

РЕАЛІЗАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано стан імплементації міжнародних стандартів із захисту процесуальних екологічних прав, зокрема закріплених в Оргуській конвенції 1998 року, в Україні. Зроблено висновок, що процес узгодження національних правових актів з положеннями цього міжнародного договору в Україні є незадовільним, а інколи навмисно затягується і гальмується.

Ключові слова: процесуальні екологічні права, Оргуська конвенція, реалізація.

Процесуальні екологічні права (право на доступ до екологічної інформації, на участь у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля) є необхідною передумовою та гарантією забезпечення фундаментального права людини на сприятливе довкілля, що, в свою чергу, є невід'ємною складовою механізму реалізації права людини на життя. Однак в Україні імплементація міжнародних стандартів із забезпечення процесуальних екологічних прав людини, закріплених в Конвенції 1998 р. про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (далі – Оргуська конвенція), є вкрай незадовільною, процес узгодження національних правових актів з положеннями цього міжнародного договору навмисно затягується і гальмується.

Про незадовільний стан реалізації Оргуської конвенції свідчить зростаюча кількість судових справ, як правило, ініційованих громадськими природоохоронними організаціями проти органів державної влади України. Наприклад, відомими є справи: Благодійний фонд «ЕкоПраво-Львів» проти Бродиводокааналу 2001 р., «ЕкоПраво-Київ» проти Міністерства охорони навколишнього природного середовища і Державного комітету лісового господарства України 2007 р., «ЕкоПраво-Київ» проти Державного комітету лісового господарства України 2007 р. [1, с. 89–92]. Доступ громадськості до екологічної інформації повсякчас обмежується органами державної влади. Так, неурядова організація «Екологія-Право-Людина» неодноразово зверталася з інформаційними запитам до Кабінету міністрів України та Національного агентства екологічних інвестицій для з'ясування правової природи угоди про продаж квот на викиди парникових газів з Японією,

відповідальності та контролю за її виконанням, процедури витрачення коштів, отриманих від продажу квот, однак повної інформації свого часу їй не було надано [2]. Право на доступ до процесу прийняття рішень у сфері охорони довкілля забезпечується в Україні лише формально: результати громадських слухань, як правило, не враховуються в остаточних рішеннях. Реалізації права на доступ до правосуддя, передбаченого Оргуською конвенцією та законодавством України, перешкоджають такі фактори, як непомірно високі витрати на судовий процес, складність доведення причинно-наслідкового зв'язку між забрудненням та моральною чи матеріальною шкодою, непрозорість та недоступність інформації, необхідної для звернення до суду, відсутність контролю суду за виконанням винесених рішень [3, с. 32–35]. Ухвалена Постанова КМУ № 771 від 29 червня 2011 р. «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля», передбачена Планом дій, розробленим Урядом ще у 2008 р. на вимогу Третьої На ради Сторін Оргуської конвенції, за визначенням експертів, «не витримує жодної критики», оскільки Порядок неспроможний в умовах сучасного стану речей забезпечити створення чіткої національної процедури залучення громадськості до процесів прийняття рішень щодо окремих проектів, реалізація яких може мати вплив на довкілля. Сфера застосування Порядку не поширюється на рішення щодо розуміння статті 6 Оргуської конвенції, тобто рішення, які дозволяють реалізацію проектів, що можуть негативно впливати на стан довкілля, а сама процедура є непослідовною, двозначною та незрозумілою [4]. НУО «Екологія-Право-Людина» оскаржила зазначений нормативний документ в Окружному адміністративному суді м. Києва,

однак Київський апеляційний адміністративний суд та пізніше – Вищий адміністративний суд України скасували рішення місцевого суду, відмовивши цій громадській організації у задоволенні позову. Стаття 11 Закону «Про екологічну експертизу», що передбачає участь громадськості в процесі екологічної експертизи, ст. 16, 41, 42 цього ж Закону щодо громадської екологічної експертизи, а також ст. 21 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» не передбачають чітких механізмів реалізації екологічних процесуальних прав громадян, обов'язкового врахування думки громадськості під час планування і головне – реалізації та функціонування об'єктів, що мають негативний вплив на довкілля.

Про незадовільний стан реалізації Оргуської конвенції та процесуальних екологічних прав в Україні яскраво свідчить ухвалене в 2011 р. Народою Сторін цього договору рішення про невиконання його положень. У 2004 р. Румунія та НУО «ЕкоПраво-Львів» майже одночасно подали заяву до Комітету з питань дотримання Оргуської конвенції з приводу недотримання Україною її положень під час будівництва каналу «Дунай – Чорне море» через гирло Бистре. Справа завершилася ухваленням у 2005, 2008 і 2011 рр. щодо України рішень про недотримання нею вимог Конвенції. На другій Нараді Сторін 2005 р. було прийнято рішення П/5b, в якому передбачалося таке: 1) не забезпечивши такої участі громадськості, якої вимагає стаття 6 Конвенції, Україна не дотримується пункту 1 (а) статті 6 і у зв'язку з цим пунктів 2–8 статті 6 і пункту 9 (друге речення) статті 6; 2) не забезпечивши того, щоб відповідальні державні органи, після отримання відповідних доповідей, надавали інформацію, Україна не дотримується пункту 1 статті 4 Конвенції; 3) відсутність чіткості щодо вимог, які стосуються участі громадськості в оцінюванні впливу на навколишнє середовище і в процедурах прийняття рішень з екологічних аспектів різних проектів, наприклад, щодо термінів і методів здійснення процесу консультацій з громадськістю, вимог, що стосуються врахування їх результатів, і зобов'язань про надання інформації, наявної в контексті статті 6, свідчить про відсутність чіткої, транспарентної та злагоженої структури для здійснення Конвенції і являє собою недотримання пункту 1 статті 3 Конвенції. Народа Сторін просила уряд України привести своє законодавство та практику у відповідність із положеннями Конвенції і включити у свою доповідь для наступної Народи Сторін

інформацію про заходи, вжиті з цією метою; а також просила уряд України подати до Комітету з питань дотримання не пізніше кінця 2005р. стратегію, включаючи відповідний графік інтеграції положень Конвенції в національне законодавство і розробки практичних механізмів та імплементаційного законодавства, що встановлює чіткі процедури їх введення в дію [5]. На Третій Нараді Сторін було ухвалено рішення П/6f, у якому підтверджено факт недотримання Україною Конвенції і винесено пропозицію надати Україні необхідну допомогу для виконання своїх зобов'язань [6]. План дій, затверджений Розпорядженням КМУ від 27 грудня 2008 року № 1628-р, надійшов до Комітету вчасно, тому питання щодо санкцій було тимчасово знято [7]. Рішенням 2011 р. до України запроваджуються санкції у формі попередження. В ньому також йшлося про те, що умовне попередження може бути зняте 1 липня 2012 р., якщо Україна виконає необхідні умови, зазначені в рішенні Народи Сторін П/5b, повідомить про це секретаріат і надасть усі необхідні докази до 1 квітня 2012 р. У разі невиконання цих умов у рішенні 2011 р. також було зазначено про можливість призупинення спеціальних прав і привілеїв, які надаються Оргуською конвенцією. Зазначені вимоги українська сторона не виконала. З листування української сторони із Секретаріатом Оргуської конвенції стає очевидно, що незважаючи на вжиті заходи (розробка проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо реалізації положень Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті» та проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо реалізації положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля»), значного прогресу у виконанні своїх зобов'язань з боку України не спостерігається, отже, попередження щодо України залишається в силі.

В усіх офіційних документах Комітету з питань дотримання йдеться про низький темп приведення національного законодавства України у відповідність до вимог Конвенції, включаючи ухвалення та набуття чинності зазначеними вище двома законами про реалізацію положень Оргуської конвенції та Конвенції Еспо 1991 р., внесення подальших змін до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» та інші.

Розгляд справи проти України засвідчує, що беручи на себе міжнародно-правові зобов'язання, держава повинна оцінити власні можливості щодо їх впровадження у внутрішню правову систему, включаючи забезпечення ефективного контролю за дотриманням положень багатосторонніх природоохоронних угод фізичними та юридичними особами, які перебувають під її юрисдикцією. Деякі вітчизняні експерти критикують розгляд справ у рамках Організації конвенції через те, що економічні й політичні чинники переважають, на їхню думку, над правовими. Залишаючи осторонь усі аргументи української сторони щодо доцільності проекту з відновлення глибоководного суднового каналу по гірлу р. Бистре, відповідності його національним інтересам, економічних та політичних інтересів Румунії в цьо-

му процесі, зазначимо, що висновки Комітету і Наради Сторін Організації конвенції стосувалися конкретно порушень з боку України як сторони багатосторонньої природоохоронної угоди, які вона брала на себе, підписуючи, а потім надаючи згоду на обов'язковість для себе цього міжнародного договору, зобов'язань щодо приведення національного законодавства у відповідність з положеннями Організації конвенції, забезпечення участі громадськості в процесі ухвалення рішень з екологічних питань та надання їй доступу до екологічної інформації. Дотримання висновків органів цієї екологічної конвенції, без сумніву, покращить імідж держави України як у світі, так і у власному суспільстві, сприятиме ефективній реалізації зазначеного багатостороннього природоохоронного договору.

Список літератури

1. «Тільки для внутрішнього використання». Чи готова постчорнобильська Україна мати доступ до екологічної інформації? // ЕкоПраво – К. : Екоправо, 2008. – 110 с.
2. Булгакова М. Доступ до інформації про міжнародну торгівлю квотами на викиди парникових газів / М. Булгакова // Екологія. Право. Людина. – 2009. – № 4–5. – С. 79.
3. Матеріали семінару «Доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» ; під заг. ред. О. В. Кравченко ; авт. кол. : С. М. Кравченко, Дж. Бонайн, В. М. Адам, С. А. Алексєєва, М. Г. Булгакова та інш. – Львів, 2010. – 144 с.
4. Алексєєва Є. Порядок неврахування думки громадськості / Єлизавета Алексєєва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.epl.org.ua/fileadmin/user_upload/dodatky.../liza_poriadok_2.doc. – Назва з екрана.
5. Доклад о работе Второго Совещания Сторон, решение II/5b «Соблюдение Украиной своих обязательств по Орхусской конвенции». Добавление [Електронний ресурс] // ЕЭК ООН, ЕС/МР.Р/2005/2/Add.8, 13 June 2005. – Режим доступу: http://www.unece.org/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/DAM/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.2.add.8.r.pdf&t=1322644819&hash=da91f94c89accf804520d93ee971520704a74f2. – Назва з екрана.
6. Доклад о работе Третьего Совещания Сторон, решение III/6f «Соблюдение Украиной своих обязательств по Конвенции». Добавление [Електронний ресурс] // ЕЭК ООН, ЕС/МР.Р/2008/2/Add.14, 26 September 2008. – Режим доступу: http://www.unece.org/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP3decisions/Ukraine/ece_mp_pp_2008_2_add_14_r_UkraineODS.pdf&t=1322645032&hash=442c5a7d77eeae60c58865694124a735009b539a. – Назва з екрана.
7. Алексєєва Є. І знову про Організацію конвенції та невиконання Україною своїх зобов'язань / Єлизавета Алексєєва, Андрій Петрів // Екологія. Право. Людина. – 2009. – № 4–5. – С. 53–56.

M. Medvedieva

IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL STANDARDS OF PROCEDURAL ENVIRONMENTAL RIGHTS IN UKRAINE

This paper examines the state of implementation of international standards of procedural environmental rights protection, particularly enshrined in the Aarhus Convention of 1998, in Ukraine. The author concludes that the process of harmonization of national regulations with the provisions of the international treaty is unsatisfactory in Ukraine and sometimes deliberately delayed and hampered.

Keywords: procedural environmental rights, the Aarhus Convention, implementation.

Матеріал надійшов 17.02.2014