

# Трактування поняття «право на екологічну інформацію»



Тетяна МОРОЗОВСЬКА,  
викладач кафедри конституційного  
права та правознавства  
Національного університету  
біоресурсів і природокористування  
України

**Екологічні проблеми в сучасному світі, з-поміж яких і проблема захисту екологічних прав людини та громадянина, мають глобальний, міждержавний і регіональний характер. Безперечно, кожній державі властивий індивідуальний комплекс екологічних характеристик, а кожному регіону – специфічний набір індивідуальних екологічних проблем.**

Протягом останніх двадцяти років на рівні державних і міжнародних інститутів, зокрема й у Європі, відбулося усвідомлення необхідності здійснення централізованої структурованої екологічної політики, яка полягала б у зниженні масштабів забруднення природного середовища через посилення стандартів на всі види викидів, стимулювання впровадження ресурсозбережних технологій.

Національне й міжнародно-правове регулювання охорони навколишнього середовища інтенсивно здійснюється на Європейському континенті, зокрема в країнах Євросоюзу. Особливу увагу в ЄС приділяють розвитку системи захисту екологічних прав громадян. Для України, для якої євроінтеграція стала одним із пріоритетів міжнародної політики та з огляду на перспективу укладання Угоди про асоційоване членство з ЄС, вивчення та запровадження досвіду й основних розробок у сфері екологічних прав людини та громадянина є вкрай своєчасними. Тому доцільно здійснювати такий аналіз крізь призму розмаїтих доктринальних розробок і практичних напрацювань у сфері захисту екологічних прав людини як загалом у правовій системі ЄС, так і по кожному виду прав.

Вищий порівняно з вітчизняним рівень забезпечення й захисту екологічних прав людини в низці інших держав доводять дослідники, зокрема й із країн-членів ЄС. Значний науковий внесок у розробку цієї проблематики зробили Г. В. Бостон, М. Стюарт Меддан, Е. Бойл, Д. Фабер, М. Б. Геррард, С. Фостер, М. П. Андерсен, Р. Р. Черчилль, Л. Кремер, Г. Вінтер. Ґрунтовне дослідження екологічних прав із проекцією на майбутні покоління провів Е. Б. Вайс. На вдосконалювання норм Євросоюзу щодо захисту прав людини орієнтовані праці Вебера, Ван Дікія, Ван Хофа, Александра Кіса, Діна Шелтона та інших.

Останні п'ять років чимало дослідників екологічного права з країн ЄС ставлять на порядок денний обговорення питання: *чи мають національні законодавства країн-членів ЄС, а також уніфіковане право ЄС достатню юридичну базу для забезпечення інтересів суспільства перед небезпекою екологічних проблем, що посилюються, або ж необхідно домагатися додаткових гарантій дотримання основного права індивідуума – права на чисте довкілля?*

Дехто вважає, що наявні в ЄС положення про права людини не дають можливості належно захищати навколишнє середовище до того, як настане факт завдання

збитків [4]. Екологічні аспекти не мають переваги перед іншими. Водночас, на думку дослідників, національні юридичні системи дають змогу враховувати специфіку кожної країни й формулювати основне право громадян на чисте довкілля. Тому розвиток прецедентного права згодом усуне проблеми з визначеннями й реалізацією законів. Ключову роль тут має відіграти громадськість.

Слід зауважити: громадськість має бути добре поінформована й долучатися до прийняття рішень з питань екології. Інформація й участь, що гарантуються законом, дуже важливі для приватних осіб під час організації захисту в разі завдання шкоди довкіллю, під час прийняття рішення щодо заходів, яких необхідно вжити. Тому на передній план виходить правильне розуміння сутності та шляхів реалізації права на екологічну інформацію.

Доступ до інформації екологічного характеру є передумовою участі громадськості в прийнятті рішень і моніторингу дій уряду та приватного сектору. Така інформація може бути корисною для підприємств під час здійснення ними планування, а також придбання й використання новітніх технологій. Оскільки негативні екологічні впливи часто мають наднаціональний характер (тобто стосуються декількох сусідніх держав), постає питання про міжнародне поширення інформації.

На думку британських дослідників екологічного права Александра Кіса та Діна Шелтона [6], право на екологічну інформацію може означати (у вузькому розумінні) свободу пошуку інформації, або ж (у ширшому розумінні) право на доступ до інформації чи навіть право на її отримання.

Тож обов'язки держави можуть бути зведені або до неперешкоджання громадськості в отриманні відповідної інформації від органів державної влади чи приватних компаній, або до отримання та поширення основного масиву інформації як про державні, так і приватні проекти.

Якщо завдання держави зводиться до невтручання в діяльність громадських представників щодо отримання інформації від тих, хто готовий її надати, без права на доступ до інформації, то отримати фактично можна не надто багато. Зобов'язання держави поширювати інформацію про власні проекти може підвищити інформованість громадськості, однак таке зобов'язання не забезпечує доступу до інформації про економічну діяльність



приватного сектору, який також впливає на навколишнє середовище. Цю інформацію уряд може отримати за допомогою інституту ліцензування чи обов'язковості вимог щодо характеру впливу на довкілля. Покладення на державу обов'язків поширювати таку інформацію, включаючи інформацію про власні (державні) проекти, забезпечить громадськість широкою базою для свідомого прийняття рішень.

Право на екологічну інформованість тісно пов'язане з правом на екологічну інформацію й фактично не може існувати без останнього. Залежність очевидна: міра реалізації всіх прав прямо залежить від міри інформованості. Водночас право на екологічну інформацію й екологічну інформованість – дві сутності одного явища, які мають специфічні особливості.

Право на екологічну інформацію – це активне право громадянина, зумовлене його інтересами, власними вольовими мотивами, що спирається на закон. Право ж на екологічну інформованість умовно можна вважати пасивним правом. Незважаючи на очевидну «вичікувальну» позицію громадянина й ключову роль за цих умов компетентних органів з надання інформації, громадянин має право вимагати від них виконання покладених на них обов'язків вчасно, в повному обсязі тощо.

До того ж слід зауважити, що право на екологічну інформацію не завжди сполучене з обов'язком компетентного органу її надавати. Згідно із Законом «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачено існування інформації, доступ до якої обмежено. Отже, компетентний орган здійснює передачу й поширення тільки тієї інформації, що обумовлена нормативними актами.

Право на екологічну інформацію регламентовано широким масивом законодавчих актів як в Україні, так і в державах ЄС. Більшість із них водночас є й нормативною базою для здійснення права на екологічну інформованість. При цьому деякі положення документів становлять правову основу для реалізації права на екологічну інформованість.

Варто особливо підкреслити, що рівень екологічної інформованості є відображенням не тільки діяльності ЗМІ, а й ініціатив екологічних громадських організацій, рівня екологічної освіти в державі.

Стаття 10 Європейської конвенції з прав людини гарантує «свободу на отримання інформації» загалом. Це положення інтерпретувалося так, що державі заборонено обмежувати право особи на отримання інформації, яку інші особи готові надати. Право на інформацію в рамках ЄС означає, що люди мають право бути поінформовані про екологічну сумісність продуктів, процесів виробництва та їхній вплив на навколишнє середовище, а також про промислове устаткування. Хоча спочатку норми ЄС зобов'язували країни-члени Євросоюзу надавати екологічну інформацію з окремих тем. Перша така вимога міститься в Директиві 76/160 від 8.12.1975 щодо якості води для купання [3].

У ній ідеться, що «зацікавленість громадськості в питаннях навколишнього середовища та поліпшення його якості зростає, тому громадськість має отримувати об'єктивну інформацію про якість води для купання». Стаття 13 вимагає, щоб країни-члени ЄС регулярно надавали Єврокомісії «вичерпний звіт щодо води для купання й найважливіших її характеристик». Комісія публікує інформацію «після отримання попередньої згоди від відповідних країн-членів Євросоюзу». Проте останнє положення стосовно отримання згоди з боку держави явно обмежувало інформацію, що надавалася, знижувало рівень її об'єктивності.

Своєрідною точкою відліку в розвитку права на екологічну інформацію в країнах ЄС можна вважати прийняття 7 червня 1990 року Радою ЄС Директиви «Про свободу доступу до інформації про навколишнє середовище» (90/313/ЄЕС), відповідно до якої інформація про довкілля визначається як будь-яка доступна інформація в письмовій, візуальній, акустичній або інших формах про стан води, повітря, ґрунтів, фауни, флори, землі та

природних ресурсів, а також про діяльність чи заходи, що згубно впливають на навколишнє середовище, або про діяльність і заходи, націлені на захист довкілля, включаючи адміністративні заходи й екологічні програми. Необхідно зазначити, що в цьому визначенні не згадується інформація про кліматичні зміни та умови життя людей, що склалися внаслідок екологічного лиха. І це є неабияким недоліком визначення, що міститься в Директиві [2].

Як зазначає європейський дослідник екологічного права С. Дуглас-Скотт, протягом певного часу деякі офіційні особи Європарламенту та Єврокомісії прагнули розширити обсяг інформації щодо екологічної діяльності ЄС і залучити громадян та громадські рухи й групи до безпосередньої участі в справі захисту довкілля. Катастрофи (такі, як Чорнобильська) свідчать, які згубні наслідки може мати брак інформації. Тож для ЄС Директива 90/313/ЄЕС стала частиною свідомого руху в напрямі поширення екологічної інформації на рівні Євросоюзу [5].

Головним елементом ефективного права на доступ до інформації є те, що зацікавлені особи можуть не виявляти особливої наполегливості задля отримання інформації. Так, стаття 3 (п. 1) Директиви 90/313/ЄЕС вимагає, щоб органи державної влади країн-членів ЄС забезпечили доступність інформації про стан навколишнього середовища «для кожної особи за її запитом, не вимагаючи від неї доказів її правового інтересу або пояснення».

Відповідно до пунктів статті 3 в доступі до інформації може бути відмовлено, якщо її надання пов'язане з документами, міжнародними угодами, даними, підготовка яких ще не завершена; або коли запит є вочевидь нерелеванним чи сформульований у занадто загальній формі. При цьому органи державної влади повинні відповісти особі, яка звернулася з проханням надати інформацію, в якомога стисліші терміни (щонайбільше за два місяці). Відмова в наданні інформації має бути обґрунтованою. На нашу думку, слід погодитися з М. Гришиним [1], який зауважує, що перелічені вище обмеження досить серйозно обмежують права громадськості на доступ до екологічної інформації і, отже, на участь у системі прийняття екологічно значущих рішень.

Безперечно, пласт уніфікованого законодавства ЄС у сфері захисту прав на екологічну інформацію набагато ширший. Однак згадані директиви є епохальними, бо саме вони заклали засади подальшого розвитку права ЄС у цій сфері.

Потрібно зазначити, що екологічна політика Євросоюзу розглядається як один із рушіїв модернізації державного управління в країнах-кандидатах і новоприйнятих членах ЄС. Екологічна політика є однією з царин політики, в якій Євросоюз має великі наддержавні повноваження. Відповідно від країн-кандидатів вимагається запозичувати й впроваджувати розгалужене законодавство ЄС у цій сфері, а також скеровувати значні приватні й державні інвестиції. Цей аспект слід усвідомлювати під час євроінтеграції, зокрема й України.


Гармонізація законодавства, на відміну від власне самостійного процесу законотворення, ґрунтується на виконанні вимог, визначених Єврокомісією й схвалених Радою ЄС. Нинішні країни-члени брали участь у процесі ухвалення законодавства ЄС, а ось країни-кандидати та нові члени Євросоюзу такої можливості не мають. Тож кандидати на членство зобов'язані приймати перелік уже затверджених правил.

Проте чи використовуватимуться нові правові інструменти для запровадження положень, що містяться в законодавстві ЄС, залежить від правової системи й правової культури в кожній державі. На прикладі права на інформацію та Директиви 90/313/ЄЕС можна дійти висновку, що процес трансформації права Євросоюзу ще не завершено. Тому для сталого розвитку екологічного законодавства, зокрема права на екологічну інформацію, необхідно здійснювати виважену гармонізацію із законодавством ЄС. Цей процес має відбуватися селективно



й враховувати місцеві умови, національні інтереси та пріоритети. Звісно, над українським законодавством треба ще багато працювати.

Норми національного законодавства, спрямовані на забезпечення вільного доступу громадян до екологічної інформації, цієї вимоги не задовольняють, а, навпаки, зменшують можливості реалізації конституційних прав на отримання такої інформації. У підсумку послаблюються позиції громадськості, зменшується її роль у процесі забезпечення та реалізації права на безпечно довкілля.

Поза увагою законодавця залишилися питання систематичності інформування населення та засобів масової інформації, через які має поширюватися екологічна інформація. Тож законодавство про доступ до екологічної інформації потребує значної модернізації та уніфікації, звісно, з урахуванням узагальненого досвіду ЄС у цій сфері. 

### Джерела

1. Гришин Н. Н. *Общественность и среда обитания: правовые аспекты участия общественности в принятии экологически значимых решений в России и Европе.* – М.: Юрист. – 1997. – С. 138.
2. Кутузов В. И., Попов А. А. *Доступ к экологической информации: правовые аспекты.* – Брянск: Изд-во Оренбургского государственного университета, 2004. – С. 22.
3. Сайт Української водної асоціації <http://www.cleanwater.org.ua/ru/legislation/eu-directives/>
4. Anderesson A., Kolk T. *The Role of Basic Rights in Environmental Protection // Juridica International.* – 2003. – № 8. – P. 141.
5. *Human right approaches to Environmental protection.* – New York: Oxford University Press, 1996. – P.110.
6. Kiss A., Shelton D. *Manual of European Environmental Law.* – Cambridge University Press, 1997. – P. 4.

12



# Лобізм як соціально-політичний феномен: сутність і засоби впливу\*



Микола НЕДЮХА,  
доктор філософських наук,  
професор, завідувач сектору  
методології Інституту законодавства  
Верховної Ради України



Микола ФЕДОРІН,  
кандидат юридичних наук,  
завідувач відділу комплексних  
проблем державотворення  
Інституту законодавства Верховної  
Ради України

**Ухилення від визначеної фракцією поведінки під час голосування можуть бути предметом обговорення на засіданнях відповідної парламентської фракції або піддані розслідуванню. Наявність розбіжностей між офіційною позицією того чи іншого представника парламенту та характером його поведінки під час голосування має бути під постійним контролем керівництва.**

Моральний рівень лобізму залежить в остаточному підсумку від морального рівня депутатів. Жодні закони, жодна система партійної відповідальності самі по собі не можуть розв'язати до кінця проблему контролю за діяльністю лобістів.

Лобізм як уособлення позитивних і негативних ознак виступає важливим елементом життєдіяльності суспільства:

1) впливаючи на управлінські рішення, сприяє посиленню тону органів державної влади й управління, надає їм необхідної динаміки та гнучкості;

2) постає інструментом самоорганізації громадянського суспільства, забезпечує суспільну підтримку того чи іншого законопроекту або опонування йому, справляє безпосередній вплив на політику;

3) як специфічна форма прояву політичного плюралізму створює можливості для забезпечення інтересів меншості;

4) забезпечує реалізацію вимог принципу свободи стосовно діяльності громадських організацій, політичних партій, недержавних структур-асоціацій, окремих груп населення тощо;

\* Закінчення. Початок у № 3 за 2010 р.