

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Нова Конституція України значно розширила коло прав громадян. У ній вперше знайшов відображення ряд екологічних прав, серед яких важливе місце займає право на екологічну інформацію. Ст. 50 Конституції закріплює: "Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на їх поширення" [1]. Регулювання доступу до екологічної інформації відіграє важливу роль в активізації діяльності державних і громадських організацій у сфері охорони довкілля. Як підкреслює Т.Р.Захарченко "неможливо уявити собі сучасне цивілізоване, відкрите суспільство, яке б не забезпечувало своїм громадянам юридичних гарантій одержання інформації, яка їх цікавить, у тому числі екологічної" [2, с. 41].

Саме тому важливо дослідити правовий статус екологічної інформації, визначити механізми її одержання і використання.

В Україні ряд еколого – нормативних актів прямо закріплюють право громадян на одержання інформаційних відомостей екологічного характеру. Так, Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" в ст. 9 надає громадянам право на одержання у встановленому порядку повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища та його вплив на здоров'я населення [3]; ст. 4 Закону України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" і ст. 6 Основ законодавства України про охорону здоров'я – право на інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я населення, включаючи існуючі і можливі фактори ризику та їх ступінь [4; 5]; ст. 10 Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" – про безпеку ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, про рівні радіації на території України, в місцях проживання людей чи їх роботи [6]; ст. 4 Закону України "Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань" – про рівні опромінення людини та заходи захисту від впливу іонізуючих випромінювань у місцях їх проживання чи роботи [7]; ст. 14 Закону України "Про відходи" – про безпеку об'єктів поводження з відходами [8].

Окремі положення, пов'язані із забезпеченням інформованості населення в сфері екології, піднімались ще в постанові Верховної Ради УРСР від 17.02.90 р. "Про екологічну обстановку в республіці та заходи по її докорінному поліпшенню" [9]. 28 квітня 1990 року Радою Міністрів УРСР була прийнята постанова №100 "Про порядок і періодичність обнародування

відомостей про екологічну, в тому числі радіаційну, обстановку та стан захворюваності населення" [10]. Ця постанова закріпила обов'язок компетентних органів у визначені строки подавати до центральних і місцевих органів охорони природи і охорони здоров'я інформацію про екологічну обстановку, а також строки опублікування узагальнених відомостей через республіканські та місцеві газети, радіо, телебачення.

Аналізуючи екологічне законодавство, можна також знайти норми, які закріплюють обов'язки компетентних державних органів збирати і узагальнювати еколого-інформаційні відомості (ст. 8 – 10 Водного Кодексу України [11]; ст. 96 Земельного Кодексу України [12]; ст. 42 – 43 Кодексу України про надра [13]; ст. 96 – 97 Лісового Кодексу України [14]; ст. 12 Закону України "Про охорону атмосферного повітря" [15]; ст. 14 Закону України "Про пестициди і агрохімікати" [16] тощо).

Поряд із вказаними нормативними актами регулювання доступу до інформації (в тому числі і екологічної) визначається Законом України "Про інформацію" [17]. Щоправда, в законі навіть не виділено екологічну інформацію як окремий вид, а включено до інформації довідково-енциклопедичного характеру (ст. 24). Але екологічна інформація за своїм змістом і статусом не може бути зведена до довідково-енциклопедичної. На особливий характер інформації з питань екології вказується в цьому ж законі. Зокрема, в ст. 30 передбачено, що правовий режим такої інформації встановлюється Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів. На жаль, до цього часу Верховною Радою України не прийнято нормативного акту, який би закріплював режим екологічної інформації.

Що ж являє собою інформація? Що таке екологічна інформація? Які відомості входять у її склад? Яка інформація буде повною і достовірною як того вимагає Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища"? Слово "інформація" походить з латинської мови і в буквальному перекладі означає "роз'яснення". Закон України "Про інформацію" в ст. 1 визначає інформацію як документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі.

Необхідно зауважити, що в законодавстві України не застосовується поняття "екологічна інформація", а містяться формулювання "інформація про стан навколишнього природного середовища", "інформація про екологічну обстановку" та ін. При цьому обсяг такої інформації щодо різних суб'єктів різний. Наприклад, Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" закріплює право громадян на інформацію про стан навколишнього природного середовища і його вплив на здоров'я населення (ст. 9), а право громадських природоохоронних об'єднань – на інформацію про стан

навколишнього природного середовища, джерела його забруднення, програми і заходи щодо охорони довкілля (ст. 21). Роз'яснень щодо складу відомостей, які входять до такої інформації, в законодавстві немає.

Поняття екологічної інформації вперше було визначено в Директиві Європейського Союзу 90/313, де йдеться про вільний доступ до інформації про стан навколишнього середовища. В ній екологічна інформація визначається, з одного боку, як стан води, повітря, землі, фауни, флори, сільськогосподарських земель і заповідників і, з іншого, – як діяльність, яка або здійснює, або може здійснити негативний вплив на навколишнє середовище, або захищає його [18].

В останні роки міжнародне і європейське співтовариство приділяє все більше уваги питанням охорони довкілля, в тому числі участі громадян в діяльності по охороні довкілля. 25 липня 1998 року на Європейській конференції міністрів охорони довкілля 38 держав, у тому числі Україна, підписали Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя у питаннях, які стосуються довкілля. Підписання Конвенції є надзвичайно прогресивною подією, яка сприятиме відкритості процесу прийняття рішень, що можуть вплинути на стан довкілля, і демократизації суспільства [19; 20]*. В Конвенції детально визначено поняття екологічної інформації. Згідно з п. 3 ст. 2 “екологічна інформація” означає будь – яку інформацію в письмовій, аудіо – візуальній, електронній чи будь – якій іншій матеріальній формі про:

а) стан елементів навколишнього середовища, таких як повітря і атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафт і природні об’єкти, біологічне різноманіття і його компоненти, включаючи генетично змінені організми, і взаємодію між цими елементами;

б) фактори, такі як речовини, енергія, шум і опромінення, а також діяльність чи заходи, включаючи адміністративні заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, політику, законодавство, плани і програми, які впливають чи здатні вплинути на елементи навколишнього середовища, що охоплюються підпунктом а), аналіз затрат і результатів та інший економічний аналіз і припущення, які використовуються при прийнятті рішень з питань навколишнього середовища;

в) стан здоров’я і безпеки людей, умови їх життя, стан об’єктів культури, будинків і споруд у тій мірі, в якій на них впливає чи може вплинути стан елементів навколишнього середовища, або через ці елементи, фактори, діяльність чи заходи, які згадуються в підпункті б) [21, с.67].

* Поки що Конвенція не вступила в силу, оскільки її ще не ратифікувала потрібна кількість держав, але слід зазначити, що Україна і Молдова стали першими державами, які ратифікували Конвенцію.

Як бачимо, у склад екологічної інформації входить велика кількість компонентів. Зокрема, до екологічної інформації можна віднести інформацію про забруднення ґрунтів, атмосферного повітря, вод (поверхневих, підземних, морських) і інших природних ресурсів хімічними та речовинами (як в комплексі, так і окремо по кожному шкідливому елементу); про рівень радіоактивного забруднення; про застосування хімічних засобів захисту сільськогосподарських культур; про рівні акустичного, електромагнітного та іншого шкідливого фізичного впливу; про стан екологонебезпечних об'єктів, рівень їх шкідливого впливу; про обсяг побутових відходів і їх склад; про стан забруднення продуктів рослинництва і тваринництва; про стан забруднення продуктів харчування природного походження; про вміст шкідливих речовин у продуктах (наприклад, про родючість земель, стан їх засолення, ерозії тощо); про ступінь впливу екологічної обстановки, вживання забруднених продуктів харчування на здоров'я населення; про обсяги використання природних ресурсів; про виконання завдань і планів по проведенню природоохоронних заходів; про результати проведення екологічного контролю, перевірок діяльності підприємств, хід виконання прийнятих за результатами цих перевірок рішень; про притягнення до відповідальності порушників природоохоронних вимог; про факти екстремальних екологічних ситуацій, аварій, стихійних лих чи їх загрозу, їх вплив на довкілля і здоров'я людей та заходи по ліквідації наслідків тощо. В прийнятому комплексному нормативному акті, який би закріплював режим екологічної інформації, повинен бути відображений склад екологічної інформації. Необхідно також передбачити, що інформація, яка подається населенню, окремим громадянам, повинна містити аналіз забруднення в порівнянні зі встановленими екологічними нормативами.

Аналізуючи законодавство, можна визначити різні види екологічної інформації. Наприклад, інформація може бути термінова, періодична і на вимогу. Термінова інформація стосується випадків виникнення надзвичайних екологічних ситуацій чи їх загрози. Про таку інформацію і порядок її поширення говориться в п.6 постанови Ради Міністрів УРСР № 100. У прийнятому Законі "Про екологічну інформацію" слід відобразити правовий режим такої інформації. Необхідно чітко визначити органи, строки, порядок обнародування цих відомостей. Подібна інформація повинна надаватись державними органами в найкоротші терміни. Звичайно, громадяни також не позбавлені права звертатись з вимогами про надання тої чи іншої інформації щодо аварій, стихійних лих, але надання повної, достовірної і оперативної інформації в цих випадках є першочерговим обов'язком держави.

Законодавством передбачено надання періодичної інформації. Так, постанова № 100 встановлює перелік державних органів і конкретні

строки, в які вони повинні надавати відповідну інформацію органам охорони здоров'я і охорони довкілля, а також строки оприлюднення узагальненої комплексної інформації через республіканські і місцеві газети, радіо і телебачення (по території України – двічі на рік, по областях один раз у місяць). Щоправда, ні на державному, ні на місцевому рівнях ця постанова не виконується.

Громадяни, громадські організації і державні органи при потребі можуть звертатися з вимогою про надання інформації, яка їх цікавить. Механізм одержання в таких випадках екологічної інформації є предметом окремого дослідження.

Екологічну інформацію можна поділити на комплексну і індивідуальну. Такий поділ відображає її зміст. Зокрема, в комплексній інформації міститься вся система необхідних інформаційних компонентів.

В залежності від території, якої стосується екологічна інформація, можна розрізнити інформацію загальнодержавного, регіонального і локального характеру.

Умовно екологічну інформацію можна поділити на позитивну і негативну. Якщо представлені відомості характеризують стан довкілля чи його окремих компонентів як такий, що відповідає встановленим екологічним нормам і не є небезпечним для життя і здоров'я населення, то цю інформацію можна назвати позитивною. Якщо ж виявлено небезпеку для людей, наявність шкідливих джерел впливу, перевищення екологічних нормативів, така інформація – негативна.

Важливу соціальну, профілактичну, виховну роль відіграє еколого-правова інформація. Її змістом є відомості про екологічні правопорушення, роз'яснення їх змісту, дані про притягнення до юридичної відповідальності осіб, які їх вчинили, про існуючі екологічні вимоги, норми і стандарти, еколого-правові нормативні акти тощо.

Згідно із Законом України "Про інформацію" за режимом доступу вся інформація ділиться на відкриту та інформацію з обмеженим доступом, яка, в свою чергу, може бути конфіденційною чи таємною. При цьому треба мати на увазі те, що ст.6 Закону України "Про державну таємницю" закріплює: "Не може бути віднесена до державної таємниці інформація про стихійні лиха, катастрофи та інші надзвичайні події, що загрожують безпеці громадян; про стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей" [22]. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 1993 року "Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці" до таких відомостей відносить інформацію про забруднення навколишнього природного середовища [23]. П.4 ст. 4 вищезгаданої Конвенції ООН закріплює досить широкий перелік підстав для відмови в наданні екологічної інформації, зокрема, якщо її розголошення може негативно вплинути на конфіденційність комерційної і промислової

інформації, що може сприяти зловживанням з боку службових осіб. Але разом з тим Конвенцією допускається розкриття конфіденційної інформації, коли її нерозкриття може заподіяти більшу шкоду громадським інтересам, ніж шкода, яка може бути заподіяна розкриттям такої інформації.

Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” говорить про право на одержання “повної” та “достовірної” інформації. Ці поняття є оціночними і, як зазначає Т.Слинько, “повнота екологічної інформації визначається параметрами кожної конкретної ситуації” [24, с.26]. Повнота інформації означає, що відомості, які в неї входять, є вичерпними, в них повною мірою відображені всі сторони впливу на довкілля, його стан тощо. Достовірною є та інформація, яка відповідає об’єктивно існуючому стану природи і людей, що в ній існують. Вона базується на наукових спостереженнях, одержаних з допомогою спеціальних приладів, аналізів і інших засобів. Хоча, як вже було сказано, повнота і достовірність інформації може бути реально визначена у кожному конкретному випадку, державним органам доцільно було б розробити методичні критерії змісту такої інформації щодо різних джерел впливу.

Нормальне функціонування відносин з екологічного інформування неможливе без становлення системи моніторингу і єдиної екологічної інформаційної системи. Питання про необхідність створення “банків інформації”, єдиних централізованих інформаційних систем піднімалось вже давно [25]. Адже часто самі державні органи не мають необхідної інформації. Відсутність єдиної інформаційної системи приводить до дублювання інформації, збирання відомостей, які раніше були одержані, але знищені, або невідоме їх місцезнаходження. На практиці може виникнути ситуація, коли про один і той же об’єкт існує інформація з різних джерел і часто суперечлива (наприклад, державних природоохоронних органів, самого підприємства, громадського природоохоронного об’єднання). Як бачимо, питань і проблем у галузі екологічного інформування досить багато і вони потребують належного регулювання і вирішення.

Питання повноти, об’єктивності, достовірності і оперативності інформації мають принципове значення. Правове регулювання і послідовне здійснення принципу доступності і відкритості екологічної інформації сприятиме, з одного боку, посиленню відповідальності державних органів при прийнятті ними екологічно значущих рішень і господарюючих суб’єктів при здійсненні ними шкідливого впливу на довкілля, а з іншого – впливатиме на усвідомлення громадськістю наслідків антропогенного впливу на природу і цим самим стимулюватиме їх активність.

1. Конституція України. – К., 1996
2. Захарченко Т.Р. Некоторые вопросы права окружающей среды США. – К.: УМК ВО, 1992.
3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.91 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
4. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.94 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.92 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
6. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон України від 8.02.95 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 12. – Ст. 81.
7. Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань: Закон України від 14.01.98 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 22. – Ст. 115.
8. Про відходи: Закон України від 5.03.98 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36-37. – Ст. 242.
9. Про екологічну обстановку в республіці та заходи по її докорінному поліпшенню: Постанова Верховної Ради УРСР від 17.02.90 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 11. – Ст. 165.
10. Про порядок і періодичність обнародування відомостей про екологічну, в тому числі радіаційну, обстановку та стан захворюваності населення: Постанова Ради Міністрів УРСР від 28.04.90 // Зібрання Постанов Уряду УРСР. – 1990. – № 8. – Ст. 42.
11. Водний кодекс України від 6.06.95 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
12. Земельний кодекс України в ред. від 13.03.92 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 25. – Ст. 354.
13. Кодекс України про надра від 27.07.94 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
14. Лісовий кодекс України від 21.01.94 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.
15. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16.10.92 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.
16. Про пестициди і агрохімікати: Закон України від 2.03.95 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 14. – Ст. 91.
17. Про інформацію: Закон України від 2.10.92 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
18. Директива Європейського Союзу 90/313: ој 1990 s 158/56, 23.06.90.
19. Див.: Кравченко С. Конвенція про доступ до інформації та участь громадськості у прийнятті рішень у сфері навколишнього середовища // Право України. – 1998. – № 6. – С. 113 – 117.
20. Див.: Кравченко С. Дорога до Орхуса очима громадськості // Світ в долонях. – 1999. – № 1. – С. 2 – 5.
21. Демократия через участие (сборник документов и статей, посвященных доступу к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды). – Кишинев: Центральная типография, 1999.
22. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.94 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93
23. Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці: постанова Кабінету Міністрів України від 9.08.93 // Зібрання постанов Уряду України. – 1993 № 12. – Ст. 269.

24. Слинько Т. Право на одержання екологічної інформації // Радянське право. – 1991. – № 12. – С. 24 – 27.
25. Див.: Шейнин Л. Б. Чтобы информация приносила пользу // Хозяйство и право. – 1993. – № 1. – С. 53 – 55.

The article gives the characteristic of legal order of the ecological information. On the basis of the analysis of national and international legal statements that confirms principles of providing and using the ecological information, it is relieved the conception of ecological information that constitute its structure, the types of ecological information and their legal order. The article also drives attention to the questions of exposing and accessibility of the ecological information, the gaps in the legislation and the problems of practical applying relevant norms are indicated.

Н.О. Багай

АГРАРНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ, СТРУКТУРА, ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ

Сучасна аграрна політика української держави спрямована на реформування суспільних відносин в аграрному секторі економіки, завданням якого є забезпечення існування множинності форм власності на землю та форм господарювання на ній з метою підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва та вирішення продовольчої проблеми в країні. Оскільки здійснення аграрної реформи в Україні неможливе без її належного правового забезпечення, особливого значення в сучасний період набуває проблема наукового обґрунтування подальшого розвитку комплексної галузі законодавства – аграрного законодавства України.

З'ясування суті, структури та особливостей аграрного законодавства України дасть змогу виявити основні тенденції розвитку цієї відносно молодій галузі та перспективи її вдосконалення.

Проблеми розвитку аграрного законодавства України досліджувались і досліджуються багатьма юристами-аграрниками. Разом з тим необхідно відмітити, що комплексних наукових досліджень сучасного аграрного законодавства України як специфічної галузі законодавства є небагато. Серед авторів, які глибоко досліджують сучасне аграрне законодавство України слід відзначити В.І.Семчика [1], Н.І.Титову [2; 3], В.В.Янчука [4], Ц.В.Бичкову [5], В.І.Андрейцева [6] та ін.

Між тим, наукові підходи до розуміння суті, структури, тенденцій розвитку аграрного законодавства України формувались з початку становлення комплексної галузі науки аграрного (сільськогоспо-