

Аналіз виконання в Україні положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища (Оргуська конвенція) на прикладі громадських кампаній з моніторингу процесів добування Канівської, Дністровської і Ташлицької ГАЕС

Международная конференция «Открытый диалог правительства, промышленности и гражданского общества. Устойчивое экологическое развитие в Украине».
(19—20 сентября 2006 г., г. Мариуполь).

Секция «Участие гражданского общества, планирование и осуществление экологической политики»

Анализ выполнения в Украине положений Конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей природной среды (Оргусская конвенция) на примере общественных кампаний по мониторингу процессов достройки Каневской, Днестровской и Ташлыкской ГАЭС

*Виктор Мельничук,
Национальный экологический центр Украины (г. Киев),
Руководитель Рабочей группы информационного обмена
Всеукраинской ассоциации НПО «Украинская речная сеть»*

В 1999 г. Украина ратифицировала Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей природной среды (Оргусская конвенция). Положения конвенции позволяют общественности контролировать процессы принятия решений органами государственной власти по всем вопросам, касающимся окружающей среды, на всех стадиях, начиная с самых ранних.

«Дружественными» конвенции нормативно-правовыми актами Украины на сегодня следует считать Закон Украины «Об информации», Закон Украины «Об обращениях граждан», а также Постановление Кабинета Министров Украины № 1378 от 15.10.2004 «Некоторые вопросы обеспечения участия общественности в формировании и реализации государственной политики» и Указ Президента Украины от 15.09.2005 «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики». Таким образом, на сегодня в Украине наработана определенная законодательная база для выполнения положений конвенции.

Однако, по мнению многих общественных природоохранной организаций, органы государственной власти и другие стороны, принимающие решения недостаточно ориентируются в положениях конвенции, не осознают своей собственной ответственности, важности выполнения взятых государством обязательств, в части выполнения этой конвенции, и поэтому, фактически, не выполняют свои обязанности по соблюдению конвенции. Механизмы и процедуры получения заинтересованной общественностью полной информации об экологически опасных проектах, доступа общественности к принятию решений на самых ранних стадиях проектов отсутствуют или недостаточно проработаны, доступ к правосудию затруднен.

Целью настоящего анализа было — продемонстрировать это на примере общественных кампаний по мониторингу достройки в Украине трех экологически опасных объектов гидроэнергетики — Каневской (Черкасская обл.), Днестровской (Черновицкая и Винницкая обл., Республика Молдова) и Ташлыкской (Николаевская обл.) гидроаккумулирующих станций.

Основой для анализа послужили официальные документы, результаты переписки с официальными органами, статьи в СМИ и результаты публичных акций. Результаты анализа представлены в таблице.

Выводы: 1. Положения Оргусской конвенции в Украине не выполняются или их выполнение имеет декларативный характер.

2. Необходимые для полноценного и эффективного выполнения конвенции условия в Украине не обеспечены, а процедуры и механизмы разработаны недостаточно, что не позволяет общественности полноценно участвовать в процессах принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды.

3. Необходимо разработать и внедрить систему правового просвещения по вопросам конвенции для государственных служащих, а также представителей других сторон, участвующих в процессах принятия решений по вопросам, связанным с окружающей средой, особенно в части ответственности за принимаемые решения.

	Аспекты процесса	Объект		
		Каневская ГАЭС	Днестровская ГАЭС	Ташлыкская ГАЭС
1. Описание кампаний	Преобладающая мотивация (почему НПО инициируют кампанию?)	Возможное влияние на заповедные территории и объекты культурного наследия, отсутствие информации по проекту, отсутствие консультаций с общественностью	Техногенная опасность, трансграничные воздействия, слабая изученность экономической составляющей проекта, имитация консультаций с общественностью	Прямое влияние на объекты культурного наследия и заповедные территории мирового значения, игнорирование строителями, проектировщиками и лоббистами международных и национальных нормативно-правовых актов, игнорирование мнения общественности
	Длительность кампаний	2 мес.	Более 2-х лет	Более 15 лет
	Состав активных участников	Не обозначился	Около 30 НПО и объединений - НЭЦУ, Днестровская РГ Украинской речной сети НПО, Общественный совет при Минприроды, местные общественные советы при облуправлениях экоресурсов бассейна Днестра	Около 60 НПО и объединений — НЭЦУ, члены Украинской речной сети НПО, Общественный совет при Минприроды, 4 политические партии, туристические, казаческие, памяткоохранные НПО, независимые СМИ
	Информационный обмен между участниками	Есть	Есть	Есть
	Методы и действия	Информационные запросы	Сбор, анализ и распространение информации, экспертные действия, активная переписка со сторонами принимающими решения и влияющими на их принятие	Сбор, анализ и распространение информации, экспертные действия, активная переписка со сторонами принимающими решения и влияющими на их принятие, уличные акции протеста, просветительские акции, в том числе и для сторон, принимающих решения, участие в общественных слушаниях, лоббирование, сбор подписей среди граждан, в том числе среди местного населения
	Эффекты и отклики	Не изучено	Проблема широко известна общественности, налажена коммуникация между всеми сторонами, со стороны руководства ГАЭС были попытки устных консультаций по общественным процедурам, которые однако, не были	Проблема широко известна общественности, имеется коммуникация между заинтересованными сторонами, наблюдается не только откровенное игнорирование кампании строителями, проектантами и лоббистами, но и противодействие ей через СМИ и судебные органы

			реализованы, со стороны проектантов и лоббистов реагирования нет	
	Финансовая поддержка кампании	Нет	Нет	Нет
	Ожидаемые результаты	Не определено	Соблюдение процедур, жесткий общественный мониторинг проекта	Соблюдение законодательства и процедур, привлечение нарушителей законодательства к ответственности
	Прогноз достижения результатов	Положительный	Положительный	Положительный
2. Доступ к информации и возможности ее распространения	Информирование заинтересованной общественности о проекте	Нет информации	Есть и распространяется	Есть и распространяется, наблюдается сознательное искажение части информации и манипулирование ею со стороны проектантов, строителей и лоббистов ГАЭС
	Открытость материалов проекта	Неизвестно	Есть	Частично
	Техническая доступность для всей заинтересованной общественности материалов ОВОС и др. материалов проекта	Неизвестно	Нет	Нет
	Выполнение законодательства и процедур	Нет информации	Формально выполняются, фактически в процессы общественность должным образом не вовлекается, нет информирования, надлежащих консультаций и вовлечения общественности в принятие решений на всех стадиях процессов	Нет, наблюдается откровенное игнорирование законодательства и процедур, а также мнения общественности и независимых экспертов, вопросы законности достройки ГАЭС находятся на контроле Генпрокуратуры Украины
	Ответы на письменные запросы	Нет информации	Несут неконкретный характер или отсутствуют	Несут неконкретный характер или отсутствуют, получатели писем – высшие органы государственной власти переадресовывают обращения органам, заинтересованным в строительстве
	Взаимодействие со СМИ	Нет	Имеются отдельные публикации по инициативе НПО проблемного или протестного характера. За последний год имелась тенденция к цензуре или запрету опубликования статей под предлогами, не связанными с	Имеются публикации проблемного и протестного характера по инициативе НПО и «заказные» публикации проектантов, строителей и лоббистов, проводятся пресс-кампании, направленные на критику мнения НПО. За последний год имелась тенденция к

			сущностью проекта и процессов	цензуре или запрету опубликования статей под предлогами, не связанными с сущностью проекта и процессов
3. Возможности общественного участия	Специальные консультации, круглые столы, дискуссии сторон в СМИ	Не проводились	Не проводились	Не проводились
	Участие всех заинтересованных НПО и объединений в парламентских и общественных слушаниях	Слушания формально проводились. НПО не участвовали ввиду отсутствия надлежащей информации об их проведении	Слушания формально проводились дважды — в 2005 г. (ноябрь) и 2006 г. (сентябрь). В первых НПО не участвовали ввиду отсутствия информации об их проведении. Во вторых, участвовали лишь в качестве наблюдателей, ввиду не надлежащей подготовки слушаний	Общественные слушания проводились трижды. Во всех случаях заинтересованные НПО участвовали, результаты слушаний были негативными для проекта, но они проигнорированы. Результаты 2-х парламентских слушаний проигнорированы всеми органами государственной власти и местного самоуправления, кроме Минприроды. Решения Николаевского облсовета и Кабмина Украины прямо противоречили результатам всех общественных слушаний, а также парламентских слушаний
	Реагирование сторон, принимающих решения по проектам, на письменные обращения, предложения и протесты граждан	Нет информации	Формально налажен контакт со сторонами, принимающими решения, фактически — мнение общественности не учитывается	Мнение общественности и ряда высших органов государственной власти (Минприроды, Минкультуризма, Генпрокуратуры, Госводхоза), негативные результаты 3-х общественных и 2-х парламентских слушаний откровенно игнорируются
4. Доступ к правосудию и ответственность за неверно принятые решения по вопросам, связанным с окружающей средой	Судебные процедуры	Не изучено	Судебные процессы не инициировались	НПО и их членами было инициировано около десяти судебных процессов, которые были проиграны, вследствие слабости ресурсной базы НПО и zaangażированности судей. Со стороны строителей ГАЭС были инициированы встречные судебные процессы за препятствование строительству и т. н. клевету со стороны общественных активистов.
	Ответственность	Не изучено	К ответственности за нарушения процедур никто не привлечен	К ответственности за грубые нарушения законодательства никто не привлечен