

The history of the concept of “environmental information” in the science of environmental law and environmental legislation

Історія виникнення поняття «екологічна інформація» в науці екологічного права та екологічному законодавстві

Tetiana Demchuk

Key words:

information, ecological relations, environmental information, information on the state of the environment, information on the environment, science of environmental law, environmental legislation.

Ключові слова:

інформація, екологічні відносини, екологічна інформація, інформація про стан довкілля, інформація про навколишнє середовище, наука екологічного права, екологічне законодавство.

Вступ. Починаючи з кінця ХХ ст. суспільні відносини щодо збирання та поширення інформації почало стрімко та динамічно розвиватися, що обумовлено науковим-технічним прогресом. Проблеми вільного доступу до інформації соціальної, економічної чи політичної стали надзвичайно актуальними, адже інформація відіграє важливу роль у житті людини, впливає на характер сучасної думки та мислення. Проблемам доступу до екологічної інформації науковці почали приділяти увагу лише протягом останніх років. Це зумовлено усвідомленням критичного стану навколишнього природного середовища, що становить загрозовий характер для людства.

Сучасна нормативна база нашої держави в галузі доступу до екологічної інформації є доволі прогресивною та орієнтованою на вимоги ЄС. Проте практичні проблеми реалізація цих правових норм залишають бажати кращого.

Варто наголосити, що законодавча база України щодо доступу до екологічної інформації належить до прогресивних та вдосконалених, однак на практиці ситуація трохи відрізняється. Але для того, щоб робити висновки про відповідність, прогалини в законодавстві та шляхи вирішення треба проаналізувати законодавчу базу щодо зазначеного питання, думки вчених та науковців, зануритись в історію виникнення самого поняття.

Проблеми вивчення юридичної природи поняття «екологічна інформація» досліджувались у працях багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: В.І. Андрейцева, Г.В. Балюк, Ю.О. Вовка, А.П. Гетьмана, В.І. Гордєєва, І.І. Каракаша, Н.Р. Кобецької, В.В. Костицького, С.М. Кравченко, М.В. Краснової, Н.Р. Малишевої, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги. Проте в контексті прийняття нових нормативно-правових актів екологічного спрямування це питання потребує детального вивчення.

Варто погодитись із І.І. Каракашем та В.Д. Сидор, що у правовій державі здійснення законодавчої діяльності передбачає досягнення відповідності правомірності і законодоцільності, коли нормативно-правові акти, що приймаються від імені всього державно організованого суспільства, в обов'язковому порядку враховують інтереси кожного індивіда і реалізуються всіма суб'єктами екологічних правовідносин і, насамперед, самою державою. Оскільки правознавство загалом покликане допомагати законодавцеві в розробці наукових основ управління суспільством і науково обґрунтованих рекомендацій, спрямованих на вдосконалення цього управління, можна стверджувати, що завданням юридичної науки є надання допомоги законодавцеві в розробленні і прийнятті правових норм¹. Сучасне екологічне законодавство розвивається досить інтенсивно, і наука екологічного права має прагнути сприяти цьому процесу, вирішуючи поточні і перспективні проблеми вдосконалення екологічного законодавства.

¹ Каракаш І.І. Сидор В.Д. Проблеми підвищення якості земельного законодавства України. Актуальні проблеми держави і права. 2012. С. 105–110.

Саме тому **завданням статті** є аналіз теоретичних та нормативних підходів до розуміння поняття «екологічна інформація» в динаміці їх розвитку.

Результати дослідження. Екологічна інформація – це явище багатогранне та неоднозначне, процес встановлення якого досить складний і супроводжується багатьма факторами. Однак для початку варто дослідити та проаналізувати суть самого поняття «інформація», адже воно абстрактне та має різні значення (відомості, роз'яснення, виклад фактів чи подій тощо).

Термін «екологічна інформація» складається з двох слів, перше – це «екологія», що походить від грецького слова «oikos» – «дім», «житло» та «logos» – «наука», «вчення» та друге – «інформація» походить від латинського слова «information», що означає «пояснення».

Варто зазначити, що поняття «інформація» розглядається у всіх галузях права, і, як зазначає К.І. Беляков, – визначення категорії, що розглядається, залежить, перш за все, від конкретної галузі знань чи суспільного життя, в якій ведеться дослідження, а також характеру завдань, для яких вводиться це поняття².

Для початку, на нашу думку, варто розтлумачити саме поняття «інформація». Відповідно до юридичної енциклопедії, «інформація» – це документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві й державі та навколишньому природньому середовищі³.

Конституція України закріплює право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ст. 34)⁴. Законодавчу дефініцію поняття «інформація» знаходимо у ст. 1 Закону України «Про інформацію»: це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді⁵.

У результаті аналізу чинного законодавства зустрічаємо непоодинокі випадки використання як синонімів таких понять, як «інформація про стан навколишнього природного середовища», «інформація про навколишнє природне середовище», «інформація про довкілля», «екологічна інформація».

Відповідно до цього в науці екологічного права немає єдиного підходу до розуміння характеру співвідношення цих понять. Необхідно з'ясувати, в чому відмінність між цими поняттями і яке з них найбільш чітко відображає суть питання. Розберемо вище зазначені словосполучення на складові елементи.

І так, відповідно до юридичної енциклопедії, довкілля – це все, що оточує людину. В екологічному аспекті термін тотожний поняттю «навколишнє середовище». Саме в цьому значенні його вжито у ст. 50 Конституції України⁴.

Поняття «право на безпечне для життя і здоров'я довкілля» найбільш широко визначено у ст. 293 Цивільного кодексу України. І хоча визначення самого терміна «довкілля» в статті відсутнє, з її змісту вбачається, що довкілля – це все, з чим стикається людина в процесі свого існування: природне середовище, умови повсякденного існування, якість харчових продуктів тощо⁶.

Навколишнє природне середовище – це сукупність природних та природно-антропогенних умов (земля, вода, ліси, надра, атмосферне повітря, рослинний і тваринний світ), що оточують людину та є необхідними для її життя та діяльності. Навколишнє середовище – термін, близький до понять «довкілля» та «навколишнє природне середовище» в їх екологічному значенні³.

Термін «екологія» буквально означає «наука про місце і життя людини». Поступово екологія набуває значення наукової основи організації раціонального природокористування. Нині вона визначається як вчення про взаємодію живих організмів із навколишнім середовищем (довкіллям)⁷.

² Беляков К.І. Інформація в праві: теорія і практика. Монографія. ДНДІ М-ва внутр. справ України. К.: КВІЦ. 2006. 116 с.

³ Юридична енциклопедія в 6-ох томах / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Вид-во Укр.енцикл. ім. М. П. Бажана. 1999.

⁴ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

⁵ Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. №48. Ст. 650.

⁶ Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40-44. Ст. 356.

⁷ Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. 848 с.

Отже, на нашу думку, поняття «довкілля» є ширшим та включає в себе поняття «навколишнє середовище» та «навколишнє природне середовище».

Зважаючи на суперечливість думок науковців, ми пропонуємо використовувати саме поняття «екологічна інформація», оскільки воно, на наше переконання, відображає зміст відомостей про взаємодію живих організмів про навколишнє середовище. Ще однією з причин використання поняття «екологічна інформація» є те, що Україною було зроблено крок до гармонізації українського законодавства до законодавства ЄС («environmental information» в перекладі «екологічна інформація»).

Поняття «екологічна інформація» виникло в науці екологічного права і законодавства порівняно нещодавно, адже ще всередині минулого століття людство не замислювалось про стан та існування своїх екологічних прав. І лише з кінця 60-х рр. XX ст. у науковому середовищі почали активно дискутувати щодо цих питань. Занепокоєння станом навколишнього середовища стало початком визнання екологічних прав як одних з основоположних прав людини. Вперше про це заговорили у 1972 р. у Стокгольмі на міжнародній конвенції Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН). Підсумком конвенції стало прийняття Стокгольмської декларації ООН з проблеми оточуючого людину середовища (далі – Декларація), котра вперше усвідомлено закріпила взаємозв'язок прав людини з правом на сприятливе навколишнє середовище та ряд основних напрямів і принципів охорони довкілля у різних сферах. Декларація не закріпила і не створила поняття «екологічна інформація», однак принципи 19 і 20 закріпили поширення інформації та знань про стан навколишнього середовища, а також вільного доступу до інформації про довкілля задля швидкого поширення⁸.

Прийняття Декларації стало великим початком та основою для подальшого розвитку екологічного права та екологічного законодавства. Звісно, чіткого визначення поняття «екологічна інформація» вона не містить, але своїми принципами забезпечує і зобов'язує поширення інформації для суспільства задля кращої проінформованості населення, щоб громадськість могла своїми діями впливати на рішення органів державної влади щодо навколишнього середовища, задля зручного й доступного обміну інформацією.

Точкою відліку або заснування поняття «екологічна інформація» варто вважати Директиву Ради 90/313/ЄЕС від 7 червня 1990 р. «Про свободу доступу до інформації про навколишнє середовище». Ст. 2 Директиви визначає, що інформація щодо навколишнє середовище означає будь-яку інформацію, надану в письмовій, візуальній, звуковій або електронній формі про стан води, повітря, ґрунту, фауни, флори, землі і природних середовищ існування і про діяльність (включаючи ту, яка викликає незручності, як-от шум) або заходи несприятливо впливають на них, або мають подібний ефект, а так само дії і заходи, що плануються для їх захисту, включаючи адміністративні заходи і програми екологічного менеджменту⁹. На жаль, це визначення не охоплювало кліматичні зміни.

Припинення юридичної сили Директиви 90/313/ЄС пов'язано з прийняттям Директиви 2003/4/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 28 січня 2003 р. «Про доступ громадськості до інформації про навколишнє середовище». Європарламент та Рада визначили 24 причини скасування Директиви 90/313/ЄЕС, основними з яких стали: 1) визначення інформації про навколишнє середовище має бути уточненим таким чином, щоб включити інформацію в будь-якій формі про стан навколишнього природного середовища, про фактори, заходи або діяльність, що впливають або можуть вплинути на передбачені для захисту навколишнього природного середовища, про економічний аналіз та аналіз рентабельності, проведені в рамках таких заходів або діяльності, а також інформацію про стан здоров'я та безпеки, включаючи забруднення ланцюга харчування, умов життєдіяльності людей, пам'ятників культури та побудованих споруд у такому ступені, в якому на них впливають або можуть вплинути будь-які з вищенаведених факторів; 2) зростання доступу громадськості до інформації про навколишнє природне середовище та розповсюдження інформації сприяють зростанню уваги до проблем навколишнього природного середовища, вільному обміну думками, участі громадськості у прийнятті рішень про навколишнє природне середовище і, як наслідок, покращення стану навколишнього природного середовища; 3) підписання Співтовариством Орхуської конвенції у 1998 р.; 4) необхідність забезпечення права будь-якої фізичної чи юридичної особи на доступ до екологічної інформації, яка утримується органами державної влади тощо¹⁰.

⁸ Декларація Конвенції ООН з проблеми оточуючого людину середовища від 16.06.1972 р. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml.

⁹ Директиву Ради 90/313/ЄЕС від 7 червня 1990 року «Про свободу доступу до інформації про навколишнє середовище». URL: <http://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuzu/direktiva-90-313-ees-ot-7-iyunya-1990-g-o-svobode-dostupa-k-informatsii-ob-okruzhayushhej-srede-perevod-p-a-kalinichenko/>

¹⁰ Про доступ громадськості до інформації про навколишнє природне середовища. Директива 2003/4/ЄС від 28 січня 2003 р. Офіційний вісник Європейського Союзу. 2003. С. 41/26 – 41/32

Відповідно до ст. 2 Директиви 2003/4/ЄС, «інформація щодо стану навколишнього природного середовища» означає будь-яку інформацію у письмовій, візуальній, звуковій, електронній або будь-якій іншій матеріальній формі стосовно:

- А) стану складових елементів навколишнього природного середовища, як-от повітря та атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафти та об'єкти природного комплексу, наприклад водно-болотні угіддя, берегові та морські зони, біологічне різноманіття та його складники, включаючи генетично-модифіковані організми, а також взаємодії між цими елементами;
- Б) таких факторів, як речовини, енергія, шум, радіоактивне випромінювання або відходи, викиди і стоки, а також інші викиди в навколишнє природне середовище, що впливають або можуть вплинути на складові частини навколишнього природного середовища, зазначені у пункті А);
- В) заходів (включаючи адміністративні), як-от політика, законодавство, плани, програми, угоди про навколишнє природне середовище та діяльність, які зазначені у пункті А) і Б), а також діяльності та заходів, призначених для захисту цих елементів;
- Г) звітів про застосування законодавства про навколишнє природне середовища;
- Ґ) аналізів рентабельності та інших економічних аналізів та припущень, використаних у рамках заходів та діяльності, зазначених у пункті В);
- Д) стану здоров'я та безпеки людей, у тому числі забруднення ланцюга харчування, за необхідності, умов життя людей, пам'яток культури та побудованих споруд, в тому ступені, в якому на них впливає або може вплинути стан елементів навколишнього природного середовища, зазначених у пункті А), або шляхом цих елементів одним із факторів, заходів, видів діяльності, зазначених у пунктах Б) і В)10.

Скасування Директиви 90/313/ЄЕС та підписання Директиви 2003/4/ЄС стало суттєвим кроком вперед для європейського суспільства, яке змінило та доповнило поняття «інформація щодо навколишнього природного середовища» задля кращого та доступного використання громадянською своєю права. Варто погодитись із думкою європейського співтовариства, що положення Директиви 90/313/ЄЕС є застарілими, а зміна і коригування акта була б недоцільною та не розширила б його рамки. Тому прийнятий новий акт 28 січня 2003 р. є чітким та узгодженим для використання всіх заінтересованих суб'єктів.

Основою для створення та однією з причин зміни вищезазначеної Директиви стала Орхуська конвенція. За її розробку взялася Європейська Економічна Комісія ООН. Новий документ має бути таким, котрий би забезпечив доступ до екологічної інформації, мав би загальнообов'язковий характер, чітко визначав права громадян та обов'язки органів державної влади. Результат своєї роботи Комісія у 1998 р. на четвертій загальноєвропейській конвенції «Навколишнє середовище для Європи» представила та відкрила до підписання Конвенцію «Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосується довкілля» (далі – Конвенція).

Відповідно до ст. 2 Конвенції, «екологічна інформація» означає будь-яку інформацію в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи будь-якій іншій матеріальній формі про:

- А) стан таких складових елементів навколишнього середовища: повітря і атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафт і природні об'єкти, біологічне різноманіття та його компоненти, включаючи генетично змінені організми, та взаємодію між цими складовими елементами;
- Б) фактори, як-от речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, політику, законодавство, плани і програми, що впливають або можуть впливати на складові частини навколишнього середовища, зазначені вище в підпункті А), і аналізі затрат і результатів та інший економічний аналіз і припущення, використані в процесі прийняття рішень із питань, що стосується навколишнього середовища;
- С) 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 частин навколишнього середовища або через ці складники, фактори, діяльність або заходи, зазначені у підпункті Б)¹¹.

Варто зазначити, що прийнята Конвенція є одним із найпрогресивніших актів, які регулюють доступ до екологічної інформації. На основі цього документа було прийнято низку законодавчих актів різних

¹¹ Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосується довкілля (Орхуська Конвенція) від 25.06.1998 р. Офіційний вісник України. 2010. № 33. Ст. 1191

країн світу задля кращої поінформованості громадськості. Україна, своєю чергою, після ратифікації Конвенції у 1999 р. внесла зміни до національного екологічного законодавства.

Тепер поглянемо, з чим пов'язано виникнення та вживання поняття екологічної інформації в національному законодавстві. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 26 червня 1991 р. не містив поняття «екологічна інформація». Натомість у ст. 25 Закону йшлося про інформування про стан навколишнього природного середовища, однак визначення самого поняття стаття не містила. Перша згадка поняття «інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація)» в цьому законі пов'язана з ратифікацією Орхуської конвенції. Законодавець ототожнив поняття «інформація про стан навколишнього природного середовища» і «екологічна інформація», вклавши в них такий зміст: це будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі про:

- А) стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів – землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та рівні їх забруднення;
- Б) біологічне різноманіття і його компоненти, включаючи генетично видозмінені організми та їх взаємодію з об'єктами навколишнього природного середовища;
- В) джерела, фактори, матеріали, речовини, продукцію, енергію, фізичні фактори (шум, вібрацію, електромагнітне випромінювання, радіацію), які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей;
- Г) загрозу виникнення і причини надзвичайних екологічних ситуацій, результати ліквідації цих явищ, рекомендації щодо заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на природні об'єкти та здоров'я людей;
- Ґ) екологічні прогнози, плани і програми, заходи, в тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного середовища;
- Д) витрати, пов'язані зі здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування, економічний аналіз, проведений у процесі прийняття рішень із питань, що стосуються довкілля¹².

Висновок. Проаналізувавши екологічне законодавство та враховуючи існування різних термінологій, використання поняття «екологічна інформація» є найбільш оптимальним. Нині законодавець ототожнив поняття «інформація про стан навколишнього природного середовища» з «екологічною інформацією», а тому, на нашу думку, треба поступово замінити поняття «інформація про стан навколишнього природного середовища» на поняття «екологічна інформація», адже цілком очевидним є те, що ми мусимо адаптувати свою еколого-правову термінологію до міжнародних стандартів, задля уникнення та усунення колізій.

Точкою відліку або фактичне створення та введення в дію терміна «інформація про стан навколишнього природного середовища» стала Директива ЄС 90/313/ЄЕС, яка містила досить непогане визначення терміна на той час. Згодом її визнали застарілою та підписали нову, змінену та доповнену Директиву 2003/4/ЄС, котра стала великим кроком вперед для європейського суспільства та розширила рамки терміна «екологічна інформація».

У результаті імплементації екологічного законодавства у 2002 р. у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» було введено поняття «інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація)». Це було новинкою для українського законодавства. Якщо проаналізувати визначення із Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та визначення з Орхуської конвенції, варто зауважити, що визначення Орхуської конвенції є ширшим, ніж у Законі, однак Закон деталізує цей термін.

Отже, поняття «екологічна інформація» є досить чітким, логічним та актуальним нині, а суперечливість між вченими-правниками можна пояснити тим, що на законодавчому рівні не закріплено сталої термінології, як писав Р. Декарт, принаймні половини помилок можна уникнути, якщо домовитись про поняття.

¹² Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. Відомості Верховної Ради. 1991. № 41. Ст. 546.

Анотація

У статті висвітлюються питання державного регулювання транспортною діяльністю. Визначається та Наукова стаття присвячена історії виникнення поняття «екологічна інформація» у науці екологічного права. Аналізується вітчизняне та зарубіжне законодавство, що закріплює поняття «екологічна інформація». Охарактеризовані основні етапи зародження та розвитку екологічної інформації як об'єкта правового регулювання.

Summary

The scientific article is devoted to the history of the emergence of the concept of “environmental information” in the science of environmental law. The domestic and foreign legislation that fixes the concept of “environmental information” is analyzed. The main stages of the origin and development of environmental information as the object of legal regulation are described.

Використана література:

1. Каракаш І.І. Сидор В.Д. Проблеми підвищення якості земельного законодавства України. Актуальні проблеми держави і права. 2012. С. 105–110.
2. Беляков К.І. Інформація в праві: теорія і практика. Монографія. ДНДІ М-ва внутр. справ України. К.: КВІЦ. 2006. 116 с.
3. Юридична енциклопедія в 6-ох томах / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Вид-во Укр. енцикл. ім. М.П. Бажана. 1999.
4. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.
6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40-44. Ст. 356
7. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. 848 с.
8. Декларація Конвенції ООН з проблеми оточуючого людину середовища від 16.06.1972 р. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml.
9. Директиву Ради 90/313/ЄЕС від 7 червня 1990 року «Про свободу доступу до інформації про навколишнє середовище». URL: <http://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/direktiva-90-313-ees-ot-7-iyunya-1990-g-o-svobode-dostupa-k-informatsii-ob-okruzhayushhej-srede-perevod-p-a-kalinichenko/>
10. Про доступ громадськості до інформації про навколишнє природне середовища: Директива 2003/4/ЄС від 28 січня 2003 р. Офіційний вісник Європейського Союзу. 2003. С. 41/26 – 41/32.
11. Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) від 25.06.1998 р. Офіційний вісник України. 2010. № 33. Ст. 1191.
12. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. Відомості Верховної Ради. 1991. № 41. Ст. 546.

Tetiana Demchuk,

*Postgraduate student of the Department
of Agrarian, Land and Environmental Law of the
National University “Odessa Law Academy”*