

## ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ ПОЛОЖЕНЬ ОРХУСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ [1]

*У статті проаналізовано міжнародні правові положення щодо забезпечення доступу до екологічної інформації, інші питання, що стосуються навколишнього середовища та шляхів їх трансформації в національне законодавство у цій сфері.*

Розбудова незалежної, суверенної, демократичної, соціальної, правової держави України обумовила розвиток гласності, відкритої та доступної інформації, що в свою чергу дозволило осягнути справжню глибину екологічної кризи, в якій опинилася наша держава, та шукати шляхи виходу з цього становища.

Відповідну довгострокову стратегію розв'язання екологічних проблем покладено в основу Основних напрямів державної політики в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, які схвалені Верховною Радою України у березні 1998 р. Цим документом визначено пріоритети екологічної політики незалежної України, які базуються на створенні мотивації та умов для їх виконання на міждержавному, національному, регіональному, місцевому та обласному рівнях. Так, подальша інтеграція суспільно-політичного життя України в міжнародні, особливо європейські, еколого-правові відносини спонукало до активної участі в розробці Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища [2].

У міжнародному контексті ратифікація вказує на послідовність України у вирішенні національних інтересів щодо охорони довкілля для нинішніх і майбутніх поколінь за сприянням загальноєвропейських процесів у цій сфері. У внутрішньополітичному аспекті ратифікація Конвенції однозначно сприятиме подальшому вдосконаленню механізмів реалізації та захисту екологічних прав громадян, зростанню авторитету держави й матиме позитивний вплив на розвиток співпраці державних, громадських організацій та окремих громадян на будь-яких рівнях з метою припинення подальшої деградації навко-

лишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки.

З правової точки зору Конвенція не суперечить Конституції України та чинному національному законодавству. В деяких аспектах національне законодавство досконаліше навіть від Конвенції в регулюванні відповідних питань. Так, наприклад, Конвенція закріплює лише чотири екологічні права громадян (право жити в навколишньому середовищі, сприятливому для здоров'я та добробуту; право на доступ до екологічної інформації; право на участь у процесі прийняття рішень і право доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища), в той час як українське законодавство проголошує понад двадцять екологічних прав громадян.

Правову основу для регулювання відносин, визначених Конвенцією, складають положення статті 50 Конституції України, які вивели екологічні права у ранг конституційних. Це, зокрема, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право на відшкодування збитків, заподіяних порушенням права на безпечне довкілля, право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення.

Конституційне підґрунтя мають і інші права, передбачені Конвенцією. Так, участь громадян у прийнятті екологічно значимих рішень у різних правових формах, як от: участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевому референдумах, право направляти колективно чи особисто письмові звернення до державних органів тощо, — закріплено у статтях 38 та 40 Конституції.

Конституційні засади має і право доступу до правосуддя у випадках порушення будь-яких,

у тому числі й екологічних прав (статті 50, 55—56). Всі, передбачені Конституцією України, норми щодо прав і свобод людини є нормами прямої дії і тому посилання на них є достатнім для звернення до суду у разі їх порушення.

Інші екологічні права, проголошені Конвенцією, закріплені у законах екологічного та санітарно-епідемічного спрямування (Закон про охорону навколишнього природного середовища [3], Закон про екологічну експертизу [4], Закон про охорону атмосферного повітря [5], Закон про відходи [6], Закон про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку [7], Закон про поводження з радіаційними відходами [8], Основи законодавства про охорону здоров'я [9], Закон про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення [10], Закон про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання [11] та інші).

На врегулювання інформаційних відносин спрямована ціла низка відповідних законів у цій сфері (Закон про інформацію [12], Закон про державну таємницю [13], Закон про національну програму інформатизації [14] та інші).

Демократичні інституції нашого суспільства складають такі акти, як Закон про всеукраїнський та місцевий референдуми [15], Закон про об'єднання громадян [16], Закон про звернення громадян [17], Закон про захист прав споживачів [18] та інші.

Нормативні акти, які регулюють доступ громадян України до правосуддя, порядок діяльності органів правосуддя, встановлення та застосування юридичної відповідальності — це передусім Цивільний і Цивільно-процесуальний кодекси, Кримінальний і Кримінально-процесуальний кодекси, Арбітражний процесуальний кодекс, Закон про Конституційний суд та інші. Отже, механізм доступу до правосуддя в Україні є об'єктом уніфікованого регулювання суспільних відносин і суттєвої специфіки в екологічній сфері немає.

Значна роль у сфері регулювання екологічних прав громадян належить нормативно-правовим актам урядового і відомчого рівня. Так, постановою Ради Міністрів УРСР від 28 квітня 1990 р. № 100 [19] затверджено Порядок та періодичність обнародування відомостей про екологічну, в тому числі радіаційну обстановку та стан захворюваності населення, який визначає органи та сферу їхньої діяльності щодо забезпечення екологічною інформацією. А переліку видів діяльності, передбачених Конвенцією, до яких мають залучатися громадяни та їхні об'єднання при прийнятті рішень, відповідає Перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку та по яких проведення

державної екологічної експертизи обов'язкове [20].

Конституційне положення статті 9 дозволяє вважати частиною національного законодавства чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а, отже, й Орхуську конвенцію. Проте, Конвенція лише на десять відсотків містить матеріальні норми, а все інше складають процедурні норми, тобто, зазначення строків, порядків, способи забезпечення механізмів участі і доступу до інформації та правосуддя. Українське ж законодавство у цій частині сформульоване декларативно, проголошує певні можливості, однак, не передбачає механізмів їх забезпечення, що створює ускладнення при їх реалізації. А, відтак, основну увагу на сучасному етапі доцільно приділити розробці та запровадженню у правову матерію деяких механізмів реалізації та захисту проголошених на міжнародному рівні екологічних прав громадян.

Крім цього, в тексті Конвенції поряд з імперативними нормами, що накладають на договірні сторони певні обов'язки і мають бути перенесені в національне законодавство, є багато норм м'якого регулювання, тобто таких, які визначають принципи, ідеї, цілі та яких мають дотримуватися держави-учасниці.

Деякі норми Конвенції містять дозволяючий характер, що дає можливість державам через внутрішнє законодавство дещо обмежувати дію загальних вимог міжнародно-правового акту. Це стосується передусім обмеження доступу громадян до інформації чи до участі в управлінні екологічною сферою суспільного життя, якщо це віднесено до державної, комерційної чи промислової таємниці, внутрішнього інформаційного обміну між державними органами або може порушити право інтелектуальної власності, чи негативно вплинути на території та місця перебування цінних видів тварин та рослин (ст. 4 Конвенції). Якщо норми національного законодавства в цій частині не повною мірою ідентичні конвенційним та не містять відповідних винятків, то за загальними правилами міжнародного права не вимагається приведення внутрішнього законодавства у відповідність із дозволяючими нормами міжнародно-правового акту.

Ще одна група норм Конвенції так званого "м'якого регулювання" містить оціночні терміни типу: "адекватність", "своєчасність", "ефективність", "помірковані ціни", "помірковані або максимально стислі строки" (ст. 4 п. 2) тощо. Такі норми дають державам-учасницям можливість самостійно визначати, відповідає національне регулювання відповідним оціночним критеріям чи ні.

З урахуванням вищевикладеного та з метою ефективної реалізації вимог Орхуської конвенції в законодавстві України передусім доцільно дати визначення екологічної інформації як будь-яких документованих та публічно оголошених даних у письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі про події, явища, матеріали, факти, процеси й окремих осіб у сфері використання, відтворення та охорони природних ресурсів, природних комплексів та ландшафтів, охорони довкілля та забезпечення екологічної (природно-техногенної) безпеки. Крім цього доцільно дати визначення повної і достовірної екологічної інформації як сукупності даних, що об'єктивно, на підставі спеціальних спостережень та перевірок, підтверджують стан довкілля, харчових продуктів та предметів побуту в окремому регіоні та ступінь впливу їхньої забрудненості на здоров'я населення. Такі визначення доцільно закріпити в інформаційному та екологічному законодавстві.

Важливо також у законодавстві закріпити вичерпний перелік видів екологічної інформації, а саме відомості про:

- стан навколишнього природного середовища чи його складових (землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу, інші компоненти) та рівні їхнього забруднення;
- біологічні різновиди та їх компоненти, включаючи генетично видозмінені організми, їхню взаємодію зі складовими навколишнього природного середовища;
- джерела, матеріали, речовини, продукцію, енергію, фізичні фактори (шум, вібрацію, електромагнітний, радіаційний та інші шкідливі фізичні впливи), що позначаються або можуть позначитися на стані навколишнього природного середовища та здоров'я населення;
- загрозу виникнення і причини екологічно небезпечних аварій, катастроф природного чи техногенного характеру, наслідки та результати ліквідації цих явищ, рекомендації щодо заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на природні об'єкти і здоров'я громадян;
- обсяги фінансування природоохоронних заходів за рахунок місцевих та державного фондів охорони навколишнього природного середовища;
- екологічні прогнози, плани і програми, заходи, в тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного середовища, стан здоров'я та безпеки людей, умови життя і праці людей, якість та безпеку харчових продуктів предметів побуту, стан культурних об'єктів і споруд у залежності від впливу на них факторів нав-

колишнього природного середовища, його складових або факторів;

— притягнення винних осіб за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища до відповідальності.

Саме така екологічна інформація ніким не може бути засекречена.

Основними джерелами таких видів інформації мають бути визначені:

— дані державної системи моніторингу довкілля, кадастрів природних ресурсів та комплексів;

— дані державного обліку об'єктів, які шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища, та містяться у списках, реєстрах, інших автоматизованих банках даних, архівах, у тому числі бібліотечних, що містять таку інформацію;

— а також довідки, що видаються уповноваженими на те державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, посадовими особами та громадянами, автоматизованими інформаційними системами.

Обов'язок державних органів різного рівня оприлюднювати екологічну інформацію встановлений багатьма нормативними актами. Проте, порядок відповідного інформування населення, затверджений урядом ще в 1990 р., на сьогодні практично геть застарів, хоч і вважається чинним. У ньому міститься перелік державних органів, на яких цей обов'язок покладено, та який вже не відповідає реаліям сьогодення, а тому в цій частині в законодавчому регулюванні утворилась прогалина, яка повинна бути ліквідована шляхом розробки та прийняття відповідного акту в цій сфері.

Враховуючи те, що Законом України про інформацію режим екологічної інформації визначається Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України, такий нормативний акт доцільно назвати "Положенням про режим екологічної інформації" та затвердити його на рівні Верховної Ради України. У ньому доцільно запровадити кілька розділів. Перший із них повинен містити загальні положення, де мають бути визначені терміни, такі як: екологічна інформація, повна і достовірною інформація, інформація з обмеженим доступом, види екологічної інформації тощо. Другий розділ доцільно присвятити порядку збору, обробки, узагальнення та оприлюднення екологічної інформації. Саме в цьому розділі мають бути чітко визначені державні та інші органи, які зобов'язані здійснювати екологічне інформування у різних формах: від щорічної Національної доповіді про стан довкілля в Україні до постійного інформу-

вання через відповідні рубрики у засобах масової інформації.

Крім цього доцільно передбачити створення у сфері державних та інших органів так званих "телефонних гарячих" ліній, які б забезпечували відповіді на питання у сфері охорони довкілля.

Третій розділ нормативного акту доцільно присвятити доступу до екологічної інформації, зазначивши у ньому механізм надання екологічної інформації за інформаційними запитами всіх зацікавлених осіб. Положення Конвенції можуть бути враховані у цьому розділі адекватно, тобто доцільно чітко розмежувати, яка інформація може бути надана безкоштовно, а яку можна надавати за плату. Зокрема, на платній основі може надаватися інформація за окремими запитами, та, яка не викликає загального інтересу. У всіх інших випадках, розмір плати повинен обмежуватися витратами на виготовлення відповідних документів. Перелік екологічної інформації, за надання якої може стягуватися плата, а

також порядок її стягнення має визначитися Кабінетом Міністрів України.

Для практичної реалізації права на екологічну інформацію значна роль належить правильному формулюванню громадянами інформаційного запиту. Вважаємо, що його типова форма могла б бути підготовлена і подана як додаток до запропонованого вище документа.

Окремим нормативно-правовим документом, прийнятим на рівні Уряду, мають бути врегульовані і процедури (порядок) участі громадськості у прийнятті рішень, що стосуються законопроектів, управлінських актів у галузі охорони довкілля, оцінки впливу на навколишнє природне середовище екологічно небезпечних об'єктів, екологічної експертизи об'єктів, видачі дозволу на умисне вивільнення генетично змінених організмів у навколишнє середовище. Такий нормативний акт міг би мати назву "Положення про участь громадськості в процесі прийняття екологічно важливих рішень".

1. ООН. Економічна та соціальна рада. Європейська економічна комісія. Комітет з екологічної політики. Конвенція про доступ до інформації, участі громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища. Четверта конференція міністрів "Навколишнє середовище для Європи".— Орхус, Данія, 23—25 червня 1998 р.— 30 с

2. Закон України "Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля" від 6 липня 1999 р., № 832—XIV // Урядовий кур'єр, 1999, 5 серпня.

3. Відомості Верховної Ради Української РСР.— 1991.—№41.—С. 546.

4. Відомості Верховної Ради України.— 1995.— № 8.— С.54.

5. Відомості Верховної Ради України.— 1992.— № 50.— С. 678.

6. Урядовий кур'єр, 1998, 23 квітня.

7. Відомості Верховної Ради України.— 1995.— №12.—С. 81.

Відомості Верховної Ради України.- 1995. № 27. -С. 198.

9. Відомості Верховної Ради України.— 1993.— № 4. С. 19.

10. Відомості Верховної Ради України.— 1994.— №24.— С. 218.

11. Урядовий кур'єр, 1998, 19 лютого.

12. Відомості Верховної Ради України.— 1992.— № 48.— С. 650.

13. Урядовий кур'єр, 1999, 24 листопада.

14. Урядовий кур'єр, 1998, 12 березня.

15. Відомості Верховної Ради України.— 1991.— №33.—С. 218.

16. Відомості Верховної Ради України.— 1992.— № 34.— С. 504; 1993.— №46.— Ст.430; 1998.— № 10.— С. 36.

17. Відомості Верховної Ради України.— 1996.— №47.— С. 256.

18. Відомості Верховної Ради України.— 1994.— № 1.—С. 1.

19. Зібрання постанов і розпоряджень Уряду УРСР.— 1990.— № 8.— с.42.

20. Зібрання постанов Уряду України.— 1995.— №10.—С. 252.

*Krasnova M. V.*

## THE PROBLEMS OF THE ORHUS CONVENTION IMPLEMENTATION TO THE UKRAINIAN LEGISLATION

The article is devoted to analysis of international-law statements related to the guarantees of ecology information access, other problems of environment and their transformation to the national legislation in this field.