

УДК 349.6

Ірина Онищенко,здобувач Івано-Франківського факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОГО ІНФОРМУВАННЯ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ (З ДАВНІХ ЧАСІВ ДО 1991 р.)*

Проаналізовано формування законодавства у сфері інформаційного забезпечення охорони навколишнього природного середовища з часів Київської Русі до здобуття Україною незалежності. Визначено основні історичні періоди становлення та розвитку правового регулювання екологічного інформування та зроблено висновки, що екологічна гласність є основою екологічної безпеки країни, неодмінним чинником реалізації екологічних прав і свобод людини та громадянина.

Ключові слова: охорона навколишнього природного середовища, інформування, екологічна інформація, екологічне законодавство.

Проблеми правової охорони навколишнього природного середовища в Україні були актуальними завжди, але їх змістовне наповнення еволюціонувало. Відповідні зміни відбувалися й у законодавстві, яке регулювало екологічні відносини на різних етапах його розвитку [1]. Дослідження основних тенденцій та проблем у сфері екологічного інформування на різних етапах дозволяє дійти науково обґрунтованих висновків, важливих як для розуміння процесів еволюції вказаних відносин, так і для визначення основних напрямів удосконалення чинного екологічного та інформаційного законодавства.

Окремі питання розвитку законодавства в сфері екологічного інформування були об'єктом наукових досліджень провідних науковців у галузі екологічного та інформаційного права, зокрема: В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, В. Д. Басая, С. О. Боголюбова, К. В. Волкова, А. П. Гетьмана, Р. К. Гусева, Т. І. Діденко, І. І. Каракаша, М. В. Краснової, В. В. Костицького, Н. Р. Малишевої, В. Л. Мунтяна, М. І. Малишка, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги, в працях яких висвітлюються особливості інформаційної діяльності держави в сфері охорони довкілля в Україні в той чи інший історичний період. Проте різноманітність відносин у сфері інформування

зумовлює необхідність більш ґрунтовного дослідження проблематики становлення та розвитку екологічного інформування на території України.

Сучасна постановка проблеми екологічного інформування громадськості спирається на великий попередній досвід людства. В часи Київської Русі окремі норми екологічного спрямування містилися в збірці стародавнього руського права Руській Правді. Проте приписів, що регулювали відносини в даній сфері, в часи Київської держави закономірно не існувало.

У період XIV—XVI ст. українські землі входили до складу Великого Князівства Литовського, а потім Речі Посполитої. У період розквіту Литовської держави було систематизовано діюче в той час право та укладено три Литовських статuti 1529, 1566 і 1588 років [2]. Однак, незважаючи на великі за обсягом та змістом розділи кодифікованих актів, що регулюють відносини в сфері охорони довкілля, в них були відсутні норми, що закріплювали порядок збору, поширення та зберігання відомостей про стан природних ресурсів.

Важливим для розвитку екологічного законодавства є той факт, що саме в часи Литовської держави було прийнято перші спеціалізовані акти в сфері охорони природи. Так, у 1567 році для впорядку-

* Рекомендовано до друку кафедрою трудового, екологічного, земельного та аграрного права Івано-Франківського факультету Національного університету «Одеська юридична академія».

вання користування лісами було прийнято Лісовий устав, у якому були сформульовані організаційно-правові положення охорони цього природного ресурсу, а також функції лісової охорони. Устав зобов'язував лісничого не лише здійснювати огляд місць перебування бобрів, а й суворо контролювати їх поголів'я та складати річний звіт про чисельність бобрів [3]. Саме ведення таких реєстрів та складання звітності заклало основи подальшої інформаційної діяльності в сфері охорони довкілля, адже збір даних є одним зі складових елементів сучасного інформування.

Кінець XVI—XVIII ст. — період вітчизняної історії, пов'язаний з утворенням незалежної Козацької держави — Гетьманщини. Боротьба запорозького козацтва за свої землі органічно поєднувалася з охороною природних багатств краю [4]. Водночас ні збір даних про стан довкілля та природних ресурсів, ні поширення екологічної інформації не здійснювалося.

У XVII—на початку XIX ст. територія сучасної України перебувала у складі двох держав — Російської імперії та Австро-Угорщини. Правова система Московського царства базувалася на Соборному Уложенні 1649 р., зводі права «Права, за якими судиться малоросійський народ» (1743), та «Зводі законів Російської імперії» (1825) [5]. Та все ж норм, що закріплювали б обов'язок поширювати відомості про стан довкілля, в даних актах не було.

Незважаючи на відсутність законодавчого закріплення порядку поширення інформації, саме в цей період серед населення проводиться пропаганда необхідності охорони природи, збереження рідкісних видів рослин, тварин, птахів. Публікуються книги та журнали з охорони природи. Першу з них — В. І. Талієва «Охороняйте природу» видано в 1914 р. [6]. Це перші досить вагомі кроки в сфері інформаційного забезпечення охорони довкілля, проте література, що публікувалася, була в основному російськомовною, що створювало значні труднощі в її поширенні на українських землях.

Своєрідне екологічне інформування здійснювалося на українських землях, що входили до складу Австрійської імперії. У 1782 р. та 1807 р. було прийнято Лісові універсали. 03.12.1852 р. прийня-

то Імперський закон про ліси [7], який передбачав організацію служби лісової охорони в державних, громадських лісах, а також, за бажанням власників, у приватних. Працівники лісової охорони мали статус посадових осіб, а до їх функцій входило складання статистичного звіту [8].

Перша світова війна та соціальні потрясіння в імперії, боротьба за владу на українських землях протягом 1917—1922 рр., постійна зміна керівництва країни, часте скасування старих та прийняття нових законів зумовили відсутність єдиного підходу до охорони навколишнього природного середовища, що, в свою чергу, значно погіршило стан природних ресурсів на українських землях.

Водночас саме в цей період особливу увагу на проблеми охорони довкілля звертають науковці та вчені країни. Їх роботи, доповіді, виступи на конференціях, семінарах, статті в газетах, журналах сприяли поінформованості громадськості про проблеми в сфері охорони природи. На початку серпня 1918 р. у Києві В. Талієв виступив з докладом «Охорона природи на Україні, в Росії та інших країнах», В. Ніколаєв — з доповіддю «Охорона пам'яток природи на Полтавщині» тощо [9].

На початку 1919 р. на українських землях було утворено УРСР як державу в складі СРСР. У країні почалися процеси індустріалізації та колективізації, була запроваджена планова економіка, що і вплинуло на розвиток екологічного законодавства.

У сфері охорони довкілля було прийнято ряд нормативно-правових актів, проте в них — жодної згадки про необхідність здійснення екологічного інформування. Навіть прийнята 30.01.1937 р. нова Конституція УРСР не закріплювала право громадян на екологічну інформацію. Встановлювалася цензура на висвітлення даних про стан навколишнього природного середовища. Населення запевняли, що довкілля безпечне для їх життя та здоров'я. Пропаганда, яка полягала у переконанні громадськості в цілковитій безпечності для життя і здоров'я людей побудованих заводів та фабрик, була основою інформаційної діяльності того періоду. Виступаючи в липні 1939 р. на нараді наркомів охорони здоров'я союзних республік, голова РНК СРСР А. Я. Вишинський упевнено зая-

вив: «Ми — велика соціалістична держава. У нас є Сталінська Конституція. Цього достатньо, щоб санітарний стан і охорона здоров'я нашої країни були кращими в світі!» [10].

Матеріали, що критикують невдалу експлуатацію природних ресурсів, було неможливо публікувати не тільки у відкритій пресі, а й в закритих наукових збірниках. Так, активіст-зоолог Д. М. Вяжлинський до кінця 30-х років написав близько 40 статей про охорону природи. Але вони не були опубліковані, тому що містили відомості про порушення законодавства в сфері охорони природи [11].

Говорячи про екологічне інформування як один із видів діяльності органів влади на західноукраїнських землях, які перебували в складі Польщі, треба зазначити, що, на відміну від Радянської України, керівництво країни робило все, щоб не лише зберегти та забезпечити раціональне використання природних ресурсів, а й достовірно та повно висвітлювати в засобах масової інформації відомості про стан довкілля.

Після завершення воєнних дій 1941—1945 рр. країна зіткнулася з питанням не лише ліквідації їх наслідків, а й необхідністю відновлення стану довкілля. Нормативно-правові акти приймалися один за одним лише для того, щоб створити видимість дієвості влади. Проте, як і раніше, законодавчо не було закріплено право особи на екологічну інформацію, а інформаційне забезпечення в даній сфері полягало у поширенні відомостей, які часто не відображали реального стану речей. Керівництву країни не вигідно було публікувати достовірну і повну інформацію про стан довкілля, адже це б спричинило не лише обурення громадськості, а й закриття сотні стратегічно важливих для СРСР заводів та фабрик.

До Переліку відомостей, заборонених до опублікування у відкритій пресі, передачах по радіо і телебаченню, затвердженого Головним управлінням по охороні державних таємниць у пресі при Раді міністрів СРСР в липні 1957 р., увійшли: «кількість лісових пожеж в країні, їх площа та збитки; ступінь зараженості радіоактивністю повітря, ґрунту, водойм по всій території СРСР; відомості про аварії та катастрофи в збройних силах СРСР; дитяча смертність; відомості про катастрофи, аварії

та пожежі в промисловості і на транспорті» [12].

У 70-х роках приймаються комплексні нормативно-правові акти в сфері охорони довкілля. Однак у жодному з них не було й згадки про право громадян на екологічну інформацію, тим паче не закріплювався обов'язок органів державної влади щодо її поширення.

З кожним роком у країні встановлювалася все більша цензура. Протягом 1972—1973 рр. видано ряд указів, якими встановлювався жорсткий контроль за природоохоронною літературою, публікувалися лише відомості про «підкування» влади про природу.

Для забезпечення контролю в сфері екологічного інформування функції підготовки регулярної та екстреної інформації про стан довкілля було покладено на Державний комітет СРСР по гідрометеорології і контролю за навколишнім середовищем [13]. Спільною постановою Центрального комітету Компартії України і Ради Міністрів Української РСР «Про посилення охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів УРСР» від 08.05.1973 р. № 223 право висвітлювати питання, пов'язані з охороною природи, було надано редакціям газет «Радянська Україна», «Правда України», «Робітнича газета», «Сільські вісті», «Молодь України», «Комсомольське знамя» [14]. Хоча фактично ніякого поліпшення не було. В пресі публікувалися в основному неправдиві відомості про стан природних ресурсів та рівень їх забруднення.

Проблема обмеження на опублікування природоохоронної інформації найбільш гостро постала в період Чорнобильської катастрофи та ліквідації її наслідків. Саме тоді було встановлено й нові заборони на екологічну тему.

Катастрофа сталася вночі 26.04.1986 р., проте перше офіційне повідомлення про аварію було опубліковане в газеті «Известия» тільки 30.04.1986 р. Після катастрофи на ЧАЕС органами державної влади прийнято декілька нормативно-правових актів у сфері охорони довкілля, які лише створювали ілюзію дієвості влади. Більшість із них зобов'язували засекретити відомості про катастрофу. Так, 27.06.1986 р. підписано розпорядження Третього головного управління Міністерства охорони здоров'я СРСР «Про посилення режиму секретності під

час виконання робіт з ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС» [15].

Проте саме аварія на ЧАЕС стала поштовхом для розвитку екологічного інформування. Вже 07.01.1988 р. прийнято постанову ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР «Про корінну перебудову справи охорони природи в країні», що кардинально змінило підходи до відкритості, системності, регулярності, достовірності та доступності екологічної інформації [16]. Аналогічна постанова була прийнята і в УРСР. Незважаючи на суто декларативний характер, вказані постанови — це величезний крок уперед у сфері правового регулювання екологічного інформування.

Лише на початку 90-х років було знято гриф секретності з багатьох документів, частково відкрито відомості про стан довкілля. Так, Закон УРСР «Про статус і соціальний захист громадян, що постраждали в результаті Чорнобильської катастрофи», прийнятий 28.02.1991 р., закріпив обов'язок органів влади інформувати населення про рівень радіаційного забруднення [17].

Таким чином, можна виділити наступні етапи поступового формування та розвитку правового регулювання відносин у сфері екологічного інформування до здобуття Україною незалежності:

перший етап охоплює період з часів Київської Русі до 1917 р. — «примітивне інформування», яке полягало в основному в зборі необхідних відомостей про стан довкілля, пропаганді необхідності охорони навколишнього природного середовища та опублікуванні робіт вчених;

другий етап — 1922—1986 рр. — період встановлення жорсткої цензури. На законодавчому рівні встановлюють заборону на опублікування будь-яких відомостей про стан довкілля та створюються наділені спеціальною компетенцією органи;

третій етап — 1986—1990 рр. — знято гриф «секретно» з багатьох документів, прийнято перший нормативно-правовий акт, що закріпив обов'язок держави інформувати громадськість про стан довкілля;

четвертий етап — новітній, що охоплює період після здобуття Україною незалежності і полягає у чіткому законодавчому закріпленні принципу гласності в сфері охорони довкілля.

Перспективність даного дослідження полягає у тому, щоб у наступних працях детально проаналізувати законодавство України з 1991 р., що регулює відносини в сфері екологічного інформування.

ПРИМІТКИ

1. Діденко Т. І. Становлення та розвитку екологічного законодавства України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Т. І. Діденко. — Запоріжжя, 2011. — С. 1.

2. Статути Великого князівства Литовського : у 3 т. / ред. С. В. Ківалов [та ін.]. — О. : Юрид. літ., 2002. — Т. 1 : Статут Великого князівства Литовського 1529 р. — 2002. — С. 271—275.

3. Киндюк Б. В. Правові засади охорони лісів у Лісовому уставі 1567 року Великого князівства Литовського / Б. В. Киндюк // Держава і право. — 2009. — Вип. 45. Юридичні і політичні науки. — С. 126—130.

4. Грозовський І. Охорона природи в Запорозькій Січі / І. Грозовський // Право України. — 1997. — № 12. — С. 103—105.

5. История государства и права УССР / сост. : Б. М. Бабий [и др.]. — К. : Наукова думка, 1987. — Т. 1 : История общественно-политического строя и права на Украине (с древнейших времен до Великой Октябрьской Социалистической революции). — 1987. — С. 179.

6. Как экологам работать со средствами массовой информации / О. А. Берлогова, В. Е. Борейко, В. Б. Колесникова, А. Л. Кочинева. — К. : Киевский эколого-культурный центр, 2000. — С. 76.

7. Киндюк Б. В. Правове регулювання охорони лісів на українських землях у складі Російської та Австро-Угорської імперій / Б. В. Киндюк // Часопис київського університету права. — 2009. — № 3. — С. 41—45.

8. Логвиненко О. І. Лісоохоронна справа в Україні: історико-правовий аспект (IX ст. — 1990 р.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. І. Логвиненко. — К., 2006. — С. 9.

9. Борейко В. Е. История охраны природы Украины. X век — 1980 / В. Е. Борейко. — К. : Киевский эколого-культурный центр, 1996. — С. 76.
10. Фортунатов Б. Приморские заповедники / Б. Фортунатов // Охотник. — 1928. — № 3. — С. 9—10.
11. Как экологам работать со средствами массовой информации / О. А. Берлогова, В. Е. Борейко, В. Б. Колесникова, А. Л. Кочинева. — К. : Киевский эколого-культурный центр, 2000. — С. 98.
12. Борейко В. Е. Белые пятна истории природоохраны. СССР, Россия, Украина / В. Е. Борейко. — К. : Киевский эколого-культурный центр, 1996. — Т. 2. — С. 2—31.
13. Вовк Ю. А. Советское природоресурсное право и правовая охрана окружающей среды. Общая часть / Ю. А. Вовк. — Х. : Вища школа, 1986. — С. 65.
14. Звід законів Української радянської соціалістичної республіки / упоряд. : В. Г. Зайчук [та ін.]. — К. : Політвидав України, 1982. — Т. 4. — С. 25.
15. Чорнобиль і закон. Заключний акт незалежного громадянського розслідування обставин, за яких сталася Чорнобильська катастрофа, та її наслідків / В. Вовченко, Т. Варфоломеєва, С. Малишко, М. Стеценко. — К. : Українська асоціація «Зелений світ», 1996. — С. 15, 17.
16. Волков К. В. Правовое регулирование доступа к экологической информации: сравнительно-правовой анализ : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право» / К. В. Волков. — М., 2009. — С. 4.
17. Про статус і соціальний захист громадян, що постраждали в результаті Чорнобильської катастрофи : Закон УРСР від 28.02.1991 р. № 791а-ХІІ, із змін. і допов. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 16. — Ст. 198.

Онищенко Ирина. Развитие законодательства в сфере экологического информирования на территории Украины (с давних времен до 1991 г.).

Проанализировано формирование законодательства в сфере информационного обеспечения охраны окружающей природной среды со времен Киевской Руси до обретения Украиной независимости. Определены основные исторические периоды становления и развития правового регулирования экологического информирования и сделаны выводы, что экологическая гласность является основой экологической безопасности страны, непременным фактором реализации экологических прав и свобод человека и гражданина. **Ключевые слова:** охрана окружающей среды, информирование, экологическая информация, экологическое законодательство.

Onyshchenko Iryna. The development of legislation on environmental informing in Ukraine (from ancient times to 1991 year).

The legislation in information support of environmental protection since the Kievan Rus times to the independence of Ukraine has been analyzed. The main historical periods of formation and development regulation of environmental information was determined and conclusions that environmental transparency is the basis of national security, an indispensable factor in the implementation of human rights and freedoms.

Key words: environmental protection, informing, environmental information, environmental legislation.