

УДК 347.4.

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2020.1.4>

Гуйван П.Д.,

кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,
професор

Полтавського інституту бізнесу

ORCID: 0000-0003-3058-4767

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ЕКОЛОГІЧНУ БЕЗПЕКУ: ІНФОРМАЦІЙНИЙ ТА ПРАВАЗАСТОСОВНИЙ АСПЕКТИ

REALIZATION OF THE RIGHT TO ECOLOGICAL SAFETY: INFORMATION AND LAW ENFORCEMENT ASPECTS

Ця стаття присвячена дослідженню актуальних питань стосовно правового регулювання здійснення особою свого конституційного права на безпечне навколишнє середовище. Серйозна увага приділена вирішенню проблем, пов'язаних з доступом до відомостей, які мають значення для досягнення мети визначеності екологічної ситуації в суспільстві. Оцінюється дієвість конституційної гарантії можливості кожної людини отримати правдиву та необхідну їй за обсягом інформацію про екологічний стан, що є елементом здійснення основного права людини на безпечне навколишнє природне середовище. Вивчено зміст відомостей, які становлять екологічну інформацію. Встановлено, що це дані, які відображають процеси, що відбуваються в сфері взаємодії природи і суспільства, а також ті, що необхідні для цілей охорони навколишнього середовища, тобто інформація, котра може бути використана під час прийняття екологічно значимих рішень у всіх сферах і видах діяльності. В роботі здійснений аналіз окремих труднощів щодо отримання суб'єктами екологічної інформації, яка їм потрібна для задоволення своїх потреб, зокрема і шляхом використання здобутих даних для реалізації інших матеріальних суб'єктивних прав. Вивчена проблема нерозробленості конкретного законодавства, яке б дозволяло регламентувати поведінку суб'єктів правовідносин у конкретній ситуації, в тому числі і стосовно належного стану навколишнього середовища. Всі відносини, які виникають щодо отримання, збереження, обміну або передачі інформації, врегульовані в національному законодавстві на рівні закону загального порядку. В той же час практично відсутня дієва регламентація вказаних відносин на рівні конкретних підзаконних актів, що підлягають практичному застосуванню. А це часто призводить до істотних протистоянь у цій сфері, які полягають у невиннованому засекречуванні екологічної інформації її розпорядниками, створенні штучних обмежень. З огляду на відсутність комплексного та усталеного підходу до коментованого наразі питання на національному рівні в роботі вивчено досвід міжнародних юридичних установ, зокрема ЄСПЛ.

Ключові слова: екологічні права людини, право на безпечне довкілля.

This article is devoted to the study of topical issues concerning the legal regulation of the exercise of a person's constitutional right to a safe environment. Serious attention is paid to solving problems related to access to information that are important for achieving the goal of determining the environmental situation in society. The effectiveness of the constitutional guarantee of the possibility for everyone to receive true and necessary information about the ecological state, which is an element of the exercise of the fundamental human right to a safe environment, is assessed. The content of information that constitutes environmental information has been studied, it has been established that these are data that reflect the processes occurring in the interaction of nature and society, as well as those that are necessary for environmental protection purposes. That is, information that can be used in making environmentally sound decisions in all areas and activities. The paper analyzes some difficulties in obtaining the subjects of environmental information that they need to meet their needs, including through the use of the obtained data for the implementation of other material subjective rights. The problem of not developing specific legislation that would regulate the behavior of legal entities in a particular situation, including in relation to the proper state of the environment. All relations arising from the receipt, storage, exchange or transmission of information are governed by national law at the level of general law. At the same time, there is practically no or ineffective regulation of these relations at the level of specific bylaws that are subject to practical application. And this often leads to significant confrontations in this area, which consist in unjustified classification of environmental information by its managers, the creation of artificial restrictions. Given the lack of a comprehensive and well-established approach to the currently commented issue at the national level, the paper examines the experience of international legal institutions, including the ECtHR.

Key words: ecological human rights, right to safe environment.

Постановка проблеми. У нинішньому юридичному забезпеченні відповідних взаємин особлива увага приділяється вирішенню проблем, пов'язаних з доступом до відомостей, які мають значення для

досягнення мети визначеності екологічної ситуації в суспільстві. То є елементом загального правового інформаційного статусу особи, що створює необхідний юридичний фундамент для реалізації її як

особистості. Можливість мати безпечне для життя і здоров'я довкілля є проявом особистого немайнового права, що забезпечує природне існування фізичної особи [1, с. 162]. Суттєва роль у цьому процесі належить інституціям демократичної, правової держави, які повинні у своїй роботі керуватися принципом верховенства права і намагатися максимально гарантувати права людини. Поступ України в частині забезпечення ефективних механізмів регулювання дієвості окремих інформаційних прав особи є надзвичайно важливим у багатьох сферах. Так, однією з конституційних гарантій є можливість кожної людини отримати правдиву та необхідну їй за обсягом інформацію про екологічний стан. Дані про стан довкілля, як і будь-яка екологічна інформація, є елементом здійснення основного права людини на безпечне навколишнє природне середовище. Екологічна безпека в Україні з кожним роком стає все більш важливим елементом і складником національної безпеки держави [2, с. 60].

Позаяк Україна, як держава, що поважає європейські та світові цінності, прагне долучитися до демократичної спільноти, цей досвід є дуже важливим для формування подальшого поступу у національній правовій інформаційній доктрині. Мусимо зазначити, що певний, хоча і не кваліфікований, поступ у нормуванні порядку здійснення інформаційних прав у нашій державі відбувається. Так, з урахуванням міжнародних правил отримали відповідне спеціальне забезпечення такі інститути інформаційного права, які регулюють питання державної таємниці, обігу програмних продуктів, купівлі та продажу інформаційних продуктів і послуг, телекомунікацій і зв'язку, використання штучних космічних об'єктів, інформаційної інтелектуальної власності, інформаційної безпеки тощо [3, с. 19–21]. І все ж у більшості сфер інформаційного обігу реалізація суб'єктивних прав у інфообороті ускладнена завдяки, по-перше, відсутності адекватного нормативного механізму, а по-друге, внаслідок відсутності ефективного захисного інструментарію протидії порушенням прав особи в цій площині.

Стан наукового дослідження проблеми. У юридичній літературі питанням правового дослідження можливостей особи отримати адекватну реалізацію свого права на безпечне середовище та використання його на своє благо, включаючи і відомості про стан довкілля, присвячено праці таких науковців, як В.І. Андрейцев, А.В. Толстоухов, А.П. Гетьман, М.Ф. Поліковський, Г.І. Балюк, В.В. Костицький, С.М. Кравченко, С.М. Романко, В.Д. Сидор, В. І. Кутузов, А.А. Попов, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інші. Утім, ці праці стосувалися переважно аналізу питань щодо забезпечення екологічних прав особи і не були присвячені дослідженню проблематики юридичного захисту можливості отримати відомості про стан довкілля у разі відмови

у їх наданні. Національне законодавство поки що у своєму розвитку відстає від міжнародної регулятивної бази, тож питання адаптування вказаних механізмів до національної правової системи продовжує залишатися вельми актуальним. Окремі аспекти регламентації охоронних відносин, що виникають у разі порушення права особи на належний стан навколишнього середовища, сьогодні залишаються малодослідженими та дискусійними. Отже, існує потреба детального вивчення сутності права на безпечне довкілля, на доступ до екологічної інформації, встановлення змісту та визначення поняття правопорушення у цій сфері та оцінки способів адекватної регламентації охоронно-правових діянь із захисту порушених суб'єктивних прав. Здійснення цього процесу і становить мету нашої роботи.

Метою статті є дослідження актуальних питань стосовно правового регулювання здійснення особою свого конституційного права на безпечне навколишнє середовище.

Виклад основного матеріалу. Для того, аби реалізувати своє право на безпечне для життя та здоров'я довкілля, потрібно володіти екологічною інформацією. До змісту відомостей, які становлять цю категорію інформації, в зазначеній доктрині прийнято відносити дані, що відображають процеси, які відбуваються в сфері взаємодії природи і суспільства, а також ті, що необхідні для цілей охорони навколишнього середовища. Інакше кажучи, йдеться про інформацію, котра може бути використана під час прийняття екологічно значимих рішень у всіх сферах і видах діяльності [4, с. 22]. При цьому форма відтворення та збереження відомостей не має вирішального значення. Щодо цього Ю.С. Шемшученко вказує, що екологічна інформація має отримуватися і використовуватися, коли вона зафіксована в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі і свідчить про стан навколишнього природного середовища, тобто про події, явища, матеріали, факти, процеси і окремих осіб у сфері використання, відтворення та охорони природних ресурсів, природних компонентів та ландшафтів, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки [5, с. 43].

У національному правовому полі спостерігається багато труднощів щодо отримання суб'єктами інформації, яка їм потрібна для задоволення своїх потреб, зокрема і шляхом використання здобутої інформації для реалізації інших матеріальних суб'єктивних прав. Перша проблема полягає у нерозробленості конкретного законодавства, яке б дозволяло регламентувати поведінку суб'єктів правовідносин у конкретній ситуації, в тому числі і стосовно належного стану навколишнього середовища. Всі відносини, які виникають щодо отримання, збереження, обміну або передачі інформації, врегульовані в національному законодавстві на рівні закону загального порядку. Водночас практично відсутня та недієва

регламентація вказаних відносин на рівні конкретних підзаконних актів, що підлягають практичному застосуванню. А це часто призводить до істотних протистоянь у цій сфері, які полягають у невиправданому засекречуванні екологічної інформації її розпорядниками, створенні штучних обмежень у доступі конкретних людей і громадських організацій до відомостей, які становлять публічний життєво важливий інтерес.

Проблематика правового захисту навколишнього середовища, у тому числі і шляхом удосконалення відповідних інформаційних взаємин, перебуває в зоні підвищеного інтересу не лише українських, а й європейських та світових інституцій. Це, зокрема, пояснюється тим, що екологічні проблеми кидають виклики традиційному міжнародному правопорядку, при цьому виникає протиріччя між принципом невіддільного державного суверенітету над природними ресурсами (включаючи право держави визначати основи природоохоронної політики) і принципом взаємозалежності компонентів навколишнього середовища, яка не визнає державних кордонів і державного суверенітету [6, с. 10]. При цьому показово, що основна увага у сфері гарантування ефективності прав міжнародними інституціями приділяється не встановленню загальних правил регламентації інформаційних відносин, а деталізації правових механізмів належної поведінки під час здійснення обігу інформації в конкретних сферах життєдіяльності. Саме таке призначення мають акти міжнародного права. Так, з метою врегулювати вказані суперечності Декларацією по навколишньому середовищу і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) було проголошено право кожної людини на інформацію щодо довкілля (принцип № 10). Це означає, що на національному рівні кожна людина повинна мати відповідний доступ до інформації, що стосується довкілля, яка є в розпорядженні державних органів, включаючи інформацію про небезпечні матеріали, та можливість брати участь у процесах прийняття рішень. Держави розвивають і заохочують інформованість і участь населення шляхом широкого надання інформації [7].

Право на доступ до інформації також розглядається як один з процесуальних екологічних прав за Оргуською конвенцією, прийнятою Європейською Економічною Комісією ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Згідно з ч. 3 ст. 3 цього міжнародного акту Кожна зі Сторін сприяє екологічній просвіті та підвищенню рівня поінформованості громадськості з проблем навколишнього середовища, особливо стосовно одержання доступу до інформації, участі в процесі прийняття рішень і доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища [8]. Відповідно до приписів

Конвенції гарантіями доступу до інформації є такі основоположні засади, як свобода доступу (обов'язкове надання необхідної інформації за запитом без будь-якого обґрунтування); активне інформування громадськості за допомогою Інтернету, публікацій звітів про стан навколишнього середовища; перед відмовою в наданні інформації необхідно врахувати ступінь інтересу до неї громадськості; за відсутності інформації в розпорядженні органів, до яких за нею звертаються, суб'єкт інформаційного запиту відсилає запит до органів, які мають можливість його задовольнити; негайне інформування громадськості в разі виникнення загрози здоров'ю людини і / або навколишньому середовищу (ст. 4, 5 Конвенції).

Попри те, що Україна є учасницею низки міжнародних договорів в екологічній царині, таких як Віденська конвенція про охорону озонового шару 1985 року, Конвенція про ядерну безпеку 2004 року, Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, тощо, стан справ в Україні з імплементацією міжнародних напрацювань у сфері охорони довкілля і здійснення прав громадян на отримання даних про безпеку оточуючого середовища ще не перебуває на належному рівні. Як показує практика, поступ України в частині забезпечення ефективних механізмів регулювання дієвості окремих інформаційних прав особи не є помітним в окремих сферах, зокрема тих, які стосуються забезпечення екологічної безпеки. Між тим, рушійною силою у цьому процесі має стати конституційна гарантія можливості кожної людини отримати правдиву та необхідну їй за обсягом інформацію про екологічний стан. Інформація про стан довкілля, як і будь-яка екологічна інформація, є елементом здійснення основного права людини на безпечне навколишнє природне середовище. Розглянемо деякі з екологічних інформаційних прав особи, регулювання яких в частині здійснення своїх прав їхніми носіями має певну спеціальну правову урегульованість. Будь-яка інформація про біосферні процеси, стан природних екосистем, біологічне різноманіття зрештою спрямовується на досягнення благополуччя людини шляхом її використання. Інакше кажучи, екологічна інформація – це дані щодо облаштування потреб людини задля недопущення шкідливих для людини наслідків. В Україні вказані інформаційні права мають здійснюватися шляхом виконання приписів базового Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» [9]. Ст. 9 цього акту забезпечує громадянам вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом.

Але загальний закон є певною мірою декларацією, тому від нього не варто чекати конкретної

регламентації поведінки взаємовідносин. Тож були прийняті закони більш вузького спрямування, такі як «Про пестициди і агрохімікати», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про охорону атмосферного повітря», «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини» тощо. Але насправді вказані спеціальні акти мають таку ж розмити та неконкретну структуру, як і загальний закон. Ба більше, в них контрольні права громадян щодо можливості отримувати вільно інформацію не прописані взагалі. Функції з контролю у певних сферах можливої для природи шкідливої діяльності покладені на державні служби, робота яких у зв'язку з дерегулятивною політикою держави практично заблокована. Отже, реалізація екологічних інформаційних прав особи може відбуватися лише за приписами загального закону «Про охорону навколишнього природного середовища», які в силу їхньої всеосяжності та неконкретності є недієвими.

Таким чином, з огляду на відсутність комплексного та усталеного законодавчого і правозастосовного підходу до коментованого наразі питання на національному рівні слід ширше адаптувати досвід міжнародних юридичних установ, які приділяють цьому належну увагу. Зокрема, практика захисту прав людини на безпечне довкілля напрацьована Європейським судом з прав людини. Його рішення неодноразово констатували порушення свободи людини в частині гарантування їй безпеки навколишнього середовища, в тому числі і стосовно обов'язкових позитивних вчинків держави щодо повідомлення про стан довкілля і усунення його недоліків. Недотримання екологічних прав може бути предметом судового захисту за порушення приписів статті 8 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Відповідно до тлумачення ЄСПЛ змісту вказаної конвенційної норми, протидія цьому посяганню має здійснюватися із застосуванням способів захисту, притаманних праву на повагу до свого приватного життя [10, с. 8].

Показовою в цьому контексті є справа «Дземюк проти України». За фабулою цього спору заявник володів будинком та прилеглою земельною ділянкою у селі у районі Яремче, яке має статус гірського населеного пункту. Воно також відоме як курорт для «зеленого туризму» у карпатському регіоні і розташоване на берегах річки Прут. Місцева сільська рада у 2000 для спорудження кладовища обрала земельну ділянку поряд з оселею заявника. Поруч протікають дві річки. Питна вода для села надходить з криниць, що живляться ґрунтовими водами; у селі немає системи централізованого водопостачання, а криниці геть не захищені. Упродовж багатьох років заявник звертався до українських судів про визнання незаконними рішень ради про будівництво кладовища у безпосередній близькості до його житла. При цьому він посилався на висновки Всеукраїнського бюро

розслідувань з екологічної безпеки, санітарно-епідеміологічної станції, Інституту гігієни та медичної екології імені О.М. Марзеєва, що є частиною Національної академії медичних наук України, про те, що облаштування кладовища може призвести до забруднення річки та криниць, розташованих на прилеглих ділянках землі, трупною отрутою. Місцеві суди щоразу приймали рішення на користь заявника, але воно кожного разу не виконувалося, місцева рада знову приймала рішення про нову експлуатацію кладовища, це потребувало нового судового оскарження, і так по колу.

Звернувшись із скаргою до ЄСПЛ, особа зазначила, що облаштування кладовища біля його будинку призвело до забруднення джерел постачання його питною водою та водою, що використовувалася для цілей приватного садівництва, що перешкоджало йому користуватися у звичайному порядку своїм житлом та благами, зокрема ґрунтом власної земельної ділянки, та негативно вплинуло на фізичний та психологічний стан його та його родини. Заявник також доводив, що спокій його та його родини постійно порушувався похованнями, які проводилися біля його будинку. Розглядаючи справу по суті, Суд зазначив, що згідно з його прецедентною практикою скарги за статтею 8 Конвенції подавалися у різних випадках, коли висловлювалося занепокоєння щодо довкілля, але для того, щоб реально захистити право, на порушення якого суб'єкт скаржиться, має бути безпосередньо встановлено, що його житло, приватне або сімейне життя має досягти певного мінімального рівня, щоб скарги підпадали під дію статті 8 Конвенції. Тому для рішення першочерговим є те, чи може забруднення довкілля, на яке скаржиться заявник, вважатися таким, що достатньо негативно впливає на користування зручностями його житла та якість його приватного і родинного життя. У кожному разі оцінка такого мінімального рівня є відносною та залежить від усіх обставин справи, таких як інтенсивність і тривалість шкідливого впливу та його фізичні чи психологічні наслідки. Також має братися до уваги загальний контекст довкілля. При цьому Суд послідовно притримується тієї позиції, що не може бути небезпідставної скарги за статтею 8 Конвенції, якщо шкода, стосовно якої подаються скарги, є незначною порівняно з екологічними ризиками для життя в кожному сучасному місті (п. 77, 78).

Як базу для аналізу Суд може використовувати положення національного законодавства, що визначають небезпечні рівні забруднення, та екологічні дослідження, здійснені компетентними органами. Особлива увага мусить приділятися індивідуальним рішенням органів влади щодо конкретної ситуації заявника, таким як зобов'язання позбавити підприємство-забруднювача дозволу на виробничу діяльність або відселити мешканця із забрудненої

території. Однак Суд не може сліпо покладатися на рішення національних органів влади, особливо коли вони явно непослідовні або суперечать одне одному. У такій ситуації необхідно оцінювати докази в їх сукупності. Щодо цієї справи ЄСПЛ погодився, що заявник та його родина могли зазнати негативного впливу відповідного забруднення води. Адже національне законодавство з охорони здоров'я чітко забороняє розміщення кладовища занадто близько до житлових будинків та джерел води. В цьому разі найближча межа кладовища розташована на відстані 38 метрів від будинку заявника, і це не можна вважати незначною невідповідністю, а радше серйозним порушенням національних норм. Навіть більше, кладовище є безперервним джерелом можливої небезпеки, а завдана цим потенційна шкода не є такою, яку можна легко виправити або попередити. За таких обставин було зроблено висновок, що облаштування та використання кладовища так близько від будинку заявника разом з наступним впливом на довкілля та «якість життя» заявника досягло мінімального рівня, що вимагається статтею 8 Конвенції, та становило

втручання у право заявника на повагу до його житла та приватного і сімейного життя [11, п. 82–84].

Висновки. З урахуванням викладеного можемо дійти певних висновків. Забезпечення реалізації екологічних прав людини та їхній судовий захист має відбуватися в межах правового механізму, передбаченого ст. 8 Конвенції як елементу права на приватність особи. При цьому визначальними є встановлені судом та викладені в рішенні обґрунтування і мотиви захисту. Принципи, які застосовуються до оцінки відповідальності держави за статтею 8 Конвенції в екологічних справах, загалом схожі. Вони застосовуються і під час аналізу обставин з погляду прямого втручання, і з позиції позитивного обов'язку регулювати приватну діяльність. Вивчаючи конкретну ситуацію у кожній справі, необхідно з'ясувати, чи здійснили органи влади достатні дослідження, щоб оцінити ризик потенційно небезпечної діяльності, чи розробили вони адекватну політику щодо підприємств-забруднювачів на підставі доступної інформації та чи було вжито всіх необхідних заходів для своєчасної реалізації цієї політики.

Список використаних джерел:

1. Мухамедова Е.Е. Право людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Право України: Юридичний журнал*. 2010. № 5. С. 163–169.
2. Сидор В.Д. Экологические проблемы землепользования в Украине. *Вестник Волгоградского института бизнеса*. 2014. № 1 (26). С. 60–63.
3. Макаренко Є.А. Європейське інформаційне право. Київ : ІМВ, 2006. 222 с.
4. Кутузов В.И., Попов А.А. Доступ к экологической информации: правовые аспекты. Брянск, 2004. 194 с.
5. Екологічне право України. Академічний курс : підруч. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. 848 с.
6. Задорожній О.В., Медведєва М.О. Міжнародне право навколишнього середовища : підручник. Київ : Проміні., 2010. 509 с.
7. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку. Прийнята Конференцією ООН з навколишнього середовища і розвитку, 3-14 червня 1992 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455.
8. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25.06.1998 року. Конвенцію ратифіковано Законом N 832-XIV від 06.07.99 року. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_015.
9. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1991, № 41, ст. 546.
10. Бабіч А. Практика Європейського суду з прав людини у сфері забезпечення екологічних прав громадян. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. С. 161–165.
11. Рішення ЄСПЛ від 4 вересня 2014 року, остаточне від 4 грудня 2014 року у справі «Дземюк проти України», заява № 42488/02. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a51#Text.