

*Зуєв Віталій Анатолійович,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідуючий кафедрою цивільно-правових
дисциплін Академії митної служби України*

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

Однією з найбільших екологічних проблем, що постають на сучасному етапі перед суспільством є накопичення відходів. Перманентне збільшення використання природних ресурсів, зростання рівня та стандартів споживання мають своїм безпосереднім наслідком постійне збільшення обсягу утворення відходів, їх накопичення та необхідності утилізації. Фізичні та хімічні закони збереження речовини та енергії в даному випадку виступають в якості значної проблеми людства, яка посилюється ще й суспільними чинниками, оскільки соціальні групи, споживаючи матеріальні блага, зацікавлені у тому щоб вирішення проблем утилізації їх наслідків здійснювалось якнайдалі від місця їх споживання. В цьому сенсі є вельми показовим є приклад не стихаючих вже більше декілька десятиріч протестів німців проти розміщення радіоактивних відходів біля міста Горлебен (Німеччина), які є результатами переробки ядерних відходів німецьких АЕС.

Так, в листопаді місяці 2010 року більше 10 тисяч німців активно взяли участь у акціях спрямованих на перешкоджання доставці з Франції 123 тон ядерних відходів [1]. Отже така ситуація є достатньо типовою у сфері поводження з відходами. Більше того, вказані проблеми мають тенденцію до загострення соціальних конфліктів, оскільки більш заможні соціальні групи, здатні пролобіювати свої інтереси або сплачувати за своє проживання у екологічно безпечному середовищі перекладають їх на більш економічно та соціально вразливі шари населення.

Разом з тим, таке становище є неприпустимим хоча б з огляду на норми Конституції України відповідно до ч. 1. ст. 50 якої: „Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої

порушенням цього права шкоди”, а ст. 21 передбачено, що: „Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними” [2].

Про важливість та необхідність вирішення проблем пов'язаних із поводженням з відходами наголошено й у програмних документах, що визначають напрямки екологічної політики. Так, ст. 9 Закону України „Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” передбачено, що: „1. Основними засадами внутрішньої політики в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки є: забезпечення конституційних прав громадян на безпечне довкілля, створення екологічно і техногенно безпечних умов життєдіяльності населення...; збереження навколишнього природного середовища, вдосконалення національної екологічної політики, стимулювання розвитку екобезпечних технологій; здійснення заходів щодо безпечного поводження з радіоактивними відходами, зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта "Укриття" на екологічно безпечну систему; впровадження системи екологічно збалансованого використання природних ресурсів [3].

В Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року також серед основних пріоритетів визначено „забезпечення до 2015 року зберігання 70 відсотків побутових відходів міст з населенням не менш як 250 тис. осіб на спеціалізованих та екологічно безпечних полігонах, а також до 2020 року зберігання в повному обсязі таких відходів;... забезпечення розвитку інфраструктури для збільшення до 2020 року в 1,5 рази обсягу заготівлі, утилізації та використання відходів як вторинної сировини; забезпечення до 2020 року остаточного знешкодження накопичених, непридатних до використання пестицидів шляхом впровадження екологічно безпечних технологій їх знешкодження...” [4].

Таким чином, легко спрогнозувати той факт, що реалізація вказаних заходів буде супроводжуватись певними соціальними загостреннями, особливо з боку громадян, які опиняться безпосередньо у зоні впливу об'єктів пов'язаних із поводженням відходів (зберіганням, переробкою, утилізацією тощо).

Попередженню виникнення, а також мінімізації таких конфліктів повинні сприяти механізми залучення громадськості в процесі прийняття екологічно значущих рішень пов'язаних із поводженням з відходами, в першу чергу, реалізацією проектів орієнтованих на їх зберігання та утилізацію.

На основі аналізу положень законодавства можливості участі в процесі еколого-управлінської діяльності громадян та їх об'єднань сфері поводження з відходами можна виділити декілька груп:

- вплив на формування екологічної політики на різних рівнях і участь у прийнятті екологічно значущих рішень;
- громадський екологічний моніторинг;
- ініціація і проведення екологічної експертизи;
- здійснення громадського екологічного контролю.

Реалізація цих можливостей частково прямо передбачена в екологічному законодавстві, частково міститься в інших нормативних актах і є формою реалізації загальних прав громадян. В останньому варіанті особливості їх застосування характеризуються об'єктом, на який здійснюється вплив – людину, а через неї – на навколишнє природне середовище.

Основним нормативним актом, який регламентує питання поводження із відходами є Закон України „Про відходи” від 5 березня 1998 року. Відповідно до преамбули цього Закону саме він визначає правові, організаційні та економічні засади діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також з відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України [5]. Таким чином було б логічним, якщо саме цим законом було б комплексно регламентовано всі питання пов'язані із поводженням із відходами. Разом з тим, в законі взагалі не згадуються про можливість та форми участі громадськості в процесі прийняття управлінських рішень, пов'язаних із ними. Всі механізми врахування громадської думки фактично обмежуються згадкою у ч. 3 ст.37 Закону про

громадський контроль: „Громадський контроль у сфері поводження з відходами здійснюють громадські інспектори з охорони навколишнього природного середовища відповідно до законодавства”.

Таке становище видається дивним з огляду на те, що вже 25 червня 1998 року Україна підписала, а 6 липня 1999 року і ратифікувала Орхуську конвенцію, яка детально регламентує питання участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля [6]. Таким чином, тривалі напрацювання експертів від України, які забезпечували підготовку до підписання конвенції не знайшли свого відображення у Законі. Також, не зрозумілим є чому не була врахована практика, яка лягла в основу прийнятого 18 липня 1998 року Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки [7]. Отже в такий спосіб Законом України „Про відходи” фактично було проігноровано будь-які механізми участі громадськості, хоча Декларацією Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку у принципі 10 передбачалось, що: „Екологічні питання розглядаються найбільш ефективним чином за участі всіх зацікавлених громадян на відповідному рівні. На національному рівні кожна людина має відповідний доступ до інформації, яка стосується довкілля, що наявна у державних органів, включаючи інформацію про небезпечні матеріали та їх діяльність в громадах, та можливість приймати участь в процесі прийняття рішень...” [8].

Разом з тим, Орхуська конвенція в Додатку 1 передбачає наступні види діяльності пов'язані із поводженням з відходами, які передбачають обов'язкове залучення громадськості: „Переробка та вилучення відходів: - установка для спалювання, рекуперації, хімічної обробки або захоронення шкідливих відходів; - установки для спалення комунально-побутових відходів потужністю, що перевищує 3 т за годину; - установки для видалення нешкідливих відходів потужністю, що перевищує 50 т на добу; - звалища, на які надходять понад 10 т відходів на добу або загальною місткістю, що перевищує 25 000 т, за виключенням звалищ інертних відходів” [6].

На виконання міжнародних зобов'язань України за Орхуською конвенцією Міністерством охорони навколишнього природного середовища було затверджено Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля. Однак, в п. 1.4. ним регламентовано види рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, до яких залучається громадськість: 1.4.1 розробка міждержавних, державних, регіональних, місцевих та інших територіальних програм, місцевих планів дій, стратегій та інших документів; 1.4.2 підготовка проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів; 1.4.3 здійснення державної екологічної експертизи з проведенням оцінки впливу на навколишнє природне середовище небезпечних об'єктів та видів діяльності; 1.4.4 видача відповідних документів на використання природних ресурсів, на навмисне вивільнення генетично змінених організмів у довкілля, а також діяльність, яка пов'язана із забрудненням навколишнього природного середовища, поводженням з небезпечними речовинами, відходами та їх розміщенням; 1.4.5 витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища [9]. Отже, на рівні міністерського акту основною формою участі громадськості стосовно відходів фактично визнано лише, участь у проведенні державної експертизи, оскільки відповідно до п. 3 Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, і, як наслідок, проведення державної екологічної експертизи яких є обов'язковим, передбачено збір, обробку, зберігання, поховання, знешкодження і утилізацію всіх видів промислових і побутових відходів [10].

Таке становище жодним чином, не сприяє формуванню діалогу між органами, які відповідають за прийняття рішень та громадськістю та призводять до конфліктів, в тому числі тривалих судових процесів, інших форм протистояння. Так, у 1996 році мешканцями селищ Вільхівка і Сороковка було проведено місцевий референдум яким було прийнято рішення про заборону будівництва полігону твердих побутових відходів. Вказане рішення стало предметом тривалих судових засідань, за результатами яких Президією Вищого

Арбітражного суду було визнано законність вимог Вільхівської селищної ради, яке базувалось на результатах референдуму, про відміну рішення Харківської ОДА [11]. Шляхом референдуму блокували мешканці громади міста Соледар Донецької області намагання прийняти рішення про розміщення радіоактивних відходів у відпрацьованих соляних шахтах [12].

Таким чином, слід констатувати розірваність між потенційними можливостями участі громадськості при вирішенні питань пов'язаних із відходами (передбачених переважно міжнародними нормативними актами) та сучасним станом правового регулювання цих питань в законодавстві про відходи. Разом з тим, відповідно до ч.1. ст. 9 Конституції: „Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Отже, існуючий пріоритет міжнародно-правових норм над національним законодавством, дозволяє використовувати їх поряд із національним законодавством. На цей факт звернуто увагу й у Постанові Пленуму Верховного Суду України „Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя”: „Виходячи з положення ст. 9 Конституції України про те, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, суд не може застосувати закон, який регулює правовідносини, що розглядаються, інакше як міжнародний договір. У той же час міжнародні договори застосовуються, якщо вони не суперечать Конституції України”.

Таким чином, забезпечення механізмів участі громадськості при вирішенні питань пов'язаних із поводженням з відходами є обов'язком України. Більше того, вони мають тенденцію до постійного збільшення. Так, із прийняттям Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті сфера застосування процедур участі громадськості поширилась з реалізації конкретних програм й на плани й програми, що розробляються в цій сфері, а в окремих випадках і на політики й законодавство [13]. Протоколом в ст. 4 –

Сфера застосування, що стосується планів і програм – передбачено, що: „Стратегічна екологічна оцінка проводиться стосовно планів і програм, які готуються для сільського господарства, лісового господарства, рибальства, енергетики, промисловості, зокрема гірничодобувної, транспорту, регіонального розвитку, утилізації відходів, водного господарства, зв'язку, туризму, планування розвитку міських та сільських районів або землекористування, і тих, які встановлюють структуру для згоди стосовно майбутнього розвитку проектів, перелічених у додатку I, та будь-яких інших проектів, перелічених у додатку II, що згідно з національним законодавством вимагає оцінки впливу на навколишнє середовище”.

Одним з невід’ємних етапів стратегічної екологічної оцінки є участь громадськості, щодо якої у ст.8 - Участь громадськості - Протоколу передбачено: „1. Кожна Сторона забезпечує початкові, своєчасні та ефективні можливості участі громадськості в стратегічній екологічній оцінці планів і програм, коли відкрито всі варіанти.

2. Кожна Сторона, користуючись електронними засобами інформації або іншими відповідними засобами, забезпечує своєчасне доведення до відома громадські проекту плану чи програми та екологічної доповіді.

3. Для цілей пунктів 1 і 4 кожна Сторона забезпечує виявлення кола зацікавленої громадськості, у тому числі відповідних неурядових організацій.

4. Кожна Сторона забезпечує можливість для громадськості, зазначеної в пункті 3, висловити в обґрунтовані строки свою думку стосовно проекту плану чи програми та екологічної доповіді.

5. Кожна Сторона забезпечує визначення та оприлюднення детальних механізмів інформування заінтересованої громадськості та консультацій з нею. Із цією метою кожна Сторона враховує до визначеного ступеня елементи, перелічені в додатку V”

Таким чином, з метою інтеграції у законодавство про відходи сучасних стандартів щодо участі громадськості, імплементації вимог міжнародних документів, ратифікованих Україною, вважається за доцільне доповнити Закон

України „Про відходи” ст. 30-1 „Участь громадськості в процесі прийняття рішень у сфері поводження з відходами”, а в подальшому, в процесі систематизації законодавства про відходи закріпити їх окремою главою.

Список використаних посилань:

1. В Германији пытаються астанавіть поезд с ядерными отходами // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.new-garbage.com/?action=1010&month=11&year=2010&day=7>
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – ст.527
4. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України № 2818-VI від 21.12.2010 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3 (24.01.2011). – ст. 158
5. Про відходи: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 37. – ст.242
6. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Сборник международных конвенций в области охраны окружающей среды. – Львов: Экоправо, 1999. – С. 83 – 101.
7. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 1998 р. № 1122 // Офіційний вісник України. – 1998 . – № 29. – ст. 57
8. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку // Сборник международных конвенций в области охраны окружающей среды. – Львов: Экоправо, 1999. – С 6 – 9.

9. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища // Офіційний вісник України. – 2004. – № 6. – ст. 357

10. Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 р. № 554 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=554-95-%EF>

11. Борьба жителей сел Ольховка и Сороковка против строительства полигона для захоронения твердых отходов // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://waste.com.ua/old/ecosafe/ecourier/rubbish_heap.html

12. Пособие по экологической демократии:– Артемовск, 2005: ЕКЦ Бахмат. – С. 17

13. Протокол щодо стратегічної екологічної оцінки до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_b99