

## ПРАВО НА ДОСТУП ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ЗАКОНОДАВСТВІ ЄС ТА УКРАЇНИ

### THE RIGHT TO ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION IN THE LEGISLATION OF THE EU AND UKRAINE

Бааджи Н.А., к.ю.н., доцент кафедри міжнародного права  
та порівняльного правознавства

*Міжнародний гуманітарний університет*

Стаття присвячена аналізу екологічного законодавства ЄС, право на доступ до екологічної інформації в законодавстві ЄС та України. Проаналізовано застосування принципу участі та інформування громадян у законодавстві України відповідно до положень Угоди про асоціацію з ЄС. Угода про асоціацію з Європейським Союзом спрямована на забезпечення та реалізацію екологічних прав кожного. Кожен громадянин має право на вільний доступ до інформації про стан екологічної інформації та на вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації.

Автор наголошує, що в Україні вживаються заходи для забезпечення державними органами екологічної інформації, а також створення умов для подальшого поширення такої інформації за допомогою комп'ютерних телекомунікацій чи електронних технологій.

Зазначено, що держави на виконання положень Орхуської Конвенції повинні забезпечити, щоб органи державної влади мали у своєму розпорядженні інформацію про навколишнє середовище, що стосується їх виду діяльності, і щоб були встановлені обов'язкові системи для забезпечення того, щоб органи державної влади отримували відповідну інформацію про заплановану та реалізовану діяльність, яка може мати значний вплив на навколишнє середовище.

Позначено, що для забезпечення найбільш ефективної участі громадськості в процесі прийняття екологічних рішень положення Орхуської Конвенції передбачають необхідність надання громадськості достатньої інформації про стан навколишнього середовища.

Проаналізовано українське законодавство щодо визначення поняття «екологічна інформація» та право на доступ до такої інформації в Україні. Насамперед така інформація необхідна для підготовки та прийняття економічних, управлінських та інших рішень, реалізація яких пов'язана з негативним впливом діяльності людини на навколишнє середовище. В Україні існує розвинена система нормативно-правових актів щодо збору, накопичення, поширення та доступу до екологічної інформації.

Зроблено висновок щодо необхідності подальшого вдосконалення та підвищення ефективності екологічного законодавства України. Важливим кроком у цьому напрямку є право доступу до екологічної інформації.

**Ключові слова:** інформація, ЄС, законодавство, конвенція, директива, право на доступ до екологічної інформації, навколишнє середовище.

The article is devoted to the analysis of the environmental legislation of the EU, the right to access to environmental information in the legislation of the EU and Ukraine.

The application of the principle of participation and informing citizens in the legislation of Ukraine in accordance with the provisions of the Association Agreement with the EU is analyzed. The Association Agreement with the European Union is aimed at ensuring and realizing everyone's environmental rights. Every citizen has the right to free access to information about the state of environmental information and to freely receive, use, distribute and store such information.

The author emphasizes that measures are being taken in Ukraine to provide environmental information by state bodies, as well as to create conditions for further dissemination of such information using computer telecommunications or electronic technologies.

It is noted that states, in order to implement the provisions of the Aarhus Convention, must ensure that public authorities have at their disposal information about the environment relevant to their type of activity, and that mandatory systems are established to ensure that public authorities receive relevant information about planned and implemented activities that may have a significant impact on the environment.

It is noted that in order to ensure the most effective participation of the public in the process of environmental decision-making, the provisions of the Aarhus Convention foresee the need to provide the public with sufficient information about the state of the environment.

The Ukrainian legislation on the definition of the concept of «environmental information» and the right to access such information in Ukraine was analyzed.

A conclusion was made regarding the need for further improvement and increasing the efficiency of environmental legislation of Ukraine. An important step in this direction is the right of access to environmental information.

**Key words:** information, EU, legislation, convention, directive, right of access to environmental information, environment.

У 21 столітті людство зіткнулося з особливими загрозами для довкілля через забруднення повітря, води та ґрунту, зменшення видового різноманіття та зміни клімату. Ці тенденції сприяють створенню відповідної законодавчої бази та посиленню відповідальності за забруднення навколишнього середовища. Отже, охорона навколишнього середовища зараз є ключовим питанням та важливою проблемою як на національному, так і на європейському й міжнародному рівнях.

Найбільш інтенсивне національне та міжнародне регулювання охорони навколишнього середовища здійснюється на європейському континенті, а найбільш успішно екологічна проблема вирішується в контексті євроінтеграції. Про це свідчить правовий досвід реалізації екологічної політики як на рівні Європейського Союзу, так і на рівні держав-членів. Охорона навколишнього середовища є одним із пріоритетних напрямів діяльності Європейського Союзу, що визначає компетенцію ЄС у сфері охо-

рони навколишнього середовища та зумовлює прийняття великої кількості загальноєвропейських нормативних актів.

Розвиток європейського екологічного права характеризується пошуком оптимальних підходів до вирішення складних проблем управління природними ресурсами. Так, в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом стаття 360-366 розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» присвячена саме довкіллю [1].

Сторони Угоди співпрацюють з екологічних питань і таким чином сприяють досягненню цілей сталого розвитку та «зеленої економіки». Аналіз екологічного законодавства ЄС необхідний для подальшого вдосконалення та підвищення ефективності екологічного законодавства в Україні. Пріоритет співробітництва України з Європейським Союзом матиме практичне значення – досягнення мети підвищення рівня продуктивності виробництва, розширення його бази економічного зростання та конкуренто-

спроможності, вивчення та впровадження досвіду та базових розробок у сфері екологічних прав людини та громадян. Доцільно звернути увагу на різноманітні доктринальні розробки у сфері захисту екологічних прав людини, як загалом у правовій системі ЄС, так і щодо окремого виду прав, права на доступ до екологічної інформації.

В останні роки багато дослідників екологічного права ЄС поставили на порядок денний питання про те, чи мають національні закони держав-членів ЄС, а також уніфіковане право ЄС достатню правову основу для захисту інтересів суспільства від небезпек екологічних проблем, чи домагатися додаткових гарантій дотримання основного права особистості – права на чисте довкілля.

Взаємозалежність охорони навколишнього середовища, миру, прав і свобод людини вперше була відображена в Стокгольмській декларації 1972 року [2]. Згодом цей принцип був розвинений і суттєво доповнений в інших міжнародних документах. Зокрема, наступним кроком у розвитку екологічних прав громадян у міжнародному праві стала Конференція ООН з навколишнього середовища та розвитку, що відбулася в червні 1992 року в Ріо-де-Жанейро, на якій було прийнято низку важливих міжнародних документів, зокрема Декларацію та Порядок денний для 21-го століття [3]. У Порядку денному XXI століття, який є планом дій Міжнародного співтовариства з навколишнього середовища та сталого розвитку, йдеться про те, що екологічні проблеми вирішуються за участю всіх зацікавлених громадян. Держави сприяють інформуванню суспільства, надаючи широкий доступ до екологічної інформації. На 3-й Софійській конференції міністрів навколишнього середовища Європи в 1995 році були прийняті рекомендації щодо доступу до екологічної інформації. У червні 1998 року на 4-й Конференції міністрів навколишнього середовища, що проходила в Орхусі (Данія), 35 країн Європи підписали Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля [4], яка згодом була ратифікована, як Європейським Союзом, так і Україною, а тому подальший аналіз положень цієї Конвенції є спільним як для ЄС, так і для України. Пунктом 3 ст. 2 Орхуської конвенції міститься перелік інформації, яка має розглядатися як екологічна [5, с. 98].

Виходячи з основних положень Орхуської конвенції, можна зробити висновок, що Конвенція ґрунтується на трьох фундаментальних принципах, які тісно пов'язані між собою [6, с. 328].

1. Принцип доступу до екологічної інформації. Конвенція дає широку концепцію екологічної інформації, яка охоплює не лише стан компонентів навколишнього середовища, таких як повітря, вода, ґрунт, ландшафт, біологічні види, включаючи генетично модифіковані організми; а також такі фактори, як енергія, шум і радіація, а також діяльність або діяльність, включаючи адміністративні заходи, екологічні угоди, політику, законодавство, плани та програми, які впливають або можуть вплинути на компоненти навколишнього середовища, дані економічного аналізу; здоров'я та безпека людей, умови їх проживання; статус об'єктів культури в тій мірі, в якій вони зазнають або можуть зазнати впливу стану навколишнього середовища. Важливо, щоб інформацію можна було отримати без обґрунтування інтересу до неї, у формі, у якій вона запитується, і якнайшвидше, але не пізніше чотирьох тижнів. Заявник повинен бути проінформований про будь-яке продовження термінів та причини цього. Конвенція встановлює підстави для відмови у наданні інформації, зокрема очевидність необґрунтованості чи несформульованості запиту та/або неповноти запитуваного матеріалу. У разі виникнення загрози навколишньому природному середовищу чи здоров'ю людей внаслідок його діяльності чи природних явищ необхідно негайно поширювати всю інформацію, яка може дати можливість громадськості

вжити заходів щодо запобігання чи зменшення шкоди. Сторони Конвенції повинні організувати списки, реєстри або архіви, а також забезпечити вільний доступ для громадськості. Кожна з країн, що приєдналася до Конвенції, повинна забезпечити поступове збільшення інформації в електронних базах даних, які мають бути легкодоступними для широкої громадськості.

2. Принцип участі громадськості в прийнятті рішень. Зацікавлена громадськість має бути адекватно, своєчасно та ефективно поінформована про екологічні рішення органів влади. Що стосується участі громадськості в прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності, які мають або можуть мати вплив на навколишнє середовище, слід зазначити, що відповідно до Конвенції органи державної влади кожної Сторони відповідно до національного законодавства надають зацікавленій громадськості вільний доступ до на всю інформацію щодо конкретного питання. Конвенція також містить перелік компонентів, які повинні включати таку інформацію, включаючи опис промислового майданчика, опис найбільш значущих факторів навколишнього середовища, опис заходів щодо запобігання або зменшення такого впливу, розгляд основних альтернатив, розглянутих заявник та інше. Додаток до Конвенції містить перелік видів діяльності, які можуть впливати на навколишнє середовище і в яких громадськість має право брати участь. Процес участі громадськості дає їй можливість під час відкритих слухань або розгляду таких питань коментувати та коментувати в письмово чи іншим чином. При цьому кожна країна, відповідно до положень Конвенції, забезпечує умови, за яких результати участі громадськості будуть належним чином враховані при прийнятті рішення.

3. Принцип доступності правосуддя. Будь-який громадянин, який вважає, що його право на інформацію або на участь у процесі прийняття рішень було порушено, може оскаржити рішення в суді чи іншому незалежному та неупередженому органі. Конвенція вимагає, щоб перегляд рішення в суді був швидким і не вимагав оплати або щоб така оплата була низькою. Рішення, ухвалені судом, є обов'язковими для виконання органом державної влади, який володіє відповідною інформацією. Доступ до правосуддя мають відповідні представники зацікавленої громадськості, які або достатньо зацікавлені, або вважають, що мало місце порушення. Наявність інтересу, як відповідність громадських організацій певним критеріям, визначається відповідно до національного законодавства. Однак вищезазначені положення Конвенції не перешкоджають використанню попередньої процедури врегулювання спору відповідним адміністративним органом, якщо така процедура передбачена національним законодавством. Держави-учасниці Конвенції повинні забезпечити ефективні засоби правового захисту, включаючи судову заборону, справедливі, неупереджені, своєчасні та безкоштовні [7].

Директива 2003/4/ЄС була підписана з метою надання сторонам єдиного, чіткого та вичерпного законодавчого тексту щодо доступу громадськості до екологічної інформації [8]. Метою Директиви 2003/4/ЄС є гарантування права на доступ до екологічної інформації та забезпечення систематичного та розширення меж поширення екологічної інформації для громадськості. З цією метою Директива є передбачає використання комп'ютерних телекомунікацій та/або електронних технологій. З цією метою держави-учасниці вживають усіх необхідних заходів для забезпечення того, щоб органи державної влади мали доступ до інформації про навколишнє середовище та для подальшого поширення такої інформації за допомогою комп'ютерних телекомунікацій та/або електронних технологій, якщо такі є.

Відповідно до положень Директиви 2003/4/ЄС, держави-члени повинні гарантувати доступність та відкритість екологічної інформації, якою володіє державний

орган або державний орган, для будь-якої особи, яка запитує її. У цьому випадку запитувачу не потрібно формулювати свій інтерес. З метою дотримання вищезазначених гарантій Сторони зобов'язані забезпечити, щоб: посадові особи підтримували громадськість у доступі до інформації; перелік органів державної влади був оприлюднений; визначено практичні заходи для ефективної реалізації права на доступ до екологічної інформації. Певним нововведенням є те, що держави-члени забезпечують, щоб державні органи належним чином інформували громадськість про права, якими вони користуються згідно з цією Директивою, і надавали інформацію та поради з цього приводу. Однак Директива 2003/4/ЄС передбачає, що, якщо запит сформульований дуже широко, державний орган просить особу роз'яснити запит і допомагає йому це зробити, зокрема, надаючи інформацію про використання публічних реєстрів. Директива передбачає випадки, коли запити на екологічну інформацію можуть бути відхилені, що загалом відповідає положенням Орхуської конвенції. Водночас зазначається, що в кожному конкретному випадку державні органи мають порівнювати суспільний інтерес у розкритті та інтерес, який є підставою для відмови (визначати пріоритети). Директива забороняє відхиляти запит, якщо він стосується екологічної інформації.

Прецедентне право вже має 541 випадок, виявлений у світлі Директиви 2003/4/ЄС. Директива 2003/35/ЄС сприяє забезпеченню участі громадськості у розробці певних планів і програм, що стосуються навколишнього середовища, а також внесення змін щодо участі громадськості та доступу до правосуддя [9]. Держави-члени повинні дозволити громадськості брати участь у підготовці та модифікації, перегляді планів або програм. З цією метою має бути забезпечено: інформування громадськості про такі плани чи програми шляхом публічного оголошення або іншими відповідними засобами; громадськість має право коментувати та приймати рішення щодо планів і програм; при прийнятті цих рішень слід належним чином враховувати результати участі громадськості; розглянувши коментарі і думок, висловлених громадськістю, компетентний орган докладає всіх зусиль, щоб поінформувати громадськість про рішення та причини та міркування, на яких ґрунтуються ці рішення, включаючи інформацію про процес участі громадськості.

Безперечно, пласт уніфікованого законодавства ЄС щодо захисту прав на екологічну інформацію значно ширший. Однак згадані директиви є новаторськими, оскільки вони заклали основи для подальшого розвитку права ЄС у цій сфері.

Щодо законодавчих та нормативно-правових актів України, які регулюють правовідносини у сфері доступу до екологічної інформації, таких як Конституція України, Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 [10], Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 [11], Закон України «Основи законодавства про охорону здоров'я» від 19.11.1992 [12], Закон України «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» від 06.07.1999 [13], Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 року [14] та ін.

Провідну роль у забезпеченні екологічної безпеки відіграє екологічна інформація. Екологічна інформація може бути використана громадянами для захисту своїх екологічних прав, а також є підставою для перешкоджання незаконній природоохоронній діяльності держави, підприємницьких структур, особливо якщо останні не виконують покладених на них законом завдань [15, с. 13]. В Україні визначення поняття «інформація» закріплено в низці законодавчих актів. Проте найбільш загальне визначення, що охоплює всі види інформації, наведено в Законі України «Про інформацію». Згідно із цим Законом, інформацією

є задокументована або публічно оголошена інформація про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому середовищі. Класифікація інформації на законодавчому рівні також закріплена в Законі України «Про інформацію», де йдеться не лише про види інформації, а й про її галузь. Статтею 3 зазначеного закону встановлено обов'язок держави постійно забезпечувати своєчасне створення, належне функціонування та розвиток інформаційних систем, мереж, банків і баз даних у всіх сферах інформаційної діяльності, що повністю відповідає зобов'язанню, встановленому Директивою 2003/4/ЄС.

Держава гарантує всім громадянам і юридичним особам свободу інформаційної діяльності в цих сферах у межах їх прав і свобод, функцій і повноважень. Загалом у країні існує розвинена система нормативно-правових актів щодо збору, накопичення, поширення та доступу до екологічної інформації. Серед них, зокрема, Закон України «Основи законодавства про охорону здоров'я», оскільки екологічний стан, як відомо, є важливим фактором впливу на здоров'я людини. Законом визначено, що одним із основних засобів забезпечення права громадян на захист здоров'я від негативного впливу навколишнього природного середовища є право особи на достовірну та своєчасну інформацію про стан свого здоров'я та здоров'я населення, у тому числі наявні або можливі фактори ризику та їх ступінь.

Усі зазначені вище положення Актів реалізують принцип Орхуської конвенції про доступ громадськості до екологічної інформації, а також відповідають положенням ряду Директив ЄС. Однак найбільш важливі та суттєві норми з досліджуваного питання зазвичай містяться в Конституції України. Конституційна норма частини другої ст. 34, яка закріплює право на інформацію, включає можливість збирати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій розсуд [16]. Іншим положенням Конституції України закріплено право кожного на вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища, якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на поширення такої інформації. Наведену вище інформацію ніхто не може зберігати в таємниці. Це повністю відповідає основним принципам, що лежать в основі законодавства ЄС щодо доступу до екологічної інформації.

За словами дослідників європейського екологічного права М. Андерсона та А. Бойла, з часом деякі офіційні особи Європейського парламенту та Європейської комісії прагнули розширити обсяг інформації про екологічну діяльність ЄС і залучити громадян та масові рухи та групи до безпосередньої участі в екологічних заходах [17, р. 25-42]. Катастрофи (наприклад, Чорнобиль) показують, до яких фатальних наслідків може призвести брак інформації. Ключовим елементом ефективного права на доступ до інформації є те, що зацікавлені сторони можуть не бути особливо наполегливими в отриманні інформації.

Щодо імплементації українським законодавством директив у рамках Угоди про асоціацію, варто зазначити, що український законодавець має спланувати роботу щодо внесення відповідних змін до нормативно-правових актів України з метою забезпечення функціонування правових інструментів, що діють в ЄС. Доступ до інформації передбачається за керівним складом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Також законодавство України не чітко визначає поняття планів і програм відповідно до Директиви 2003/35/ЄС, тому доцільно врахувати це у відповідному законодавчому акті або актах, оскільки оцінка впливу на довкілля виконання планів і програм є одним із добровільних інструментів регулювання екологічних питань.

Отже, основні принципи доступу до екологічної інформації закріплені як в українському, так і в європейському

законодавстві, ратифікація ключового документа в дослідницькій сфері – Конвенції ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля імплементація положення зазначеної Конвенції. Однак перелік екологічної інформації в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» вужчий, ніж в Орхуській конвенції та Директиві 2003/4/ЄС.

менталія положення зазначеної Конвенції. Однак перелік екологічної інформації в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» вужчий, ніж в Орхуській конвенції та Директиві 2003/4/ЄС.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL : [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=246581344](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246581344) (дата звернення: 23.12.22).
2. Declaration of the 1972 United Nations Conference on the Human Environment. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declarathenv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml) (дата звернення: 23.12.22).
3. Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro, 3-14 June 1992). URL: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf) (дата звернення: 23.12.22).
4. Конвенція ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція): Міжнародний документ від 25.06.1998. URL: <http://www.unepce.org> (дата звернення: 23.12.22).
5. Правове регулювання відносин в сфері довкілля в Європейському Союзі та в Україні / За заг. ред. В.Г. Дідика. К., 2007. 579 с.
6. Качурінер В.Л. Правове регулювання відносин в сфері інформаційних комунікацій про стан навколишнього середовища за законодавством ЄС. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 5. С. 327-330.
7. Добробог Л.М. Інформаційне забезпечення реалізації прав людини на екологічну безпеку. URL: <http://www-history.univer.kharkov.ua> (дата звернення: 23.12.22).
8. Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC. Official Journal. 2003. L 041. P. 26-32.
9. Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC – Statement by the Commission. *Official Journal*. 2003. L 156. P. 17-25.
10. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
11. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон від 25.06.1991 № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
12. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон від 19.11.1992 № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
13. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Закон України від 6 липня 1999 року № 832-XIV. *Офіційний вісник України*. 1999. № 28. Ст. 2.
14. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 р. № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 29. Ст. 315.
15. Бойченко І. Екологічна інформація та комерційна таємниця. *Вісник екологічної адвокатури*. 2006. № 30. С. 12-16.
16. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
17. Boyle A.E., Anderson M.R. Human right approaches to Environmental protection. New York : Oxford University Press, 1996. 334 p.