

12. Венедиктов В.С. Теоретические проблемы юридической ответственности в трудовом праве. - Харьков: Консум, 1996. - С. 136.
13. Венедиктов В.С. Перспективи формування інституту трудової юридичної відповідальності // Правова держава, 1992. - Вип. 1. - С. 97-99.
14. Белинский Е.С. Материальная ответственность рабочих и служащих. - Киев-Донецк: Вища школа, 1984. - 167 с.
15. Сыроватская Л. А. Ответственность по советскому трудовому праву. - М. - Юрид. лит, 1974. - С. 184.
16. Ставиский П.Р. Проблемы материальной ответственности в советском трудовом праве. - Киев - Одесса: Вища школа. - 1982. - С. 183.
17. Венедиктов В.С. Юридична відповідальність у науці і практиці трудового права // Радянське право. - 1991. - № 12. - С. 23-25.

*Стаття надійшла до редакції 29.01.2010 р.*

УДК 342.732:504

О.Б. Мішина

**ПРАВО ВІЛЬНОГО ДОСТУПУ  
ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ  
ТА ЇЇ ПОШИРЕННЯ**

У статті досліджуються питання забезпечення права вільного доступу людини до екологічної інформації.

Розглядаються питання правового забезпечення права вільного доступу людини до екологічної інформації в контексті положень Орхуської конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Вносяться пропозиції щодо правового врегулювання участі громадськості у проведенні екологічної експертизи.

*Ключові слова: екологічна інформація, екологічна експертиза, захист права на екологічну інформацію.*

В статье исследуются вопросы обеспечения права свободного доступа человека к экологической информации.

Рассматриваются вопросы правового обеспечения права свободного доступа человека к экологической информации в контексте положений Орхусской конвенции о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Вносятся предложения по правовому урегулированию участия общественности в проведении экологической экспертизы.

*Ключевые слова: экологическая информация, экологическая экспертиза, защита права на экологическую информацию.*

This article examines the issues of human right of free access to environmental information. Discusses the legal right of free access to environmental in-

formation in the context of the provisions of the Aarhus Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. Suggestions on legal settlement of public participation in the environmental impact assessment.

*Key words: environmental information, environmental impact assessment, protection of the right to environmental information.*

Нове постіндустріальне суспільство поставило в порядок денний питання про доповнення діапазону прав людини інформаційними правами, що дає підстави зробити попередній висновок про те, що права людини перебувають у постійному розвитку, відображають динаміку суспільних відносин і зростання правосвідомості громадян. Важливою складовою права громадян одержувати і використовувати інформацію є право на екологічну інформацію, що виступає необхідною передумовою реалізації права людини на безпеку для життя та здоров'я довкілля. Наведене зумовлює актуальність наукового дослідження питань правового забезпечення доступу громадян до екологічної інформації.

Зазначені питання в екологічному праві залишаються недостатньо дослідженими, потребують подальшого вивчення питання екологічної поінформованості громадськості як передумови їх участі в прийнятті рішень і моніторингу дій уряду та приватного сектору.

Деякі аспекти цієї проблеми розглядалися у працях М.М.Брінчука [1], Н.Р.Кобецької [2], С.М.Кравченко [3], Н.Р.Малишевої [4], Г.В.Мороз [5], Ю.С. Шемшученка [6] та ін. в контексті загальних питань охорони довкілля та участі громадськості в природоохоронній діяльності. Окремі питання забезпечення права громадян на екологічну інформацію досліджувала М.В. Краснова [7].

Водночас в науці екологічного права бракує комплексних досліджень питань правового забезпечення доступу громадян до екологічної інформації в контексті сучасних соціально-економічних реалій.

Наведеним обумовлена мета даної статті, яка полягає в дослідженні правових основ реалізації права громадян на екологічну інформацію, механізму залучення громадськості в процес прийняття рішень з питань, що стосуються охорони довкілля.

В контексті проблеми, що досліджується, слід відзначити тісний зв'язок і взаємовплив екологічних прав людини і прав інформаційних. В більш широкому контексті можна розглядати тісний взаємовплив еколого-правового статусу особи та статусу інформаційно-правового. Прикладом цього діалектичного зв'язку може слугувати стаття 50 Конституції України, якою передбачено, що: "Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким

не може бути засекречена". Вказане положення деталізується в законах України та інших нормативно-правових актах.

Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" у статті 9 визначає, що кожний громадянин країни має право на одержання у встановленому порядку повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища та його вплив на здоров'я населення. Таким правом відповідно до статті 21 цього Закону наділені також і громадські об'єднання у галузі охорони навколишнього природного середовища, які мають право одержувати у встановленому порядку інформацію про стан навколишнього природного середовища, джерела його забруднення, програми і заходи щодо охорони навколишнього природного середовища.

Відповідно до статі 4 Закону України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" громадяни мають право на достовірну і своєчасну інформацію про стан свого здоров'я, здоров'я населення, а також про наявні та можливі фактори ризику для здоров'я та їх ступінь.

Існує ряд інших нормативних актів в галузі екології, норми яких передбачають право на отримання екологічної інформації (Водний кодекс України, Закон України "Про відходи", Закон України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру", Закон України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" та інші). Серед них, на нашу думку, найбільшої уваги заслуговує Закон України "Про інформацію" (прийнятий і введений в дію 2 жовтня 1992 р.), який закріплює право громадян України на інформацію, створює правові основи інформаційної діяльності і, таким чином, регламентує відповідні інституційно-правові механізми забезпечення права людини на доступ до екологічної інформації. В статті 9 цього Закону вказується, що: "Всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій. Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб. Кожному громадянину забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законами України".

Порядок доступу до екологічної інформації закріплено в Положенні про порядок надання екологічної інформації, затвердженим наказом Міністерства екології та природних ресурсів від 18.12.2003 № 169, зареєстрованим в Мінюсті 4 лютого 2004 р. за № 156/8755.

Окремо слід відзначити, що, при реалізації свого екологічного права вільного доступу до екологічної інформації та її поширення, з метою обґрунтування своєї позиції та акцентування на важливість забезпечення доступу до екологічної інформації на міжнародному рівні законодавство передбачає можливість також посилатись на положення Орхуської конвенції – Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, 1998 р. (Конвенцію ратифіковано Законом № 832-XIV від 6 липня 1999 р. і, отже, вона є частиною українського національного законодавства).

Орхуська конвенція являє собою новий вид угоди в сфері охорони навколишнього середовища та захисту основних екологічних прав людини. Конвенція встановлює, що сталий розвиток можна забезпечити тільки шляхом залучення до роботи всіх зацікавлених сторін. Конвенція зосереджується на взаємодії між громадськістю і державними органами в умовах демократії і закладає основу нового процесу участі громадськості в діалозі з важливих екологічних питань і реалізації міжнародних угод в галузі забезпечення екологічних прав людини.

Якщо в більшості випадків багатосторонні угоди в сфері охорони навколишнього середовища і забезпечення екологічних прав людини охоплюють зобов'язання, які Сторони несуть одна перед одною, то Орхуська конвенція охоплює зобов'язання, які Сторони несуть перед громадськістю. Вона йде далі, ніж будь-яка інша конвенція, в тому сенсі, що накладає на Сторони і державні органи чіткі зобов'язання перед громадськістю в частині забезпечення доступу громадськості до інформації, а також участі в процесі прийняття рішень і доступу до правосуддя.

Орхуська конвенція містить три основних розділи:

- 1) Про доступ до екологічної інформації.
- 2) Про участь громадськості в обговоренні і прийнятті рішень.
- 3) Про доступ до правосуддя з екологічних питань.

Усі три розділи тісно зв'язані між собою, адже тільки в тому випадку, коли громадськість одержує повну і достовірну інформацію вчасно, вона може впливати на процес обговорення і прийняття владних рішень [8].

При цьому слід спиратися на наступне визначення екологічної інформації, яке міститься у згаданій Конвенції:

"Екологічна інформація" означає будь-яку інформацію в письмовій, аудіовізуальній, електронній або будь-якій іншій матеріальній формі:

- про стані атмосфери, води, ґрунту, землі, ландшафту й природних об'єктів;
- про стані біорізноманіття і його компонентів, включаючи генетично змінені організми;
- про фактори, такі як речовини, енергія, шум і випромінювання;

- про витрати, результати і припущення, використані у процесі прийняття рішень із питань, що стосуються навколишнього середовища;
- про стан здоров'я й безпеки людей, умови їхнього життя;
- про стані об'єктів культури й споруджень у тому ступені, у якому на них впливає стан елементів навколишнього середовища".

Як видно із цього визначення, поняття "екологічна інформація" як міжнародно-правова категорія є досить широким, і цілком може містити в собі навіть повсякденні інтереси кожної людини.

Конвенція також передбачає захист екологічних прав громадян у суді у випадку їхнього невиконання, що є сильним механізмом "екологізації" суспільства і створює попередні правові умови для активного включення судової галузі влади у практичне вирішення екологічних проблем, вирішення спорів і конфліктів.

Як ми бачимо, Орхуська конвенція та інші документи відводять доволі значуще місце неурядовим організаціям і іншим об'єднанням громадян. Зважаючи на це, слід зупинитися більш детально на юридичних аспектах участі громадських організацій в забезпеченні екологічних прав громадян і зокрема в реалізації прав на отримання відповідної інформації з питань екології.

Як відомо, в лютому 2004 р. після реєстрації Міністерством юстиції України набрали чинності Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля та Положення про порядок надання екологічної інформації, що затверджені 18 грудня 2003 р. Міністерством екології та природних ресурсів України. Тривалий час екологічна громадськість України обговорювала проекти постанов Кабінету Міністрів України "Про порядок надання екологічної інформації" і "Про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля", спрямованих на виконання положень Орхуської конвенції. Узагальнені пропозиції зі всієї України були надані до Міністерства екології та природних ресурсів України. Зміст цих Положень показує, що більшість зауважень та пропозицій громадськості було враховано. Позитив роботи над цими документами полягає також в тому, що громадськість було залучено на початковому етапі та широкі верстви громадськості отримали досвід участі у розробці документів найвищого рівня.

Відповідно до статті 11 Закону України "Про екологічну експертизу" підготовка висновків екологічної експертизи і прийняття рішень щодо подальшої реалізації (використання, застосування, експлуатації тощо) об'єкта екологічної експертизи здійснюються з урахуванням громадської думки. Однак, саме питання врахування думки громадськості, відповідного процесуального порядку та документального закріплення виглядає найбільш проблематичним. Виходячи із способу участі громадськості можна зазначити, що частково в українському законодавстві можна знайти відповідь, яким чином повинні розглядатись та враховуватись звернен-

ня (пропозиції, зауваження) громадян. Порядок розгляду звернень громадян визначений у Законі України "Про звернення громадян". Зважаючи на те, що процедура звернень громадян щодо отримання інформації з екологічних питань практично збігається з процедурою звернень щодо екологічної експертизи, проводити окремий аналітичний розгляд останньої вбачається недоцільним. Особливо лише слід зазначити, що порушення процедури розгляду зауважень, пропозицій громадськості або відмови в задоволенні звернень чи необґрунтоване неврахування їх взагалі може служити підставою для оскарження висновку державної екологічної експертизи.

В частині, яка стосується післяпроектного аналізу та контролю, варто відзначити, що ці проблеми включають питання контролю та моніторингу діяльності, оскарження рішень або дозволів на відповідну діяльність, а також питання екологічного аудиту, які досі не знайшли законодавчого закріплення, але вже тривалий час обговорюються серед науковців та практиків. Стосовно участі громадськості у цьому процесі слід зазначити, що якнайширше впровадження окремо наведених рекомендацій, наведених вище, буде сприяти участі громадськості у контролі за реалізацією проектованої діяльності в процесі будівництва та експлуатації об'єкта, функціонування якого несе загрозу основним екологічним правам і в першу чергу праву на безпечне для життя та здоров'я довкілля. В першу чергу це наявність сфідційно опублікованої інформації, а також можливості доступу до інших проектних матеріалів, що дасть змогу порівняти запланований вплив об'єкта, наведені гарантії щодо дотримання екологічних вимог та відповідних проектних рішень з реальним впливом об'єкту (діяльності) та виконанням всіх передбачених заходів. Це, в свою чергу, дасть змогу громадськості більш ефективно використовувати можливості громадського контролю в його широкому розумінні (зокрема в частині, яка стосується реалізації права вільного доступу до екологічної інформації та її поширення) та впливати на ту чи іншу діяльність, яка може нести реальну чи потенційну загрозу порушення права на безпечне для життя та здоров'я довкілля.

Ще одною не менш важливою в цьому аспекті є можливість оскарження висновку державної екологічної експертизи в зв'язку з порушенням порядку її проведення або з інших підстав, а також оскарження інших рішень, прийнятих на підставі висновку експертизи. Це служить додатковою гарантією захисту екологічних прав громадськості. Обов'язок створити таку можливість передбачений і у міжнародних актах (наприклад, у детально проаналізованій вище Орхуській конвенції). Можливість оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, юридичних чи службових осіб передбачена чинним законодавством (зокрема в рамках безпосередньо Конституції України, а також Закону України "Про звернення громадян", Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та інших законодавчих актів).

Також вже існують відповідні практичні приклади, як щодо захисту права на інформацію, оскарження відповідних дозволів, так і щодо оскарження висновків екологічної експертизи взагалі. Однак деякі положення вбачаються нами дещо застарілими і такими, що потребують відповідних змін. Зокрема, стаття 44 Закону України "Про екологічну експертизу" вказує на можливість оскарження висновків експертизи юридичними особами, заінтересованими в спростуванні висновків державної екологічної експертизи, і нічого не вказує на фізичних осіб, які можуть бути не менш зацікавлені в спростуванні таких висновків. Звичайно, згідно Конституції України та іншого законодавства, оскарження фізичними особами є можливим і не потребує навіть попереднього звернення із скаргою до відповідного органу (як це передбачено у статті 44) або до вищестоящого органу (хоча це також можливо), але нам вбачається доцільним, аби була на законодавчому рівні відповідно змінена і доповнена редакція статті 44 закону України "Про екологічну експертизу".

Стже, громадяни України мають дієві механізми обстоювання своїх екологічних прав і зокрема права вільного доступу до екологічної інформації та її поширення. Однак на думку експертів, "ми дуже багато говоримо про права громадянськості, право громадянина на отримання інформації, право впливати на ухвалення рішень. Але при цьому реальна поінформованість значної частини суспільства, рівень екологічної культури залишаються дуже низькими. І серйозні порушення природоохоронного законодавства стають можливими не лише тому, що деякі громадяни через тяжкі економічні умови змушені скоювати злочини, щоб прогодувати сім'ю: рубати без дозволу ліс і потай його продавати, просвердлювати дірки в нафтопроводах. Величезна кількість наших співвітчизників, попри потужний інформаційний потік, який щодня звалюється на сучасну людину, мають дуже віддалене уявлення про зв'язок між своїми діями і їх екологічними наслідками"[9].

Разом з тим значущість володіння цією інформацією не оцінюється серед широких верств населення належним чином, а механізм залучення громадськості в процес прийняття рішень шляхом інформування поки що не вироблений практично. На жаль, дотепер екологічна інформація цікавить лише так звану "зацікавлену громадськість", тобто переважно неурядові громадські організації. І органи влади, і неурядові громадські організації претендують на роль виразників інтересів суспільства, хоча досить часто виявляються замкнутими в межах своїх взаємин, що варіюються від співробітництва до протистояння, у той час як інша частина суспільства часом і не підозрює про ті рішення, які приймаються від її імені і про ті права, які вона має і має відстоювати. Незадіяність більшості громадян у процес прийняття екологічно значущих рішень і в першу чергу до прийняття нормативно-правових актів з екологічної проблематики - явище поки що звичне, воно взагалі характерне для перехідних (пострадянських)

суспільств. Однак з розвитком правової держави і правової свідомості населення як невід'ємної складової останньої, вироблення свідомої громадянської позиції в абсолютній більшості населення, що містить у собі й свідоме ставлення до проблем навколишнього середовища, стає неодмінною умовою розвитку будь-якого правового суспільства. У зв'язку із цим особливого значення набуває виховання екологічної свідомості, одним з найголовніших компонентів якого є знання екологічних прав і зобов'язань людини і громадянина, у тому числі й знання про право доступу до екологічної інформації. Прищеплювання громадянам навичок одержання екологічної інформації законним шляхом й уміння юридично захищати свої екологічні права – одне з основних завдань екологічного виховання.

#### **Використана література:**

1. Бринчук М.М. Экологические права граждан: условия и гарантии реализации // Социальное государство и защита прав человека / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М.: ИТП РАН, 1994. – С. 101-117.
2. Кобецька Н.Р. Екологічні права громадян України: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.06. – Львів, 1998. – 178 с.
3. Кравченко С.М. Захист екологічних прав громадян в Україні та США: порівняльний аналіз // Право України. – 1995. – № 5-6. – С. 33-36.
4. Малишева Н.Р. Демократизация процесса принятия экологически значимых решений // Государственный и общественный контроль в области окружающей среды (Тезисы республик. научно-практ. конф. 28-30 ноября 1988 г.). – Киев. – 1988. – С. 27-29.
5. Мороз Г.В. Развитие правового регулирования участия граждан в принятии решений в области охраны окружающей среды // Актуальные проблемы совершенствования законодательства Украины: Сборник научных статей. – Ивано-Франківськ, 2002. – Выпуск VIII. – С. 120-123.
6. Шемшученко Ю.С. Человек и его право на безопасную (здоровую) окружающую среду // Государство и право. – 1993. – № 10. – С. 120-125.
7. Краснова М.В. Право граждан на экологическую информацию: проблемы гарантий реализации та захисту // Право України. – 1997. – № 3. – С.42-48.
8. Беяков О.О. Экологическая проблематика в средствах массовой информации: Учебное пособие. – К.: Издательско-полиграфический центр "Киевский университет", 2001. – 128 с.
9. Семиволос П. Еколікнеп для нових і незалежних // Дзеркало тижня № 31 (406) Субота, 17-23 серпня 2002 року.

*Стаття надійшла до редакції 29.04.2010 р.*