

КОРНОВЕНКО С. В.,
доктор історичних наук, професор,
завідувач кафедри інтелектуальної
власності та цивільно-правових
дисциплін
(Черкаський національний університет
імені Богдана Хмельницького)

ГУК Б. М.,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри інтелектуальної власності
та цивільно-правових дисциплін
(Черкаський національний університет
імені Богдана Хмельницького)

УДК 504.064.3

ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СУЧАСНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено правові аспекти державної екологічної політики. Проаналізовано нормативні положення, що регулюють інформаційні екологічні права людини та громадянина. Вивчено наукові підходи до формування сучасної екологічної та інформаційної політики. Сформовано авторське бачення шляхів удосконалення екологічного законодавства України.

Ключові слова: екологічна політика, екологічні правовідносини, інформаційне суспільство, екологічна інформація, навколишнє природне середовище, доступ до екологічної інформації.

В статье исследованы правовые аспекты государственной экологической политики. Проанализированы нормативные положения, регулирующие информационные экологические права человека и гражданина. Изучены научные подходы к формированию современной экологической и информационной политики. Сформировано авторское видение путей совершенствования экологического законодательства Украины.

Ключевые слова: экологическая политика, экологические правоотношения, информационное общество, экологическая информация, окружающая среда, доступ к экологической информации.

This article explores the legal aspects of national environmental policy. Analyzed regulations governing environmental information rights of man and citizen. Studied scientific approaches to the formation of the modern environmental and information policy. Formed author's vision of improving environmental legislation of Ukraine.

Key words: ecological policy, ecological legal relationships, informative society, ecological information, surrounding natural environments, access to ecological information.



Вступ. Однією з найгостріших проблем сучасного суспільного буття нашої держави є забезпечення правової охорони та захисту екологічних прав людини та громадянина. Відповідно до ст. 16 Конституції України, забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави [1]. На основі цього та інших конституційних положень у сфері охорони навколишнього природного середовища та захисту від негативного впливу екологічних факторів на здоров'я людини формується сучасна державна екологічна політика, спрямована на забезпечення гарантованого Конституцією України права кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди [1, ст. 50].

Зазначені та інші конституційні положення у сфері охорони навколишнього природного середовища та захисту від негативного впливу екологічних факторів на здоров'я людини є принципово важливими чинниками формування ефективної державної екологічної політики в сучасних умовах розвитку економічних відносин в Україні. Концептуальні засади правової охорони та захисту навколишнього природного середовища в Україні сформовані в Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки (далі – Основні напрями). У них екологічна ситуація в Україні характеризується як кризова, що формувалася протягом тривалого періоду через нехтування об'єктивними законами розвитку і відтворення природно-ресурсного комплексу України [2, р. 1]. Прийняття цього надто важливого стратегічного документу не тільки зобов'язало відповідні державні органи активізувати нормотворчу діяльність, але й стало поштовхом для розширення наукових досліджень проблемних питань механізму правового регулювання екологічних відносин та їх інформаційного супроводження.

В Основних напрямках чи не вперше подано розгорнуту систему сучасних екологічних правовідносин, що охоплює промисловість, енергетику та підприємства ядерної галузі, сільське господарство, транспорт, житлово-комунальне господарство, військову діяльність та конверсію, земельні ресурси, атмосферне повітря, рослинний світ та лісові ресурси, тваринний світ, мисливство та рибні ресурси тощо. Подібна розгалуженість екологічної сфери властива й екологічному законодавству, але воно потребує вдосконалення і переорієнтації на охорону та захист інтересів людини та громадянина, надання їм пріоритетності перед інтересами держави, вільного доступу до екологічної інформації.

Різноманітні аспекти екологічної безпеки, охорони та захисту прав людини, зокрема інформаційних, на різних наукових рівнях досліджено в роботах В. Андрейцева, Г. Балюк, Ю. Власенко, А. Гетьмана, С. Грицкевича, Н. Кобецької, М. Красної, В. Попова, Ю. Шемшученка, М. Шульги та інших вітчизняних науковців. Актуальною, на нашу думку, залишається нині теза про те, що хоча в Україні існує конституційне регулювання екологічних прав і свобод людини та громадянина, проте воно недосконале, а низка важливих питань не врегульована взагалі, практика застосування фактично тільки починає формуватися [3, с. 2, 3]. Аналіз нормативних джерел екологічного права, наукових досліджень екологічних правовідносин дає підстави стверджувати про наявність низки проблем у механізмі правового регулювання відносин екологічної сфери, зокрема інформаційного аспекту.

Розвиток сучасного інформаційного суспільства спонукає до розробки новітніх підходів щодо охорони та захисту прав, удосконалення чинного законодавства, що регулює екологічні правовідносини, конкретизації окремих питань правового захисту суб'єктів таких відносин, напрацювання шляхів удосконалення чинного законодавства з доступу до екологічної інформації як запоруки реального захисту та відновлення порушених екологічних прав людини та громадянина. До таких розробок підштовхують не тільки Основні напрями, але й Стратегія державної екологічної політики України на



період до 2020 року, серед основних принципів якої ключове місце посідає доступність, достовірність та своєчасність отримання екологічної інформації [4, р. 2].

Постановка завдання. Автори статті ставлять за мету дослідити інформаційно-правові аспекти сучасної екологічної політики в Україні.

Результати дослідження. Екологічна політика держави, зокрема її інформаційний сегмент, є порівняно новою, але надзвичайно важливою складовою процесу зміцнення державності в Україні, невід'ємним елементом державної політики під час реалізації соціально-економічних реформ і забезпечення сталого розвитку нашої країни. Закріплені на законодавчому рівні стратегічні цілі та завдання державної екологічної політики передбачають створення національної інформаційної системи охорони навколишнього природного середовища, збільшення частки екологічної інформації та соціальної реклами природоохоронного спрямування, що регулярно поширюються засобами масової інформації, сприяння розвитку інформаційних центрів, створення мережі загальнодержавної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації тощо [4, р. 3]. Ці та інші напрями державної екологічної політики мають на меті гарантування екологічної безпеки життєдіяльності громадян України, впровадження належних матеріальних, процедурних, інституційних та інших необхідних заходів щодо її регулювання та встановлення організаційно-юридичних умов для реалізації і захисту права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля [5, с. 71].

Екологічна інформація є важливим надбанням суспільства, оскільки отримання інформаційних екологічних знань, екологічних новин, консультацій дає можливість не тільки припинити, але й запобігти виникненню умов, які могли б зашкодити існуванню здорового довкілля. Не вдаючись у наукову дискусію щодо відмінності чи тотожності понять «екологічна інформація» та «інформація про стан довкілля (навколишнє природне середовище)», у своєму дослідженні будемо послуговуватися міжнародним тлумаченням екологічної інформації, на якому ґрунтується визначення екологічної інформації у вітчизняному законодавстві, зокрема в Законі України «Про інформацію». На міжнародному рівні екологічна інформація визначається як будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи будь-якій іншій матеріальній формі про стан складових навколишнього природного середовища, таких як повітря й атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафт і природні об'єкти, біологічні різноманіття та його компоненти, включаючи генетично змінені організми та взаємодію між цими елементами, адміністративні заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, політику, законодавство, плани і програми, які впливають чи здатні вплинути на елементи навколишнього середовища, стан здоров'я і безпеки людей, умови їх життя, стан об'єктів культури, будинків і споруд тією мірою, якою на них впливає чи може вплинути на стан елементів навколишнього середовища тощо [6, ст. 2].

Національне законодавство екологічною інформацією називає стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими, фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани і програми, стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля, інші відомості та/або дані [7, ст. 13]. Тобто визначене національним законодавством поняття екологічної інформації в цілому корелюється з міжнародним визначенням і охоплює практично всі сфери життєдіяльності суспільства і гарантоване статтею 34 Конституції України право особи вільно шукати, одержувати, передавати, створювати і поширювати інформацію будь-яким способом.

Таке розуміння екологічної інформації пояснює і розгалуженість законодавства, що регулює цю сферу екологічних правовідносин. Екологічний напрям інформаційної



діяльності охоплює збір, використання, поширення відомостей про стан довкілля, заходи з недопущення забруднення навколишнього середовища, його оздоровлення. Одним із пріоритетних напрямів екологічної політики в Україні є забезпечення та реалізація екологічних прав громадян. Важливе місце з-поміж них посідає право на здійснення контролю у сфері охорони довкілля. Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» до екологічних прав громадян України віднесено право на вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом [8, п. е). ст. 9].

Нині інформаційні екологічні правовідносини, крім власне екологічного законодавства, регулюються цілою низкою інших законів та підзаконних актів. Так, Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» одним із принципів державної політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційного захисту визначає відкритість і доступність інформації, пов'язаної з використанням ядерної енергії [9, ст.ст. 5, 6], Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» закріплює право громадян на достовірну інформацію про наявні та можливі фактори ризику для здоров'я та їх ступінь [10, ст. 4]. Ці та десятки інших нормативних актів, на перший погляд, повинні забезпечити реалізацію інформаційних прав особи – водночас існує низка прогалин та колізій у механізмі правового регулювання інформаційних екологічних відносин, зокрема й щодо доступу до екологічної інформації.

Право вільного доступу до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів та предметів побуту гарантується Конституцією України без жодних застережень. Водночас за Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» на право вільного доступу до інформації про стан довкілля (екологічної інформації) може бути встановлено обмеження [8, п. е). ст. 9]. Закон України «Про інформацію» містить імперативну норму, за якою інформація про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів, не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом [7, ч. 3 ст. 13]. Натомість, у Законі України «Про державну таємницю» прямо зазначено, що інформація про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, про вплив товару (роботи, послуги) на життя та здоров'я людини не належить до державної таємниці [11, ч. 4 ст. 8]. Наявність таких конфліктних норм явно ускладнює механізм правового регулювання інформаційних екологічних відносин.

Державна політика у сфері екології, на нашу думку, повинна базуватися на стабільній системі законодавства, актів, нормативів. Така система повинна забезпечити оперативне реагування на зміни навколишніх компонентів, бути ефективним засобом подолання екологічної кризи. Сфера екології та її інформаційного забезпечення перебуває у постійній динаміці, з кожним роком відкриваються нові аспекти питання, актуальність проблеми не зменшується, передусім у механізмі правового регулювання доступу до інформації. Право на доступ до екологічної інформації – це абсолютне право громадян, якому кореспондує обов'язок необмеженого кола осіб надавати таку інформацію. Проте коло суб'єктів, зобов'язаних надавати громадськості екологічну інформацію, у законодавстві чітко не визначено. Загалом перелік таких осіб закріплено у ст. 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а до суб'єктів, які здійснюють екологічне інформаційне забезпечення, віднесено спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, його органи на місцях, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, діяльність яких може негативно вплинути або впливає на стан навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей.

Тобто законодавець, на наш погляд, штучно звужує коло суб'єктів інформаційного забезпечення, покладаючи такі обов'язки практично тільки на органи державної влади та органи місцевого самоврядування [8, ч. 2 ст. 25-1]. Недоліком такого підходу до фор-



мування механізму правового регулювання є те, що в ньому не враховані сучасні економічні відносини, наявність численних суб'єктів господарювання, зокрема й фізичних осіб-підприємців, певний вид господарської діяльності яких може негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей, нести загрозу екологічній безпеці загалом. Тому, на нашу думку, суб'єкти господарської діяльності незалежно від форми власності, фізичні особи-підприємці повинні бути на законодавчому рівні віднесені до суб'єктів інформаційного екологічного забезпечення з відповідними обов'язками щодо реагування на інформаційні запити тощо.

З огляду на розгалуженість законодавства, що регулює екологічні правовідносини загалом та право на екологічну інформацію зокрема, існують різні пропозиції щодо вдосконалення механізму правового регулювання цієї сфери. Так, С. Грицкевич пропонує доповнити Конституцію України розділом «Екологічні права та обов'язки громадян», а також прийняти закони «Про реалізацію конституційних екологічних прав та обов'язків людини і громадянина» і «Про екологічну інформацію» [3, с. 6, 7]. Проте така пропозиція не набула подальшого розвитку, на нашу думку, через недостатню обґрунтованість і недоцільність деталізації окремих норм Конституції України як Основного Закону.

До висновку про необхідність подальшої систематизації екологічного законодавства приходять і М. Краснова, яка пропонує правові норми про запобіжні та відновлювальні заходи з метою попередження та ліквідації екологічної шкоди кодифікувати в спеціальному нормативному акті – законі України про компенсацію шкоди за екологічним законодавством України (про компенсацію екологічної шкоди) [12, с. 14]. На перший погляд така пропозиція видається більш слушною за викладені вище, але такий нормативний акт матиме досить звужений зміст, і його призначення може звестися лише до життя компенсаційних заходів при порушенні екологічних прав.

Узагальнюючи висловлені фахівцями пропозиції, вважаємо за доцільне прийняття єдиного кодифікованого нормативного акту, який би врегулював увесь комплекс питань, пов'язаних з екологічними правовідносинами. Таким кодифікованим актом (погоджуємося з Ю. Власенко) міг би стати Екологічний кодекс України, в якому будуть зведені норми всіх трьох видів екологічних правовідносин: про екологічну безпеку, про охорону навколишнього природного середовища, про раціональне використання природних ресурсів [13, с. 12]. Така пропозиція заслуговує уваги і в контексті порушеної нами проблеми захисту екологічних інформаційних прав людини і громадянина, які можливо було б закріпити окремим розділом у такому кодифікованому акті. Звичайно, така пропозиція потребує детального дослідження. На нашу думку, це могло б стати одним із шляхів удосконалення та якісного зміцнення державно-правового механізму реалізації права людини та громадянина на екологічну інформацію.

Висновки. Узагальнюючи викладене вище, є достатньо підстав констатувати, що питання захисту екологічних інформаційних прав людини та громадянина в сучасних суспільно-політичних умовах розвитку України перебуває у фокусі уваги як юридичної науки, так і державних органів влади. Екологічна політика, програми і стратегічні плани дій – це атрибутика системного екологічного управління і стратегічного екологічного планування як однієї з головних функцій системного екологічного управління. На нашу думку, державна екологічна інформаційна політика повинна мати чіткий системний підхід, а її складовими елементами повинні бути специфічні політичні, економічні, правові та інші заходи, спрямовані на ефективне управління екологічною ситуацією в інтересах людини та громадянина.

Водночас чисельність нормативно-правових актів у сфері охорони навколишнього середовища, а відповідно, й захисту екологічних прав людини та громадянина підтверджує слушність думки про необхідність та доцільність кодифікації законодавства про охорону довкілля загалом та з охорони та захисту інформаційних прав особи зокрема. Зважаючи на полярність наукових поглядів щодо правового регулювання екологічних правовідносин, порушена нами проблема реалізації залишається актуальною у пер-



спективі, стимулюючи наукові пошуки й удосконалення механізму юридичного захисту екологічних прав людини та громадянина. Базовим документом для розвитку та вдосконалення екологічного законодавства мають бути, крім Конституції України, Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року, якими передбачено, зокрема, створення національної інформаційної системи охорони навколишнього природного середовища [4, р. 3].

Список використаних джерел:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами, внесеними згідно із Законом від 01.02.2011 № 2952-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 68).
2. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-вр.
3. Грицкевич С.Г. Конституційні екологічні права людини і громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / С.Г. Грицкевич ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2002.
4. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
5. Ілляшенко С.М. Порівняння державних пріоритетів у галузі економіки природокористування і захисту навколишнього середовища і поглядів населення на екологічні проблеми / С.М. Ілляшенко, Н.М. Гайтина ; за заг. ред. О. В. Прокопенко // Економічні проблеми сталого розвитку : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 3–5 квітня 2012 р. : у 8 т. – Суми : Сумський державний університет, 2012. – Т. 3. – 179 с.
6. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхус, Данія, 25 червня 1998 року) : ратифікована Законом України від 6 лип. 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.
7. Про інформацію : Закон України від 02 жовтня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.
8. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/80731-109.
9. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 08 лютого 1995 р. (Редакція від 26 жовтня 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.
10. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. (Редакція від 26 квітня 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.
11. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 р. (Редакція від 19 квітня 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.
12. Краснова М.В. Проблеми компенсації шкоди за екологічним законодавством України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / М.В. Краснова ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2010. – 34 с.
13. Власенко Ю.Л. Оптимізація законодавства України у сфері забезпечення екологічної безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Ю.Л. Власенко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2010. – 20 с.

