заплановані чи робочі/поточні проекти, що, можливо, має прямий вплив на довкілля чи здоров'я місцевих громад (4 справи). ЕПЛ сфокусувалася на ініціюванні справ від свого імені з тією метою, щоб на власному позитивному досвіді заохотити громадян та неурядові організації (НУО) звертатися за захистом порушеного права на доступ до екологічної інформації, а також змусити державні органи та органи місцевого самоврядування виконувати свій обов'язок з надання такої інформації.

Опис окремих успішних справ подано на веб-сторінці ЕПЛ **http://epl.org.ua/advokatura_AEI_OSI.htm.** Крім того, з досвідом і результатами діяльності у межах Проекту можна ознайомитися у Віснику Екологічної Адвокатури № 30 та брошурі, які читач може одержати, звернувшись безпосередньо до ЕПЛ.

1. Урядовий кур'єр. 03. 03. 2006 р. № 43

Право громадськості на доступ до екологічної інформації: стан реалізації у 2005 році

Зоряна Козак, *к. ю. н., доцент, провідний юрисконсульт МБО "Екологія—Право—Людина"*

Кожна людина має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля. З метою забезпечення реалізації цього права міжнародна спільнота визнає необхідність існування низки інших прав. Зокрема, право громадськості на доступ до екологічної інформації.[1]

Право на доступ до екологічної інформації, зокрема, як й інформації загалом, є базовими елементами демократизації суспільства та прозорості діяльності органів державної влади. Тому Україною прийнято низку нормативно-правових актів, що регулюють засади та механізми реалізації вказаних прав.

6 липня 1999 року Україна ратифікувала Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція).[2] Відповідно до Оргуської конвенції внесено зміни до законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну експертизу». На їхнє виконання 18 грудня 2003 року Міністерство охорони навколишнього природного середовища України Наказом № 169 затвердило Положення про порядок надання екологічної інформації.[3]

Крім цього, правове регулювання доступу до інформації загалом, у тому числі і до екологічної, здійснюється законами України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII,[4] «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР ,[5] «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р. № 3855-XII[6] тощо.

Незважаючи на доволі великий масив нормативно-правових актів, що регулюють доступ громадськості до екологічної інформації, практика свідчить про неналежне виконання чи невиконання положень законодавства, неефективність правового регулювання зазначених питань чинним законодавством.

Проблеми у доступі до екологічної інформації спричинені неправомірною поведінкою посадових осіб місцевих державних органів та органів місцевого самоврядування, конфліктом законодавства. Неправомірна поведінка органів державної влади та місцевого самоврядування щодо доступу до екологічної інформації полягає, зокрема, у взагалі ненаданні відповіді на інформаційний запит, залишення його без реагування.

Міжнародна благодійна організація «Екологія—Право—Людина» впродовж багатьох років надає правову допомогу мешканцям присілку Вільшина села Сілець Сокальського району Львівської області у захисті їхнього права на безпечне для життя та здоров'я довкілля. Надаючи правову допомогу мешканцям, ЕПЛ необхідно було дізнатись інформацію про заходи, які вживалися для ліквідації надзвичайної ситуації щодо підтоплення присілку Вільшина села Сілець у 2005 році. З цією метою ЕПЛ надіслала інформаційний запит до Відділу з питань надзвичайних ситуацій. У встановлений за-

конодавством строк ЕПЛ не отримала жодної відповіді на запит.

Досить часто зустрічається практика, коли посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування відмовляють у наданні екологічної інформації, що запитувалася, на підставах, які суперечать законодавству України. Наприклад, через відсутність обґрунтування мети одержання екологічної інформації та її подальше використання.

Громадянин Г. 23 липня 2005р. направив Ізяславській районній державній адміністрації Хмельницької області інформаційний запит, яким просив надіслати належним чином завірену копію розпорядження Ізяславської районної державної адміністрації Хмельницької області від 24.03.2004р. № 85/2004-р (щодо пониження рівня води у верхньому б'єфі р. Горинь) та копії документів, які додаються до нього та на підставі яких було прийняте розпорядження.

Ізяславська районна державна адміністрація Хмельницької області листом від 26.08.2005р. № 292 відмовила в наданні офіційних документів, що запитувалися, оскільки громадянином Г. не вказана мета використання цих документів.

У низці випадків ненадання екологічної інформації спричинено тим, що органи державної влади та місцевого самоврядування необґрунтовано відносять екологічну інформацію до інформації з обмеженим доступом, до документів та інформації, що не підлягають наданню для ознайомлення за запитами.

Протягом цілого року триває розгляд судової справи з приводу ненадання органами влади міста Кривий Ріг громадянину А. Білому можливості ознайомитися з програмними документами обласної та міської рад, розробленими у відповідності з Постановою Кабміну України від 10.01.2002 р. №14 "Про затвердження Міжгалузевої комплексної програми "Здоров'я нації".

У відповідь на його звернення з цього приводу до керівництва міста надійшла відповідь начальника управління охорони здоров'я виконкому міськради п. В. Круподера такого змісту: "По суті Ваших звернень управління охорони здоров'я повідомляє, що відповідно ст.21 Закону України "Про інформацію" інформація органів місцевого самоврядування — це офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності органів місцевого самоврядування.

Зазначене рішення "Про обласну міжгалузеву комплексну програму "Здоров'я нації на 2002 - 2011 роки" Дніпропетровської обласної ради не є актом органів місцевого самоврядування, згідно зі статтею 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Тобто, це рішення можна віднести до конфіденційної інформації, що передбачає відомості, які знаходяться у розпорядженні іншого органу та поширюються за їхнім бажанням.

Враховуючи вище зазначене, управління охорони здоров'я виконкому міської ради не вбачає можливості для надання Вам копії цього рішення..."

Нерідко посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування, до яких скеровуються запити про надання екологічної інформації, відсилають громадськість до інших органів, хоча така інформація повинна знаходитися в органах, до яких направлявся інформаційний запит, порушують строки розгляду запиту на можливість його задоволення.

18 березня 2005 року Дніпродзержинська громадська екологічна організація "Голос природи" звернулася до голови Львівської міської ради з інформаційним запитом про надання інформації щодо скидів промислових підприємств у каналізацію м. Львова. У квітні 2005 року на запит надійшов лист, який не містив жодної відповіді на питання, які організація запитувала. 7 червня 2005 року громадська організація повторно звернулася до Львівської міської ради і повторно просила надати вичерпну інформацію згідно з переліком запитань, що додавався. Питання стосувалися:
- загальноміських комунальних очисних споруд м. Львова, які приймають стічні води пивзаводу та дріжджового заводу;
- водоспоживання та водовідведення на пивзаводі та дріжджовому заводі.

На повторний запит надійшов лист виконавчого комітету Львівської міської ради від 18.07.2005 року, в якому відповідь з 16 поставлених запитань була надана лише на два запитання, що стосувалися контактних даних підприємств. На решту питань відповіді не було надано та рекомендовано звернутися за екологічною інформацією безпосередньо до підприємств.

На наявність проблем щодо невиконання чи неналежного виконання посадовими особами державних органів та місцевого самоврядування покладених на них обов'язків вказують не тільки представники громадськості, але й найвищі посадові особи держави. Так, Президент України Указом № 140/2006 від 20.02.2006 р. схвалив Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні. У розділі «Актуальні проблеми вдосконалення законодавства про державну службу в Україні» серед базових проблем вказується на невідповідності професійного рівня частини державних службовців сучасним проблемам суспільства, недостатній відкритості та прозорості діяльності державних службовців, наявності суб'єктивізму під час вирішення відповідних питань, відсутності забезпечення належного контролю у цій сфері з боку суспільства. Це посилює недовіру до органів державної влади і разом з тим створює додаткові можливості для зловживань, корупції і хабарництва, безвідповідальності державних службовців.[7]

Недостатньо розвинуті та запроваджені в Україні механізми активного поширення екологічної інформації за допомогою Інтернету. Хоча Україна зробила перші кроки в інформуванні громадськості через веб-сторінки державних органів та органів місцевого самоврядування, проте їхня якість та наповненість викликає суттєві застереження. Наприклад, відсутність веб-сторінок (зокрема, з 27 територіальних управлінь Міністерства охорони навколишнього природного середовища України лише 9 мають власні веб-сторінки),[8] застарілість інформації, яка розміщується, її відсутність, складність пошуку.

«В Україні не створено чіткої системи поширення екологічної інформації про стан складових навколишнього середовища, фактори, що впливають на стан довкіл-

ля та здоров'я, умови життя людей, а також державну політику в цій галузі та ситуацію в законодавстві з питань навколишнього середовища.

Держслужбовці, — (йдеться не лише про представників структур Міністерства охорони навколишнього природного середовища, а й інших державних установ, які володіють екологічною інформацією),— далеко не завжди зацікавлені сприяти її системному оприлюдненню. Для широких кіл громадськості, особливо в регіонах, недоступна інформація про динаміку викидів підприємств-забруднювачів, поряд з якими вони живуть, стан повітря, води, ґрунтів і природних об'єктів, біологічного різноманіття. Керівники підприємств та інших об'єктів, що забруднюють навколишнє середовище, тим більше не зацікавлені в поширенні інформації про стан навколишнього природного середовища».[11]

Тому у Верховній Раді України ініційоване питання про проведення парламентських слухань "Про ситуацію та шляхи поліпшення доступу громадськості до екоінформації, участі в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля в умовах євроінтеграції України".[10]

1. Преамбула Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.
2. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» від 06.07.1999 р. № 832-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 34. С. 296.
3. Офіційний вісник України. 2004. № 6. С. 358.
4. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. С. 650.
5. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 49. С. 299.
6. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 16. С. 93.
7. Урядовий кур'єр. 03.03.2006р. № 43.
8. http://www.menr.gov.ua/index.php?menu_id=7
9. Пояснювальна записка до проекту Постанови "Про проведення парламентських слухань "Про ситуацію та шляхи поліпшення доступу громадськості до екоінформації, участі в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля в умовах євроінтеграції України". http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb/webproc4_1?id=&pf3511=24564
10. http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb/webproc4_1?id=&pf3511=24564

Проект Закону України "Про доступ до публічної інформації": погляд зі сторони

Іван Бойченюк,
студент екологo-правової клініки МБО «Екологія —Право — Людина»

Відсутність ефективного правового механізму права на доступ до інформації, у тому числі й екологічної, зумовлює необхідність розробки нових нормативно-правових актів, які б сприяли встановленню діалогу влади з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень, забезпечували реальний доступ до повної, об'єктивної, достовірної інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Одним із них є проект Закону України "Про доступ до публічної інформації" (далі у тексті — законопроект) від 17.02.2006 р. № 9124, внесений на розгляд Верховної Ради України Т. Стецьковим.

Метою законопроекту є забезпечення здійснення конституційних прав на доступ до публічної інформації[1] шляхом визначення режиму доступу до неї, підстави обмеження доступу до інформації, встановлення відповідальності за відмову чи відстрочку у її наданні, створення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань доступу до інформації тощо.[2]

Законопроект ґрунтується на загальних положеннях Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та основних принципах доступу до інформації, що знаходиться у розпорядженні органів державної влади. А саме:
- усі громадяни мають право складати запит на інформацію, яка знаходиться у розпорядженні органів публічної влади;
- заборонено відмовляти у запиті на інформацію лише тому, що інформація, на яку складається запит, не стосується особистих інтересів зацікавленої сторони;
- кожен запит на інформацію повинен бути розглянутий у визначений термін, а у випадку відмови у наданні, повинні бути чітко пояснені обґрунтовані причини.

Згідно з ч. 1 ст. 21 законопроекту кожна особа має право звернутися до розпорядника публічної інформації[3] із запитом щодо надання інформації, незалежно від того, стосується цей документ її особисто чи ні, без пояснень причин запиту, якщо інше не передбачено цим законом. На нашу думку, це базове положення не позбавлено певних недоліків. Зокрема, у ньому здійснюється ототожнення понять «публічна інформація» та «документ», хоча законопроект чітко розмежовує ці поняття, розглядаючи поняття «публічна інформація» набагато ширше за поняття «документ» (ст. 1). Тому доцільно було б викласти ч. 1 ст. 21 законопроекту у такій редакції: «Кожна особа має право звернутись до розпорядника інформації із запитом щодо надання інформації, незалежно від того, стосується ця інформація її особисто чи ні, без пояснень причин запиту, якщо інше не передбачено Законом».

Законопроект передбачає право громадян одержати інформацію і за письмовим, і за усним запитом. Усний запит може бути поданий, якщо:

1) запит стосується отримання оперативної довідкової, незначної за обсягом інформації або інформації, яка є необхідною для попередження протиправних дій чи надзвичайних ситуацій;
2) з поважних причин (недієздатність, інвалідність тощо) особа не може подати письмовий запит.

Частина 4 ст. 21 законопроекту передбачає обов'язок службовця, який отримав усний запит від особи, що з поважних причин не може подати письмовий запит, оформити такий запит у письмовій формі, і видати копію запиту особі, яка звернулася. На жаль, законопроект не міститься жодних вказівок про надання особі доказів прийняття запиту до розгляду в інших випадках, коли допускається

подання усного запиту.

Позитивною рисою законопроекту є скасування можливості визнання інформації, що належить державі, конфіденційною. Конфіденційна інформація згідно зі ст. 30 Закону України «Про інформацію» є відомостями, що перебувають у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних або юридичних осіб, і поширюється за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Серед суб'єктів, які мають право самостійно визначати належність певної інформації до категорії конфіденційної, встановлювати порядок доступу до неї та систему її захисту, вказані й органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Законопроект пропонує визнати такою, що втратила чинність ст. 30 Закону України «Про інформацію», яка сьогодні і містить положення про такий різновид конфіденційної інформації, та пропонує у ч. 5 ст. 7 вважати конфіденційною інформацією лише комерційну таємницю та інформацію про особу, а, замість інформації, що належить державі, вводить поняття службової таємниці. Позитивом є також те, що законопроект передбачає перелік відомостей, які відносяться до службової таємниці (на сьогодні ст. 30 Закону України "Про інформацію" відносить це питання на розсуд самих державних органів), а ч. 4 ст. 10 законопроекту, крім того, передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які володіють інформацією, що становить службову таємницю, зобов'язані складати та оприлюднювати Зводи відомостей про таку інформацію. Ці зводи підлягають обов'язковому затвердженню спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань забезпечення доступу до інформації. Тобто, вводиться досить жорстка система контролю за віднесенням інформації до службової таємниці.

Ще одним позитивним моментом у забезпеченні відкритості публічної інформації є передбачений ст. 15 перелік відомостей, які розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати, та конкретні строки їхнього оприлюднення. Так, проекти законів та інших нормативно-правових актів, внесені на розгляд відповідних розпорядників, оприлюднюються не пізніше, ніж за 30 календарних днів до дати їхнього розгляду. Інша інформація, передбачена у ч.1 ст. 15, підлягає оприлюдненню не пізніше, ніж за 10 календарних днів з моменту її виникнення. А негайному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю або/та майну осіб, а також про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим, а також спростування недостовірної інформації, розміщеної раніше. Важливість цих положень обумовлена існуючим правовим забезпеченням цього питання. Кабінет Міністрів України на виконання Указу Президента України № 928/2000 від 31.07.2000 р. «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» видав Постанову № 3 від 04.01.2002 р. «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», згідно з якою міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада Міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації повинні, починаючи із січня 2002 р., забезпечити розміщення та постійне оновлення інформації на власних веб-сайтах у мережі Інтернет. Постановою у пунктах 8 і 9 визначається перелік інформації, яка має розміщуватися на веб-сайтах органів державної влади. А пункт 10 передбачає, що інформація, розміщена на веб-порталі та веб-сайті, оновлюється одразу після зміни таких відомостей. Однак, трактування терміну «одразу», часових рамок, правових наслідків оприлюднення такої інформації лише через декілька днів залишається відкритим. Тому, на нашу думку, положення законопроекту є набагато кращими, оскільки здійснюють градацію строків залежно від важливості інформації і вимагають негайного оприлюднення лише надзвичайно важливих відомостей.

Позитивом законопроекту у плані відкритості публічної інформації та здійснення контролю зі сторони громадськості є положення ст. 20, які передбачають ведення реєстру та обов'язкову реєстрацію у ньому всіх документів, що знаходяться в органах державної влади та місцевого самоврядування. Хорошим є той факт, що в реєстрі вказується, зокрема, класифікація інформації за режимом доступу, причина занесення інформації до категорії з обмеженим доступом, підстави і строк обмеження доступу до інформації (пункти 5-7 ч. 1 ст. 20 законопроекту), і те, що сам реєстр документів не може бути віднесений до категорії інформації з обмеженим доступом. У разі прийняття таких положень відкривається широке коло можливостей оскарження неправомірного обмеження права на доступ до публічної інформації.

У цілому аналізований законопроект передбачив багато новел у сфері інформаційного законодавства, і його прийняття сприятиме підвищенню рівня інформаційної відкритості влади в Україні та реальному утвердженню принципів верховенства права та громадського контролю за діями влади у нашій державі. Він може створити ефективний механізм реалізації громадянами права на отримання інформації.

1. Згідно з ст. 1 законопроекту публічна інформація — це інформація, яка знаходиться у володінні органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших розпорядників інформації, визначених цим законопроектом.
2. Пояснювальна записка до проекту Закону України "Про доступ до публічної інформації" // http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=26950
3. Розпорядники публічної інформації — це органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, визначені у законопроекті (п.3 ст.1 Проекту).

Новини законодавства

Нормативно-правові акти у сфері охорони довкілля, що прийняті у грудні 2005 року — квітні 2006 року

Верховна Рада України

Закон України від:

19.01.2006 р. № 3369-IV	Про внесення змін до Закону України “Про карантин рослин”
09.02.2006 р. № 3425-IV	Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання виробництва та обігу тютюнових виробів
09.02.2006 р. № 3415-IV	Про внесення зміни до Земельного кодексу України
15. 03. 2006 р. № 3534-IV	Про ратифікацію Рамкової конвенції Всесвітньої організації охорони здоров’я із боротьби проти тютюну
16.03.2006 р. № 3581-IV	Про внесення змін до Закону України “Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення щодо дослідницьких ядерних реакторів”

Президент України

Указ від:

02.12.2005 р. № 1688/2005	Про Положення про Міністерство культури і туризму України
19.12.2005 р. № 1801/2005	Про Положення про Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України
27.12.2005 р. № 1842/2005	Про Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України
31.12.2005 р. № 1898/2005	Про внесення змін до Положення про Державний комітет України по водному господарству
31.01.2006 р. № 81/2006	Про приєднання України до Міжнародної конвенції про захист рослин

Кабінет Міністрів України

Розпорядження від

13.12.2005 р. № 515-р	Про схвалення Концепції підвищення безпеки діючих енергоблоків атомних електростанцій

Постанова від

21.12.2005 р. № 1260	Тимчасовий порядок видачі сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій

Розпорядження від

18.01.2006 р. № 18-р	Про схвалення Концепції Програми забезпечення безпечного зберігання відпрацьованих високоактивних джерел іонізуючого випромінювання

Постанова від

25.01.2006 р. № 59	Про затвердження Угоди між Кабінетом Міністрів України та Європейським Співтовариством з атомної енергії про співробітництво у сфері мирного використання ядерної енергії

Розпорядження від

08.02.2006 р. № 70-р	Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року

Постанова від:

08.02.2006 р. № 118	Порядок взаємодії та координації роботи, пов’язаної з виконанням Загальнодержавної програми “Питна вода України” на 2006-2020 роки
08.02.2006 р. № 119	Порядок обмеження питного водопостачання до рівня екологічної броні
13.02.2006 р. № 130	Програма комплексного протипаводкового захисту в басейні р. Тиси у Закарпатській області на 2006-2015 роки
20.02.2006 р. № 167	Порядок проведення у 2006 році аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами
22.02.2006 р. № 195	Порядок ведення державного обліку і кадастру рослинного світу
22.02.2006 р. № 206	Порядок розгляду, схвалення та реалізації проектів, спрямованих на зменшення обсягу антропогенних викидів або збільшення абсорбції парникових газів згідно з Кіотським протоколом до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату
16.03.2006 р. № 342	Про внесення змін до Положення про Державну комісію України по запасах корисних копалин
29.03.2006 р. № 397	Про затвердження Угоди між урядами держав - учасниць ГУУАМ про співробітництво в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків
05.04.2006 р. № 427	Порядок визначення вартості комплексної державної експертизи проектів будівництва
05.04.2006 р. № 428	Про утворення Державної архітектурно-будівельної інспекції
07.04.2006 р. № 462	Про внесення змін до Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища

10.04.2006 р. № 468	Про порядок координації заходів щодо виконання зобов'язань України за Рамковою конвенцією Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотським протоколом до зазначеної Конвенції
12.04.2006 р. № 506	Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань використання природних ресурсів (втратила чинність постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 1998 р. № 260 "Про вдосконалення порядку видачі спеціальних дозволів (ліцензій) на користування родовищами мінеральної води")

Міністерство охорони навколишнього природного середовища

Наказ від:

14.12.2005 р. №459	Про визнання деяких наказів Мінекобезпеки такими, що втратили чинність (втратили чинність накази Мінекобезпеки України від 27.05.96 № 49 "Про затвердження Методики індексації нормативів плати за забруднення навколишнього природного середовища" та від 29.12.96 № 157 "Про затвердження Базових нормативів плати за забруднення навколишнього природного середовища")
06.03.2006 р. № 104	Порядок переоформлення та видачі дублікатів спеціальних дозволів на користування надрами у 2006 році
09.03.2006 р. № 108	Інструкція про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців
03.04.2006 р. № 159	Про внесення змін до наказу Мінприроди України від 20.12.2005 № 482 "Про затвердження лімітів використання водних живих ресурсів загальнодержавного значення у 2006 році" (не набрав чинності)

Інші органи державної влади

Наказ:

Державного комітету України по земельних ресурсах, Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, Фонду державного майна України від 13.12.2005 р. № 383/13/3161	Про втрату чинності спільного наказу від 5 квітня 1996 року № 31/30/53/396 "Про затвердження Положення про порядок встановлення та закріплення меж прибудинкових територій існуючого житлового фонду та надання у спільне користування або спільну сумісну власність земельних ділянок для спорудження житлових будинків"
Державного комітету України по земельних ресурсах від 13.12.2005 р. № 384	Про внесення змін до Методики проведення державної експертизи землевпорядної документації
Міністерства аграрної політики України від 21.12.2005 р. № 727	Положення про Головну державну інспекцію з карантину рослин України
Державного комітету лісового господарства України від 28.12.2005 р. № 526 Положення про лісові пожежні станції	Положення про лісові пожежні станції
Міністерства охорони здоров'я України від 13.01.2006 р. № 7	Гігієнічний Норматив "Перелік речовин, продуктів, виробничих процесів, побутових та природних факторів, канцерогенних для людини"
Державного комітету України по земельних ресурсах, Міністерства аграрної політики України, Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, Української академії аграрних наук від 27.01.2006 р. № 18/15/21/1	Про Порядок нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів
Державного комітету України по земельних ресурсах, Міністерства аграрної політики України, Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, Державного комітету лісового господарства України, Державного комітету України по водному господарству, Української академії аграрних наук від 27.01.2006 р. № 19/16/22/11/17/12	Порядок нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель у межах населених пунктів)
Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства аграрної політики України від 01.02.2006 р. № 9/30	Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з оптової, роздрібної торгівлі пестицидами та агрохімікатами (тільки регуляторами росту рослин)
Міністерства аграрної політики України від 27.02.2006 р. № 81	Про затвердження режимів промислового рибальства в 2006 році

Підготувала: Ольга Павлів

Віддзеркалення екологічного майбутнього світу у тропічному раю

Джон Бонайн,

професор Орегонського університету,
голова Наглядової ради МБО „Екологія — Право — Людина”

Переклад: Ганна Хомечко,
викладач Львівського національного університету імені Івана Франка,
факультет міжнародних відносин”

Світ очима ЕПЛ

У травні 2006 року президент організації «Екологія—Право—Людина» Світлана Кравченко і я здійснили свою першу подорож до Центральноамериканської країни Гондурас. Нашою метою було відвідати два місця, котрі, як й історичний центр Львова, знаходяться під захистом Конвенції світової спадщини ЮНЕСКО. Копан, одне із старовинних міст цивілізації майя, занепало приблизно 1 300 років тому. Окрім того, тут знаходяться найвизначніші скульптури ери майя. Те, що колись було містом храмів, священиків та правителів, протягом століть знову перейшло у володіння природи і лежало приховане від світу. Лише у 19 столітті археологи відкрили його знову. Здається, місто мало мудрих правителів, чи, принаймні, вони видаються такими.

А поруч у Карибському морі причаївся надзвичайно красивий острів Роатан. Він є частиною другої за величиною у світі системи коралових рифів і на нього також може чекати доля „мертвого міста”.

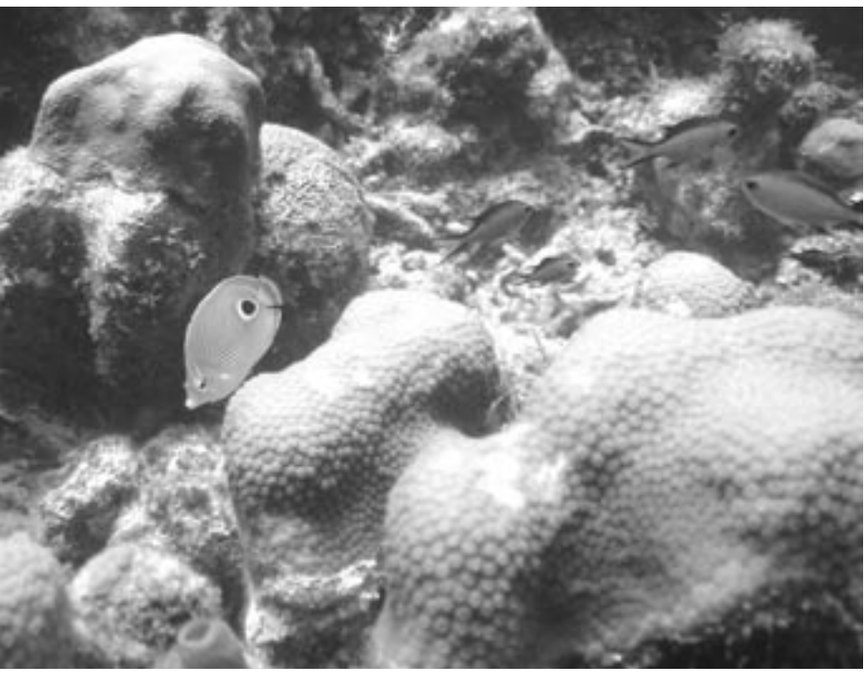
І завмерлі піраміди у Копані, і живі корали Роатану промовляли до нас про те, куди прямує наш світ, і що потрібно щось вчинити, щоб відвернути лихо, яке насувається.

В епоху свого розквіту Копан налічував 20 000 мешканців, але вже був покинений у 8 ст. н.е. Дослідники прийшли до висновку, що місто ймовірно занепало через втрату продуктивності сільськогосподарських земель внаслідок екологічного лиха. Нерозумне використання земель та порушення сталого розвитку разом з різким збільшенням населення, кількість якого перевищувала екологічні можливості, призвели до втрати продуктивних орних земель. Гірські ліси дедалі вирубувалися для збільшення обсягу сільськогосподарських угідь, але земля однак була неродюча. На додаток, повені та ерозія довершили чорну справу. Тепер все, що залишилося від колись могутньої цивілізації, — це тільки монументальні будівлі минулого.

Другою метою нашої подорожі було відвідати відомий Мезоамериканський бар’єрний кораловий риф, який за довжиною поступається тільки Великому австралійському бар’єрному кораловому рифові. Частини обох рифів знаходяться під захистом Конвенції світової спадщини ЮНЕСКО, і обидва рифи є під за-

грозою. Ми хотіли побачити цей риф поки він ще здоровий та дізнатися більше про важливість його захисту.

Карибські коралові рифи відомі європейцям вже понад 500 років. Фактично, коралові рифи спричинилися до заснування першої європейської колонії у Новому світі. Христофор Колумб 25 грудня 1492 року так написав у своєму щоденнику: «Коли ми готувалися повертатися в Іспанію, «Санта Марія» наштовхнулася на кораловий риф. Він пошкодив дно корабля ...Маючи лише два кораблі, ми не могли забрати усіх до Іспанії, і тому я знайшов 40 добровольців, які погодилися залишитися і збудувати невелику колонію."



Наступні покоління скеровували свої погляди у морські глибини і спостерігали чудернацьку структуру коралових рифів. У 1839 році у своїй книзі „Подорож на кораблі „Бігл" Чарльз Дарвін написав: „Ми дивуємося, коли мандрівники розповідають нам про гігантські розміри пірамід та інших відомих руїн, але на скільки незначними виглядають найбільші з них у порівнянні з кам'яними горами, збудованими силами різноманітних дрібненьких та ніжних тваринок".

Коли ми одягнули аквалангі і занурились у ніжні хвилі моря, то були раді зустріти там королівського довгоперого морського ляща, забарвленого в українські національні кольори, як бачимо на світлині. (Стор. 41)

Дослідники були вражені біологічним різноманіттям коралових рифів, яких деколи називають „тропіками моря". Вони створюють захист, необхідний водночас і маленьким, і великим рибам, котрих потребує світ не тільки заради їхньої краси , але й щоб наситити мільярди населення Землі. Проте значна частка біологічного різноманіття коралових рифів все ще не досліджена. Рослини і тварини, невідомі науці, плавають над живими рифами, вилазять на коралові конструкції і залазять під них. Деякі з них, без сумніву, містять лікарські речовини, такі необхідні людині. Державний департамент США підрахував, що „половина потенційних лікарських препаратів, які досліджуються, походять з океану, і, зокрема, з екосистем коралових рифів". Професор Марджорі Л. Ріка Кудла з Університету Меріленд вважає, що на коралах живе 950 000 різних видів організмів, хоча науці відомі лише 10 відсотків. Поки ми зрозуміємо, наскільки важливі коралові рифи, може вже бути запізно. 70 відсотків коралів в Індійському океані вимерли, так само, як 90 відсотків коралів біля Індонезії та 80 відсотків коралів Карибського регіону.

Небезпека для коралових рифів криється недалеко. У деяких країнах люди застосовують динаміт та ціанід, щоб вбивати рибу. Це в свою чергу шкодить кораловим рифам та руйнує їхні екосистеми. Води, що несуть забруднення та залишкові породи, напливають на коралові рифи. Непродумані проекти, такі, як гігантські готелі, руйнують всю чарівність того, що створила природа і що приїжджають побачити туристи.

Мешканці острова часто самі мусять ставати на захист цього дива. Ось один з таких прикладів. Відвідавши серце Вест Енду, — морський заповідник Піщана Затока на острові Роатан (якому місцеві жителі намагаються надати статусу Національного парку), ми опустилися під воду, щоб побачити його дива. Піднявшись на поверхню, ми зустріли групу місцевих жителів. Вони звернулися до нас з проханням переглянути документи стосовно канадського громадянина, який намагався побудувати пристань для дорогих яхт, використовуючи землечерпальне спорядження. Такі дії, на думку жителів острова, заподіють шкоду кораловим рифам морського заповідника.

Ще раніше ми зустрічалися з Кларисою Вега, колишнім прокурором з екологічних питань Гондурасу. Вона створила Інститут екологічного права, який разом з місцевими добровольцями займається розробкою юридичних стратегій захисту коралових рифів і співпрацює з іншими юристами — екологами Світового альянсу екологічного права (E - LAW). (Міжнародний благодійний фонд „Екологія – Право — Людина" бере участь у цій співпраці як E - LAW Україна.)

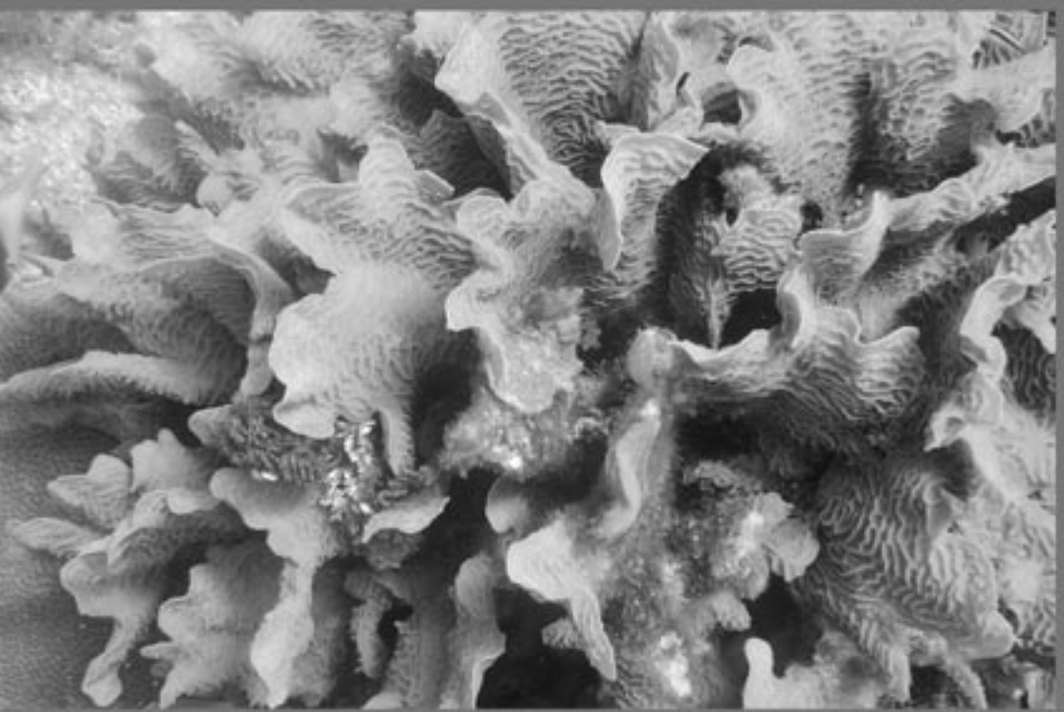
Міжнародна робота є надзвичайно важлива, оскільки загроза для коралових рифів не є локальною. Нещодавно, у квітні, в новинах від Нешенал Джеоґрафік було повідомлено, що 90 відсотків коралових рифів біля американських Віргінських островів у Карибському морі у 2005 році зазнали небаченого до цього „вибілювання коралів". Це вкрай серйозно. У звіті зазначено: „Хоча корали можуть відновлюватись після відбілювання, багато ослаблених карибських рифів тепер гинуть від фатальної хвороби коралів, відомої як біла пошесть."

Те, що ми руйнуємо за рік, для відновлення потребує тисячоліть. Навіть, якщо причини відбілювання коралів негайно усунути, буде важко відновити ті корали, які вже втрачені. Корали ростуть дуже повільно. Найшвидший темп росту — це 5 метрів за 1000 років, а деякі корали за цей період часу виростають тільки на 30 сантиметрів.

Вибілювання коралів є результатом значного зростання температур теплих вод внаслідок глобального потепління. Марк Еакін з Національної океанічної та атмосферної адміністрації (NOAA) уряду США заявив, що коралові рифи Карибського регіону у 2005 році зазнали більше температурного стресу, аніж в цілому впродовж минулих 20 років. Найбільші втрати спостерігаються у східному Карибському регіоні. Як стверджує Джеф Міллер, біолог-рибозахисник з Національної парко-

вої служби США, котрий працює у Національному парку Віргінських островів, коралові колонії, яким понад 800 років, вимерли протягом кількох тижнів.

Екологічна громадськість в усьому світі активно долучається до міжнародних правових дій. Так, дві правові організації подали у Комітет світової спадщини в межах Конвенції світової спадщини ЮНЕСКО петиції, мета яких захистити місця природного та історичного значення в усьому світі. У липні 2005 року комітет розпочав офіційний контролюючий процес як результат подання петицій проти урядів Австралії та Белізу.

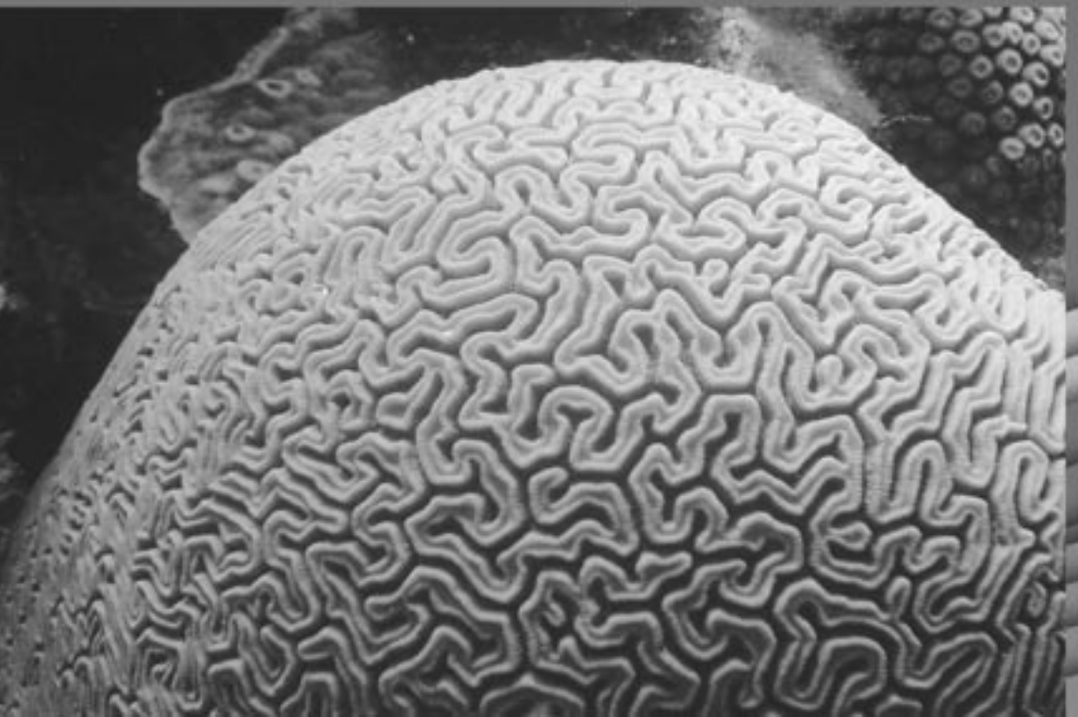


Щодо австралійської справи, яка стосується Великого бар'єрного коралового рифу, Сіднейський центр міжнародного та глобального права стверджує, що непідписання Австралією Кіотського протоколу є порушенням статей 4 і 5 Конвенції світової спадщини, які накладають юридичне зобов'язання захищати Великий бар'єрний коралловий риф, котрий належить до об'єктів світової спадщини, і забезпечити його збереження для майбутніх поколінь. Ця недержавна організація стверджує, що викид газів, що спричиняють парниковий ефект, треба зменшити, щоб задовольнити вимоги міжнародної угоди.

Щодо другого випадку, який торкається Мезоамериканського бар'єрного коралового рифу, котрий ми відували, Белізький інститут екологічного права та політики висуває схожі аргументи, які свідчать, що в результаті зміни клімату над рифом зависла серйозна загроза — вибілювання. Вони стверджують, що необхідні рятівні заходи та зменшення викидів газів, що спричиняють парниковий ефект та ведуть до глобального потепління.

Обидві справи входять до світової мережі справ, яка координується Групою сприяння покращення клімату. (Детальнішу інформацію ви можете знайти наприкінці цієї статті.)

Та, можливо, цих дій не достатньо? А, можливо, вже запізно щось робити? Коли наші відвідини двох чудових місцевостей у Центральній Америці завершилися, ми відчули, що мовчазні мощені вулиці зруйнованого Копану,



які колись бачили такий бурхливий рух, що його зараз бачить центр Львова, котрий знаходиться під захистом Конвенції світової спадщини, промовляли до нас з попередженням — людськість зі своїм невіглаством та зверхністю може зруйнувати свою власну спадщину і, можливо, навіть саму основу життя на Землі. Чи, можливо, стародавні руїни Копану та дітища коралових рифів німі. Щоб там не було, вони знаходяться під нашою опікою і це наше завдання зробити висновки з життя минулих поколінь, щоб захистити прийдешні покоління.

Чи зможе «Екологія — Право — Людина», яка намагається захистити екологію України, та братні їй юридичні фірми у всьому світі, що ведуть численні справи у боротьбі із забрудненням, відвернути світ від шляху екологічного занепаду та знищення?

І хоча ми вже не можемо відповісти на це питання, та, можливо, зможемо відповісти на інше: чи зможемо ми через двадцять років сказати, що принаймні ми намагалися?

Детальніша інформація про коралові рифи Роатану знаходиться на сторінці Альянсу коралових рифів www.coralreefalliance.org/index.php?option=com_content&task=view&id=211&Itemid=132

Детальніша інформація щодо екологічного права Гондурасу знаходиться на сторінці Світового альянсу екологічного права http://www.elaw.org/news/advocate/default.asp?article=2879

Детальніша інформація про юридичні заходи в напрямку зупинення глобального потепління знаходиться на сторінці Кампанії покращення клімату www.climatelaw.org