ПРАВО

УДК 349.6(477)

Стратонов В.М.
доктор юридичних наук, доцент, Заслужений юрист України, завідувач кафедри галузевого права Херсонського державного університету

Алябов Ю.В.
старший викладач кафедри галузевого права Херсонського державного університету

Правові аспекти доступу до екологічної інформації України з дотриманням норм міжнародного права

Анотація

У роботі аналізуються можливості імплементації до законодавства України норм Європейських держав з розвинутою правовою системою, які регулюють правові відносини, пов'язані з охороною довкілля та захистом прав людини.

Ключові слова: Конвенція; охорона довкілля; навколишнє середовище; екологічна інформація.

Аннотация

В работе дана характеристика возможностям адаптации правовых норм Европейских стран с развитой правовой системой к законодательству Украины, регулирующие отношения, связанные с охраной окружающей среды и защитой прав человека.

Ключевые слова: Конвенция; охрана окружающей среды; экологическая информация; доступ к правосудию.

Annotation

The work gives a characterization of capabilities of adapting the law of the European countries with a developed legal system to Ukrainian law, which regulates the relations connected with environmental protection and human rights.

Key words: Convention; environmental protection; environmental information; access to justice.

Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, була прийнята 25 червня 1998 року в місті Оргус (Данія), і станом на 1 верес-ня 2008 року до неї приєдналось 42 держави, в тому числі Україна. Конвенція була ратифікована в Україні 6 липня 1999 року, а набрала чинності вже 30 жовтня 2001 року [8,с.182].

Конвенція закріплює процедури та стандарти реалізації цих прав, установлює загальні зобов'язання держав щодо гарантій їх реалізації.

У зв'язку з ратифікацією Оргуської конвенції Верховна Рада України 28 листопада 2002 року прийняла Закон України №254-IV «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», яким було внесено зміни і доповнення до законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну експертизу», «Про місцеве самоврядування в Україні», а також до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Зазначеним законом була змінена редакція ст.25 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», яка отримала назву «Інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація)» і стала більш змістовною. У ній законодавець назвав форми і види екологічної інформації, визначив джерела такої інформації. Крім того, закон був доповнений ст.25-1 «Екологічне інформаційне забезпечення», в якій визначив суб'єктів і форми такого забезпечення.

Мета нашої роботи визначається рішеннями Оргуської конвенції, а саме:

- сприяння захисту права кожної людини жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я, добробуту, гарантуючи права на доступ до інформації;

- створення умов для участі громадськості в прийнятті рішень органами державної влади і місцевого самоврядування щодо питань охорони довкілля;

- закріплення права вільного доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища.

Необхідно звернути увагу на той факт, що при розробці механізму юридичної відповідальності за невиконання вимог конвенції законодавець обмежився включенням до КпАП України

ст.91-4 «Відмова в наданні або несвоєчасне надання екологічної інформації» [9]. Ця стаття передбачає відповідальність для службо

вих та посадових осіб у вигляді штрафу від 51 до 170 гривень за відмову від надання або несвоєчасне надання за запитами повної та достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством.

Недолік цієї норми в тому, що вона встановлює досить незначні розміри штрафів, тому не може бути дієвою. Крім того, законодавець обмежив коло відповідальних суб'єктів службовими і посадовими особами. Можна було б доповнити це коло хоча б фізичними особами-підприємцями. Згадуючи поняття «службова особа», «посадова особа» серед суб'єктів правопорушення законодавець не надає відповідних роз'яснень у Кодексі про адміністративні правопорушення: кого вважати посадовою особою, а кого – службовою особою. Тому Кодекс про адміністративні правопорушення потребує доповнень нормами з роз'ясненням понять «посадова особа» і «службова особа». Зазначена стаття 91-4 КпАП України захищає тільки один вид права, передбаченого Оргуською конвенцією – право на доступ до екологічної інформації. Цього замало, тому що конвенція передбачає також право на участь громадськості в прийнятті рішень (проектів, планів, програм, нормативно-правових актів), і право на доступ до правосуддя. Адміністративно-правовий захист цих прав законодавець чомусь вирішив обмежити.

Однак, можна зазначити, що норма ст.91-4 КпАП України споріднена з наявними у зазначеному кодексі нормами ст.82-3 «Приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб і звереннями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними» [5, с.54], ст.186-3 «Порушення порядку подання або використання даних державних статистичних спостережень» [5, с.77], ст.212-3 «Порушення права на інформацію» (в тому числі неправомірна відмова у наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності) [5, с.84], ст.212-2 "Порушення законодавства про державну таємницю" (зокрема, засекречуваня інформації про стан довкілля)[5,с.81]. Виходячи з цього, можна відмітити, що норми всіх зазначених статей спрямовані на забезпечення громадськості по-

вною, достовірною, об'єктивною інформацією, в тому числі екологічною.

Таким чином, законодавцю залишається розробити та включити до Кодексу про адміністративні правопорушення України наступні норми:

- про відповідальність посадових осіб за порушення права громадськості на участь у прийнятті рішень органами державної влади і органами місцевого самоврядування (проектів господарської діяльності, планів, програм, проектів нормативно-правових актів);

- про відповідальність посадових осіб за порушення права громадян і громадських об"єднань на звеременення до суду у випадку порушень національного екологічного законодавства приватними особами чи державними органами.

Крім того, важливо передбачити за ці правопорушення адекватну і досить значну адміністративну відповідальність для посадових осіб.

Протягом 2003-2005 років положення Оргуської конвенції та Закону №254-IY від 28.11.2002 року були конкретизовані і закріплені в спеціальних нормативно-правових актах:

1) з питань доступу до екологічної інформації:

- Положенні про порядок надання екологічної інформації, затвердженому Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України №169 від 18 грудня 2003 року;

- Постанові ВРУ №2169 від 4 листпада 2004 року «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля»;

- Положенні про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об"єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища, затвердженому Наказом Мінприроди України №397 від 1 листопада 2005 року;

2) з питань участі громадськості у процесі прийняття рішень:

- Положенні про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля, затвердженому Наказом Мінприроди України № 168 від 18 грудня 2003 року.

Доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, регулюється процесуальними кодексами, які встановлюють процедури судового захисту всіх прав і свобод громадянина, а не лише

екологічних, зокрема, Кодексом адміністративного судочинства України, Цивільно-процесуальним кодексом України, Господарським процесуальним кодексом України. При дослідженні норм зазначених процесуальних кодексів ми знаходимо в кожному з них споріднену норму-принцип, а саме ст.3 ЦПК України «Право на звернення до суду за захистом» [3], ст.1 ГПК України «Право на звернення до господарського суду» [4] і ст.6 КАС України «Право на судовий захист» [7]. Усі ці норми споріднені між собою, йдеться про право фізичної або юридичної особи звертатися до суду за захистом своїх прав, свобод, законних інтересів.

Але все ж таки змістовне наповнення понять «право на звернення до суду за захистом» і «право на доступ до правосуддя» суттєво відрізняється. Ст. 9 Оргуської конвенції представляє саме доступ громадськості до правосуддя, який містить три основні елементи:

- право оскаржувати рішення про ненадання екологічної інформації;

- право оскаржувати порушення процедур участі громадськості у процесі прийняття рішень;

- право звертатися до суду щодо будь-яких порушень національного екологічного законодавства приватними особами чи державними органами [8, с.184].

Процедури оскарження повинні забезпечувати адекватні та ефективні способи правового захисту, включаючи при необхідності засоби правового захисту у формі судової заборони, і бути справедливими, неупередженими, своєчасними і не пов'язаними з непомірно великими витратами.

Тобто, як ми бачимо, потребує необхідного закріплення у відповідних процесуальних кодексах принцип доступності громадян і юридичних осіб, в тому числі громадських об'єднань, до правосуддя, а це, зокрема, і відповідне звільнення особи, що звертається за захистом екологічних прав, від сплати судового збору, державного мита, інших витрат, які пов'язані з розглядом справи у суді. Оскільки в сфері екології не може існувати приватного права чи інтересу, чинні екологічні норми захищають все суспільство в цілому, і це збігається з державними інтересами.

Окремо треба розглянути можливості кримінально-правової охорони положень Оргуської конвенції в Україні. Зокрема, до

кримінально-правових норм, які спрямовані на таку охорону, можна віднести положення ст.238 КК України «Приховування або перекручування відомостей про екологічний стан або захворюваність населення», що передбачає відповідальність для службової особи, на яку покладено обов'язок збирати та подавати відповідні відомості за приховування або умисне перекручування відомостей про екологічний стан, який пов'язаний із забрудненням земель, водних ресурсів, атмосферного повітря, харчових продуктів, продовольчої сировини і такий, що негативно впливає на здоров'я людей, рослинний та тваринний світ, а також про стан захворюваності населення в районах з підвищеною екологічною небезпекою. Частина 2 цієї статті передбачає відповідальність за ті самі діяння, вчинені повторно або в місцевості, оголошеній зоною надзвичайної еклогічної ситуації, або такі, що спричинили загибель людей чи інші тяжкі наслідки [6, с.634].

Суб'єкт злочину спеціальний, тобто це працівники підрозділів Міністерства з питань охорони навколишнього природного середовища України, службові особи органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби МОЗ України, обласних центрів гідрометеорології, уранових обєктів, службові особи центральних та місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих рад, службові особи суб'єктів господарської діяльності, які зобов"язані надавати населенню, громадським організаціям, іншим органам влади або засобам масової інформації відповідну інформацію [6, с.636].

Правове регулювання відносин щодо доступу до екологічної інформації перебуває в Україні на етапі становлення. Чинне законодвство потребує багатьох змін, новацій, доповнень і починати треба з внесення відповідних доповнень до Конституції України. Зокрема, потребує доповнень частина 2 ст.50 Конституції України: «Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення» [1]. Цю норму доцільно дещо змінити і доповнити, а саме: «Кожному гарантується право доступу до екологічної інформації, на її поширення і на доступ до правосуддя з екологічних питань. Громадськість (будь-яка фізична або юридична особа) має право на участь у прийнятті рішень з питань довкілля: щодо проектів господарської діяльності, щодо прийняття

планів, програм та політики держави, щодо прийняття нормативно-правових актів» [8, с.184].

Відповідні доповнення і зміни потребують норми Конституції України, а саме: ст.36 (щодо права громадських об'єднань, профспілок на участь у прийнятті рішень в екологічнй сфері), ст.38 (щодо права громадян на участь в управлінні державними справами), ст.40 (щодо права на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб) [1].

Потребує чіткого законодавчого роз'яснення зміст самих понять «посадова особа» і «службова особа», оскільки різні галузі права використовують різні підходи. КК України в редакції 2001 року взагалі замінив поняття «посадова особа» поняттям «службова особа», а розділ, який в попередній редакції кодексу мав назву «Посадові злочини», отримав нову назву «Злочини в сфері службової діяльності» [6, с.908].

Кодекс про адміністративні правопорушення України, який був розроблений ще за радянських часів, в розділі 1 "Загальні положення" згадує тільки про посадових осіб в ст.14 «Відповідальність посадових осіб», але не дає коментарів, роз'яснень до поняття «посадова особа» [5, с.45]. Хоча в санкції ст.91-4 КпАП України згадуються як службові, так і посадові особи, без пояснень, яким чином їх розрізняти [5, с.56].

Потребують доповнень ст.55 Конституції України (щодо права на доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля), а також ст.129, в якій серед засад судочинства чомусь не згадується забезпечення права вільного доступу будь-якої фізичної або юридичної особи до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.

Першочерговим завданням на сьогодні залишається впорядкування чинних норм права України щодо захисту екологічних прав громадян, які за-кріплено в Оргуській конвенції. Удосконалення екологічного законодавства дасть змогу підняти на вищий рівень забезпечення прав громадян України в сфері екологічного інформування, дозволить збалансувати правову систему України з токи зору екологізації всіх сфер життя.

Література

1. Конституція України. – Офіційне видання Верховної ради України. Відп. за випуск С.О.Йовна. – К.: ІВА. – 1996. – 51 с.

2. Закон України від 25.06.1991 року «Про охорону навколишнього природного середовища» // Бюлетень Право і практика. №34, 2001.

3. Цивільно-процесуальний кодекс України. – К.: Школа, 2002 – 144 с.

4. Теліпко В.Е. Науково-практичний коментар Господарського процесуального кодексу України. Станом на 1 грудня 2010 р./ За ред.. Притики Ю.Д. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 608 с.

5. Бюлетень законодавства і юридичної практики України №1. – 2009. – Відповідальність за адміністративні правопорушення. – 416 с.

6. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року / За ред. М.І.Мельника, М.І.Хавронюка. – Київ. Каннон. А.С.К.". – 2001. – 1104 с.

7. Кодекс адміністративного судочинства України. – Х.: КСИЛОН, 2005. – 136 с.

8. Разбаш О. Орхусская Конвенция: место общественности в России и место Росси в Европе. // http://www.hrights.ru

9. Закон України від 28.11.2002 року «Про внесення змін в деякі законодавчі акти України». // Голос України №4 від 10 січня 2003 року.