

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО



Карім Ємельяненко

кандидат юридичних наук, докторант кафедри
міжнародного права та порівняльного правознавства
Національного університету біоресурсів
і природокористування України
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7035-6470>
karimkiev@ukr.net

Віктор Ладиченко

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри
міжнародного права та порівняльного правознавства
Національного університету біоресурсів
і природокористування України
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7823-7572>
Ladychenko@nubip.edu.ua



Богдан Яринко

кандидат юридичних наук, науковий співробітник
Національного університету біоресурсів
і природокористування України
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6448-9111>
bohhdansatnewwork@gmail.com



УДК 349.6

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК СУБ'ЄКТА РОЗПОРЯДЖЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЮ ІНФОРМАЦІЄЮ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню питання правового забезпечення діяльності територіальної громади як суб'єкта розпорядження екологічною інформацією. У статті проаналізовано правові основи міжнародних, національних норм законодавства та деяких норм у контексті апроксимювання національного законодавства до acquis ЄС щодо розпорядження та доступу до екологічної інформації. Автори статті досліджують норми національного законодавства від норм Конституції України і засад стратегії державної екологічної політики України та положень законів, що містять правову регламентацію статусу інформації та еколо-

гічної інформації загалом, до норм, що визначають повноваження суб'єктів розпорядження екологічною інформацією, повноваження територіальної громади як суб'єкта розпорядження екологічною інформацією, а також повноваження щодо використання, доступу, збору і поширення та обмеження екологічної інформації, що перебуває у розпорядженні органів місцевого самоврядування, відповідальності суб'єктів владних повноважень за відмову у наданні достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища. Автори ґрунтовно розглядають законодавчі новели щодо доступу, поширення і розпорядження екологічною інформацією органів місцевого самоврядування. Зокрема, автори також звертають увагу на теоретичний і практичний аспекти розуміння та застосування підходів у визначенні понятійно-категоріального апарату щодо екологічної інформації та суб'єктів розпорядження екологічною інформацією на рівні органів місцевого самоврядування.

Метою цієї статті є аналіз міжнародно-правових і національних актів законодавства, які визначають територіальну громаду, зокрема, в особі органів місцевого самоврядування як суб'єкта розпорядження екологічною інформацією.

Результати дослідження ґрунтуються на аналізі чинних норм міжнародного та національного законодавства, норм законодавчих новел, які ще не вступили в дію, підходах та використанні такими суб'єктами розпорядження екологічною інформацією, як органи місцевого самоврядування. Зокрема, автори звертають увагу на можливості звернення та отримання даних, що містять екологічну інформацію про територіальну громаду чи її частину, законодавчі обмеження у використанні та розпорядженні органами місцевого самоврядування як суб'єктами розпорядження екологічною інформацією, доступ до даних про стан навколишнього природного середовища під час дії правового режиму воєнного стану, а також на потреби у більшій доступності отримання офіційних даних, що містять екологічну інформацію про територіальну громаду. Автори наводять приклад за результатами комплексного дослідження щодо відкритості та належного правового забезпечення суб'єктів розпорядження екологічною інформацією, серед яких – досліджена відкритість даних з екологічною інформацією на рівні місцевих рад. За висновками щодо відкритості даних про екологічну інформацію на рівні органів місцевого самоврядування автори наголошують на нагальній потребі розширення доступу до екологічної інформації, зокрема для запровадження заходів обліку та екологічного відновлення територіальних громад, яким завдано непоправної екологічної шкоди державою-агресором.

Ключові слова: територіальна громада; екологічна інформація; орган місцевого самоврядування; суб'єкт розпорядження екологічною інформацією; доступ до екологічної інформації.

Сучасне наукове і фахове бачення щодо територіальної громади як суб'єкта розпорядження екологічною інформацією переважно сфокусоване на повноваженнях органів державної влади як основних розпорядників екологічної інформації та інформації про охорону довкілля. Особлива увага зосереджена на суттєвих повноваженнях центральних і місцевих органів виконавчої влади, позаяк саме означені органи влади є держателями реєстрів, кадастрів, геопросторових мап тощо.

На сьогодні питання екологічної інформації в територіальних громадах дуже гостро актуалізовано із накопиченням суспільного запиту, особливо зважаючи на поточний час дії воєнного стану в державі, коли з веденням бойових дій на територіях громад і громад, що були звільнені від окупації держави-агресора, необхідно здійснювати облік наявних екологічних втрат і шкоди для планування подальшого відновлення. На час дії правового режи-

му воєнного стану в Україні¹ було обмежено доступ до публічної інформації, до якої належить екологічна інформація, одними із суб'єктів розпорядження якою є територіальні громади. До прикладу, питаннями законодавчого забезпечення щодо доступу до екологічної інформації переймалися В. Ладиченко та Л. Головка у дослідженні щодо доступу до інформації про якість питної води², дослідженні правового регулювання доступу до екологічної інформації та участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань довкілля в Україні та ЄС загалом³, а також дослідженнями правових проблем екологічного впливу на місцевому рівні переймалися і інші вчені⁴, зокрема, у контексті забезпечення екологічної безпеки на рівні територіальних громад⁵.

Тому українським науковим та експертним середовищем значною мірою сфокусована увага до правового забезпечення суб'єктів розпорядження екологічною інформацією, до яких за законодавством належать територіальні громади. Серед сучасних науковців-правників, бачення яких спрямоване на екологічну проблематику та продовжується в цьому доробку, відзначаємо таких, як: В. Авер'янов, С. Алексєєв, В. Шемшученко, Н. Бровко, В. Андрейцев, В. Носік, В. Ладиченко, В. Єрмоленко, Ю. Краснова, Л. Головка, В. Костицький, О. Борщевська, О. Іванова, Н. Бровко, М. Терещук, Н. Новицька, А. Новицький та ін. Однак дослідження питання правового забезпечення належного формування та обліку екологічної інформації суб'єктами розпорядження, сучасними науковцями здійснюються локально, що особливо актуально через пошуки дієвих механізмів ліквідації наслідків шкоди, завданої воєнною агресією РФ території України, зокрема, і в контексті обліку завданої екологічної шкоди територіальним громадам України.

Метою цієї статті є визначення правового забезпечення територіальної громади як суб'єкта розпорядження екологічною інформацією.

Гарантії прав і свобод людини в інформаційній сфері є однією з найважливіших засад формування громадянського суспільства загалом та одним з інструментів захисту права кожної людини жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту. Тому кожна держава, що вважає себе демократичною і правовою, гарантує на рівні національної конституції чи основного закону доступ і сприяння в наданні екологічної

¹ Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

² V Ladychenko, L Golovko, 'Implementation of European Environmental Policy in Ukraine: Problems and Prospects' [2017] 6(3) European Journal of Sustainable Development 333 <https://doi.org/10.14207/ejsd.2017.v6n3p333>

³ V Ladychenko, L Golovko, 'The Right of Access to Environmental Information in Ukraine and the EU' [2018] 7(3) European Journal of Sustainable Development 455 <https://doi.org/10.14207/ejsd.2018.v7n3p455>

⁴ M Krasnova, J Krasnova, L Golovko, T Kondratiuk, 'Legal Problems in the Implementation of the Environmental Impact Assessment in Ukraine: A Critical Review' [2021] 4(2) Grassroots Journal of Natural Resources 91–102 <https://doi.org/10.33002/nr2581.6853.040207>

⁵ K Yemelianenko, 'Peculiarities of ensuring environmental safety by territorial communities during martial law' [2024] 5 Юридичний науковий електронний журнал 71–75.

інформації, що включає доступ до інформації про навколишнє середовище як держави, так і місцевого рівня, зокрема на рівні територіальних громад. Водночас Конвенція Європейської Економічної Комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція)⁶ є головним міжнародним документом, положеннями якого встановлено гарантії права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища. Серед актів законодавства Європейського Союзу у цьому контексті варто назвати Директиву Європейського Парламенту та Ради 2003/4/ЄС від 28 січня 2003 р. про доступ громадськості до екологічної інформації та про скасування Директиви Ради 90/313/ЄЕС⁷ та Директиву Європейського Парламенту та Ради 2003/35/ЄС від 26 травня 2003 р. про участь громадськості у розробці певних планів і програм, що стосуються навколишнього середовища, та про внесення змін до Директив Ради 85/337/ЄЕС та 96/61/ЄС щодо участі громадськості та доступу до правосуддя⁸.

Нормативно-правове забезпечення реалізації права на екологічну інформацію в Україні є доволі суттєвим навіть з урахуванням дії на усій території України правового режиму воєнного стану. Право на екологічну інформацію встановлено на рівні Конституції України⁹, а також регламентується положеннями законів України “Про охорону навколишнього природного середовища”¹⁰, “Про інформацію”¹¹, “Про доступ до публічної інформації”¹², “Про звернення громадян”¹³, “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року”¹⁴, “Про місцеве самоврядування в Україні”¹⁵, нормами Положення про державну систему моніторингу

⁶ Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text> (дата звернення 27.04.2025).

⁷ 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 <<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/4/oj>> (accessed 27.04.2025).

⁸ 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 <<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/35/oj>> (accessed 27.04.2025).

⁹ Конституція України від 28 червня 1996 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

¹⁰ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України № 1264-XII від 25.06.1991 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

¹¹ Про інформацію: Закон України № 2657-XII від 02.10.1992 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

¹² Про доступ до публічної інформації: Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

¹³ Про звернення громадян: Закон України № 393/96-ВР від 02.10.1996 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

¹⁴ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.: Закон України № 2697-VIII від 28.02.2019 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

¹⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

довкілля¹⁶, актами міжнародного законодавства, ратифікованими Верховною Радою України, підзаконними актами виконавчих органів влади.

Відповідно до ч. 3 ст. 1 Орхуської конвенції поняття “екологічна інформація” визначене як будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи будь-якій іншій матеріальній формі про: а) стан таких складових навколишнього середовища, як 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; б) фактори, такі як 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 навколишнього середовища (зазначені вище в підпункті “а”), а також при аналізі затрат і результатів та інший економічний аналіз і припущення, використані в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються 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 навколишнього середовища або через ці складові, фактори, діяльність тощо.

Згідно зі ст. 290 Угоди про асоціацію України з ЄС¹⁷ сторони домовились встановлювати й регулювати власні рівні національної охорони навколишнього середовища та праці, політики і пріоритетів сталого розвитку згідно з відповідними міжнародно визнаними принципами і угодами, а також приймати або відповідно змінювати національне законодавство і гарантують, що їхнє законодавство забезпечує високі рівні охорони навколишнього середовища та праці і докладають зусиль для подальшого вдосконалення цього законодавства. Як спосіб досягнення цілей, про які йдеться в цій статті, Україна наближає свої закони, підзаконні акти та адміністративну практику до асquis ЄС. Зокрема, як закріплено в ст. 339 Угоди, сторони обмінюються інформацією і досвідом, а також надають відповідну підтримку процесу регуляторних реформ, що включає реструктуризацію вугільного сектору (енергетичного, коксованого та бурого вугілля) з метою підвищення його конкурентоспроможності, безпеки шахт і гірників, а також послаблення негативного впливу на навколишнє середовище, при цьому враховуючи регіональний і соціальний вплив, а отже, і інформацію про вплив на середовище розташування територіальних громад і екологічної безпеки в регіоні.

Відповідно до ст. 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. І ко-

¹⁶ Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля: постанова Кабінету Міністрів України № 391 від 30.03.1998 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

¹⁷ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text> (дата звернення 27.04.2025).

жен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. І відповідно до ст. 50 Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена. Однак для отримання інформації слід звернутися до належного розпорядника такою інформацією, одним з яких може бути територіальна громада в особі органів місцевого самоврядування.

Серед основних засад державної екологічної політики України, відповідно до Закону України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року”, визначено забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України; відповідальність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за доступність, своєчасність і достовірність екологічної інформації; упровадження новітніх засобів і форм комунікацій та ефективної інформаційної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Відповідно до положень Стратегії держава планує забезпечувати повний облік питань, що стосуються екологічної безпеки та охорони довкілля, залучивши до цього органи місцевого самоврядування, а відповідно і територіальні громади. Серед основних інструментів реалізації державної екологічної політики України визначено екологічний облік, яким має забезпечуватись виявлення, реєстрація, узагальнення, зберігання, оброблення та підготовка релевантної інформації про діяльність підприємства в природоохоронній сфері з метою передачі її внутрішнім і зовнішнім користувачам, що сприятиме прийняттю управлінських рішень з урахуванням економічної ефективності, соціальної справедливості та екологічної цілісності. Державна екологічна політика спрямована на досягнення стратегічних цілей, для досягнення яких одними зі стратегічних завдань є запровадження управління екологічним ризиком на основі його моделювання в режимі реального часу із залученням новітніх інформаційних технологій з метою захисту природних екосистем, здоров'я та благополуччя населення; забезпечення науково-інформаційної та інноваційної підтримки процесу прийняття управлінських рішень; кіберзахист відповідних екологічних інформаційних ресурсів, систем, баз даних.

Отже, до 2025 р. було передбачено стабілізацію екологічної ситуації шляхом закріплення змін у системі державного управління, які відбулися шляхом реформування системи державного екологічного управління, імплементації європейських екологічних норм і стандартів, удосконалення систем екологічного обліку та контролю, впровадження фінансово-економічних механізмів стимулювання екологічно орієнтованих структурних перетво-

рень в економіці, упровадження механізмів стимулювання підприємств до енергоефективності, впровадження електронного урядування, поширення екологічних знань, а також підвищення екологічної свідомості суспільства, серед іншого, інформатизації сфери охорони навколишнього природного середовища та природокористування усіх рівнів, зокрема і на рівні територіальних громад.

Нормами п. 3 Положення про державну систему моніторингу довкілля (далі – Положення) визначено, що одним із основних принципів створення і функціонування системи моніторингу та інтеграції екологічних інформаційних систем, що охоплюють певні території, є принцип об'єктивності первинної, аналітичної і прогнозної інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та оперативності її доведення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, засобів масової інформації, населення України, заінтересованих міжнародних установ та світового співтовариства. А також пп. 7, 16, 22 Положення визначено, що органи місцевого самоврядування є суб'єктами системи моніторингу, серед основних завдань яких є інформаційне обслуговування, а також забезпечення інформацією про стан довкілля (екологічною інформацією) населення країни і міжнародних організацій та здійснення оцінки впливу забруднення довкілля на стан здоров'я населення і прийняття відповідних рішень. Тобто органи місцевого самоврядування визначені як належний суб'єкт розпорядження екологічною інформацією на місцевому рівні.

Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України “Про інформацію” орган місцевого самоврядування, а отже, і територіальна громада як суб'єкт владних повноважень здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства та є суб'єктом інформаційних правовідносин. І ч. 1 ст. 5 Закону України “Про інформацію” право на інформацію забезпечується створенням механізму реалізації права на інформацію; створенням можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів. Крім означеного, обов'язком територіальної громади є інформування громадськості та медіа про свою діяльність і прийняті рішення, для чого ними визначаються спеціальні підрозділи або відповідальні особи для забезпечення доступу запитувачів до інформації.

Законом України “Про доступ до публічної інформації” визначено порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, що визначені Законом. Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону “Про доступ до публічної інформації” суб'єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації є запитувачі інформації і розпорядники інформації, а також структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації розпорядників такої інформації, зокрема і територіальної громади. І відповідно до п. 1, 2 ч. 1 ст. 13 цього Закону органи

місцевого самоврядування, юридичні особи, що фінансуються з місцевих бюджетів (тобто відокремлені підрозділи або юридичні особи, що засновані органами місцевого самоврядування) визначені розпорядниками такої інформації. Крім того, згідно з п. 1 ч. 2 ст. 13 цього Закону до розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитом інформацію, прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють інформацією про стан довкілля. Розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, зокрема про систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень (п. 11 ч. 1 ст. 15 Закону). Для забезпечення збереження та доступу до публічної інформації документи, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень, підлягають обов'язковій реєстрації в системі обліку (ч. 1 ст. 18 Закону). При цьому система обліку публічної інформації не може бути віднесена до категорії інформації з обмеженим доступом (ч. 3 ст. 18 Закону).

Відповідно до пп. 11 п. "б" ч. 1 ст. 33 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" серед делегованих повноважень у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації.

Згідно з п. "є" ч. 1 ст. 9 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" кожний громадянин України має право на вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, установлених законом. Відповідно до п. "є" ч. 1 ст. 10 Закону екологічні права громадян гарантуються, серед іншого, створенням і функціонуванням мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації. Відповідно до норми п. "з" ч. 1 ст. 15 цього Закону місцеві ради несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території і в межах своєї компетенції, у т. ч. у частині забезпечення інформування населення про стан навколишнього природного середовища, функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем і можуть здійснювати й інші повноваження відповідно до цього та інших законів України. Відповідно до ч. 1 ст. 25 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) визначена як будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі про стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів – землі, вод,

надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та рівні їх забруднення, біологічне різноманіття і його компоненти, та їх взаємодію із об'єктами навколишнього природного середовища, джерела, фактори, матеріали, загрозу виникнення, екологічні прогнози, плани і програми тощо. Основними джерелами такої інформації є дані моніторингу довкілля, кадастрів природних ресурсів, реєстри, автоматизовані бази даних, архіви, а також довідки, що видаються уповноваженими на те органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими посадовими особами. Відповідно до ч. 1 ст. 25¹ екологічне інформаційне забезпечення здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їхніх повноважень шляхом щорічного інформування Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідних рад і населення про стан навколишнього природного середовища відповідних територій; систематичного інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, управління відходами чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей; передачі інформації, отриманої в результаті проведення моніторингу довкілля, каналами інформаційних зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації; забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах.

Відповідно до п. "л" ч. 2 ст. 68 Закону встановлена й відповідальність для суб'єктів владних повноважень, зокрема за відмову у наданні своєчасної, повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, а також про джерела забруднення, у приховуванні випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифікації відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення.

Крім означеного, відповідно до п. 2, 7 ч. 1 ст. 1 Закону України "Про національну інфраструктуру геопросторових даних"¹⁸ органи місцевого самоврядування, а отже територіальні громади, є виробниками та держателями геопросторових даних і метаданих, геопорталів, геоінформаційних систем (тобто сфери національної інфраструктури геопросторових даних). Зокрема, до геоінформаційних систем належать природоохоронні території та об'єкти природно-заповідного фонду, їх функціональні та охоронні зони, території, зарезервовані з метою наступного заповідання, території та об'єкти екомережі, еколого-економічні райони, які містять інформацію про

¹⁸ Про національну інфраструктуру геопросторових даних: Закон України № 554-IX від 13.04.2020 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

вплив екологічного стану довкілля на здоров'я населення. Одними із прикладів геоінформаційних систем є Державний земельний кадастр, містобудівні кадастри тощо.

У законодавчому просторі поняття “екологічна інформація” також часто ототожнюється з таким поняттям, як “інформація про стан навколишнього природного середовища”. Адже обидва поняття мають спільний понятійно-категоріальний апарат, тобто в площині практичного використання, обігу, контролю, розпорядження інформацією про екологічні якості певного об'єкта чи території. Зокрема, у сучасному експертному середовищі наголошується на тому, що широке поняття “екологічна інформація” ускладнює його правове регулювання. До того ж недостатня обізнаність власників екологічної інформації щодо її захищеності, а також низька відповідність створюють додаткові перешкоди. Серед науковців застосовуються різні підходи до поняття екологічної інформації та доступу до такої. Зокрема, на переконання вчених¹⁹, доступ до екологічної інформації регулює саме економічні відносини та забезпечує екологічну безпеку і є вимогою Європейського Союзу. Норми щодо доступу до екологічної інформації на сьогодні наскрізно пронизують абсолютно все правове регулювання економічних відносин і забезпечення екологічної безпеки, що є системним базовим підходом права Європейського Союзу. У європейському законодавстві також закріплено поєднання й одночасна реалізація принципу доступу до екологічної інформації та принципу публічності в діяльності органів як Євросоюзу, так і національних органів держав – членів ЄС, де чітко регламентовані стандарти та процедури ухвалення будь-яких рішень з точки зору врахування екологічних інтересів і прав людини через забезпечення доступу до екологічної інформації. Інші українські вчені²⁰ звертають увагу на офіційне ототожнення законодавцем цих категорій як у національному, так і в європейському законодавстві, та зауважується на різному розумінні законодавцем цієї правової категорії, що зумовлює ризики правової визначеності у тлумаченні терміна “екологічна інформація” та викликає проблеми у його подальшій реалізації. Також деякими науковцями наголошується на визначенні екологічної інформації в контексті доступу до неї громадського сектору, що на рівні з іншими правами перебувають у стані наукового дискурсу через відсутність належних процедурних рішень. На додаток, при розгляді права на екологічну інформацію як складової конституційного права, вчені наголошують, що екологічна інформація являє собою повні, достовірні, своєчасні та вичерпні дані, знання, навички або відомості про стан навколишнього природного середовища, його компоненти та взаємодію між ними, екологічні загрози та небезпеки, заходи та засоби охорони, а також освітні заходи та

¹⁹ Доступ до екологічної інформації в Україні під час війни (20 грудня, 2024) <<https://www.irf.ua/dostup-do-ekologichnoyi-informaciyi-v-ukrayini-pid-chas-vijny>> (дата звернення 27.04.2025).

²⁰ Н Бровко, М Терещук, ‘Право на екологічну інформацію як складова конституційного права людини на інформацію’ [2022] 55 Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету 24.

пропаганда природоохоронного руху, відкритий доступ до яких має на меті забезпечення основоположних конституційних прав та інтересів людини та збереження середовища її існування²¹.

На нашу думку, сутність права на екологічну інформацію у своїй основі є витоком екологічної безпеки, тобто стану екології та навколишнього середовища, що є охоронюваним надбанням кожної територіальної громади, де кожен мешканець такої громади за наявності й відкритості екологічної інформації, що перебуває в розпорядженні територіальної громади, може бути обізнаним і попередженим про поточний стан середовища та життєдіяльності території. І зміст такої інформації може містити наявні загальні дані про екологічні показники певної територіальної громади, критерії і показники екологічних даних території, на нашу думку, може бути розширено та надалі деталізовано.

Тому територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування є найближчими до громадян і мешканців громад суб'єктами розпорядження екологічною інформацією, однак установлені обмеження під час дії правового режиму воєнного стану в Україні, як один із безпекових заходів захисту екологічної інформації, стали перепорою в доступі до більшої частини екологічної інформації загалом, що надалі спонукало законодавця до внесення відповідних змін та до часткового відкриття доступу до екологічної інформації.

Зміни було прийнято комплексно Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля”²², нормами якого було уніфіковано поняття екологічної інформації, різність розуміння, різність підходів, законом було покращено правореалізаційну складову визначення, однак відповідно до п. 1 прикінцевих положень цього Закону він набирає чинності через шість місяців з дня скасування чи припинення воєнного стану, введеного Указом Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”. Положеннями нової ст. 22³ Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” серед іншого встановлено, що місцеві ради є суб'єктами, що здійснюють спостереження за станом довкілля або його складових, з використанням засобів вимірювальної техніки, які повинні відповідати вимогам законодавства про метрологію та метрологічну діяльність. Дані та інформація, отримані в результаті спостережень за станом довкілля або його складових, використовуються для забезпечення інфор-

²¹ С. Веремієнко, Н. Кугук, “Право громадян на екологічну інформацію: поняття та проблеми реалізації”, *Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпро, 10–11 січ. 2020 р.* (Правовий світ 2020) 57–60.

²² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля: Закон України № 2973-IX від 20.03.2023 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2973-20#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

маційних потреб управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, і органи місцевого самоврядування безоплатно передають такі дані та інформацію до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Зокрема, такі дані також можуть використовуватися ними для забезпечення інформаційних потреб управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. При цьому новими частинами 2, 4, 5 ст. 25 також визначено, що інформація про стан довкілля (екологічна інформація) не належить до інформації з обмеженим доступом і може бути надана на запит згідно з законодавством про доступ до публічної інформації. Екологічна інформація розпорядника, яким може бути територіальна громада в особі органу місцевого самоврядування, що фізично зберігається для нього іншими особами, підлягає наданню на запит розпорядником на загальних засадах.

Більше того, нормами нової ст. 25² Закону “Про охорону навколишнього природного середовища” закріплено головні компоненти інформаційного забезпечення щодо прийняття управлінських рішень у галузі охорони навколишнього природного середовища, які визначають змістовну частину інформаційних потреб управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, якими є такі: а) фактори, які справляють значний вплив на довкілля; б) антропогенне навантаження на довкілля та його складові; в) стан довкілля, включаючи обсяг наявних природних ресурсів та їхню якість; г) вплив на стан природних екосистем, соціально-економічний розвиток та здоров'я людей; ґ) наявність і рівень ефективності природоохоронних стратегій, програм і заходів, спрямованих на подолання негативного впливу на довкілля. Інформаційні потреби управління в галузі охорони навколишнього природного середовища є основою для формування та функціонування державної системи моніторингу довкілля та її підсистем, а також здійснення державної статистичної діяльності. Завдання щодо встановлення відповідного переліку інформаційних потреб управління в галузі охорони навколишнього природного середовища покладено на Кабінет Міністрів України.

Також нормами ст. 25² цього Закону з метою надання адміністративних та інших публічних послуг у галузі охорони навколишнього природного середовища запроваджується створення загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення прийняття управлінських рішень і доступу до екологічної інформації. Більше того, мережа такої автоматизованої інформаційно-аналітичної системи передбачає створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорону, захист інформації, а також електронну взаємодію між фізичними та юридичними особами, фізичними особами – підприємцями, органами державної влади, самоврядними органами територіальних громад – органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами.

У комплексі Законом внесено зміни й до інших законів України: “Про природно-заповідний фонд України”²³, “Про рослинний світ”²⁴, “Про державну геологічну службу України”²⁵, “Про охорону атмосферного повітря”²⁶, “Про тваринний світ”²⁷, “Про питну воду та питне водопостачання”²⁸, “Про охорону земель”²⁹, “Про екологічну мережу України”³⁰, “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів”³¹, “Про інформацію”, “Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів”³², “Про управління відходами”³³.

Як зазначалось, у громадянському суспільстві України питання правового забезпечення суб’єктів розпорядження екологічною інформацією, до яких на рівні територіальних громад віднесено органи місцевого самоврядування, становить суттєвий суспільний інтерес у громад особливо під час дії воєнного стану в Україні. Тому фахівці та науковці в одному з останніх комплексних досліджень³⁴ провели практичний моніторинг доступу до екологічної інформації щодо відкритості, оновлення, доступності інформації про стан навколишнього середовища розпорядниками екологічної інформації, а також питання щодо гармонізації національного законодавства з нормами директив Європейського Союзу. Зокрема, на основі базових законів України – “Про інформацію”, “Про доступ до публічної інформації”, “Про охорону навколишнього природного середовища” та в межах Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних³⁵, фахівці проекту дослідили 209 наборів екологічних даних (екологічні відкриті дані; екологічні дані, що в своєму складі містять екологічні дані; екологічна інформація, що має суспільний інтерес (то-

²³ Про природно-заповідний фонд України: Закон України № 2456-XII від 16.06.1992 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

²⁴ Про рослинний світ: Закон України № 591-XIV від 09.04.1999 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-14#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

²⁵ Про державну геологічну службу України: Закон України № 1216-XIV від 04.11.1999 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1216-14#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

²⁶ Про охорону атмосферного повітря: Закон України № 2707-XII від 16.10.1992 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

²⁷ Про тваринний світ: Закон України № 2894-III від 13.12.2001 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

²⁸ Про питну воду та питне водопостачання: Закон України № 2918-III від 10.01.2002 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2918-14#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

²⁹ Про охорону земель: Закон України № 962-IV від 19.06.2003 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

³⁰ Про екологічну мережу України: Закон України № 1864-IV від 24.06.2004 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1864-15#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

³¹ Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів: Закон України № 1103-V від 31.05.2007 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1103-16#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

³² Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів: Закон України № 377-IX від 12.12.2019 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

³³ Про управління відходами: Закон України № 2320-IX від 20.06.2022 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

³⁴ Доступ до екологічної інформації в Україні під час війни. Звіт ГО “SaveDnipro” <<https://www.youtube.com/watch?v=63Vla7oIkZA>> (дата звернення 27.04.2025).

³⁵ Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: постанова Кабінету Міністрів України № 835 від 21 жовтня 2015 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>> (дата звернення 27.04.2025).

бто екологічна інформація з відкритим, обмеженим, закритим доступом (або така, що не оновлюється через закриття даних з початку дії правового режиму воєнного стану в Україні)) від 74 розпорядників екологічною інформацією за період 2022–2024 рр. і виявлено, що лише 38 % із цих наборів мають відкритий доступ. Відповідно до складеного умовного рейтингу відкритості серед найбільших розпорядників даних екологічної інформації у відкритому доступі є: Державна служба геології та надр України, Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Міністерство енергетики України, обласні державні адміністрації, обласні військові адміністрації, а також міські ради. Як зазначено в дослідженні, доволі низький рівень відкритості екологічної інформації демонструють міські ради обласних центрів (серед 27 наборів даних екологічної інформації з відкритим доступом – 25,9 %, з обмеженим доступом – 14,8 %. Варто відзначити, що найбільш відкритою екологічною інформацією для місцевих територіальних громад у цьому дослідженні є дані про місцеві насадження, що підлягають видаленню відповідно до виданих актів обстеження зелених насаджень, і якщо ця інформація публікується вчасно, жителі громади і громадськість можуть впливати на питання видалення чи перенесення зелених насаджень (зелених облаштувань) шляхом звернень. Порівняно з обласними військовими адміністраціями і обласними державними адміністраціями серед 27 наборів даних екологічної інформації з відкритим доступом – 44,4 %, з обмеженим доступом – 11,1 %. При цьому на об'єднанні територіальні громади результати такого дослідження не поширилися, з огляду на те, що саме громади обласних центрів є найбільшими місцевими розпорядниками екологічної інформації. Зазначено і про повністю закрити інформацію, якою до прикладу, є інформація про сплату екологічного податку тощо.

Висновки. Загалом, аналізуючи правове забезпечення діяльності територіальної громади як суб'єкта розпорядження екологічною інформацією, у цьому контексті слід відзначити чільне місце територіальних громад у особі органів місцевого самоврядування як найбільш наближених до громадянина або мешканця громади розпорядника екологічною інформацією, наявності в органів місцевого самоврядування відповідних повноважень і технічних можливостей. З часу дії правового режиму воєнного стану в Україні роботу державних реєстрів і доступ до електронних порталів, де опублікована екологічна інформація, порталів територіальних громад та можливості звернення до таких розпорядників інформацією, було частково відновлено. Однак доволі велика кількість даних (у т. ч. даних з державних реєстрів) перебувають у обмеженому доступі або закритому доступі, що є перешкодою для підтвердження і наявності втрат від наслідків збройної агресії Російської Федерації на територію України, обліку та підрахунків відновлювальних заходів у громадах і на територіях громад, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією. Важливою особливістю територіальних громад також є можливість звернення до центрів

надання адміністративних послуг, що розташовані в громадах та є структурними підрозділами територіальних громад для отримання інформації, що містить офіційні дані, а також які можуть мати і власні територіальні підрозділи, віддалені робочі місця, мобільні офіси доступності тощо. Територіальна громада, на наше переконання, є потужним належним розпорядником екологічної інформації та правовою підмогою в доступності до офіційної екологічної інформації на місцях, первинними розпорядниками та держателями якої є органи державної влади в особі міністерств, відомств, агенцій. Можна погодитись і підтримати експертні висновки дослідження щодо подальшої відкритості та належного правового забезпечення суб'єктів розпорядження екологічною інформацією, яка може бути більш відкритою як у контексті апроксиміювання національного законодавства до *acquis* ЄС, положень Орхуської конвенції, так і щодо нагальної потреби запровадження заходів обліку та екологічного відновлення територіальних громад, яким завдано неоправної екологічної шкоди державою-агресором.

REFERENCES

Bibliography

Journal articles

1. Krasnova M, Krasnova J, Golovko L, Kondratiuk T, 'Legal Problems in the Implementation of the Environmental Impact Assessment in Ukraine: A Critical Review' [2021] 4(2) *Grassroots Journal of Natural Resources* 91–102 <https://doi.org/10.33002/nr2581.6853.040207>
2. Ladychenko V, Golovko L, 'Implementation of European Environmental Policy in Ukraine: Problems and Prospects' [2017] 6(3) *European Journal of Sustainable Development* 333 <https://doi.org/10.14207/ejsd.2017.v6n3p333>
3. Ladychenko V, Golovko L, 'The Right of Access to Environmental Information in Ukraine and the EU' [2018] 7(3) *European Journal of Sustainable Development* 455 <https://doi.org/10.14207/ejsd.2018.v7n3p455>
4. Yemelianenko K, 'Peculiarities of ensuring environmental safety by territorial communities during martial law' [2024] 5 *Юридичний науковий електронний журнал* 71–75.
5. Brovko N, Tereshchuk M, 'Pravo na ekolohichnu informatsiiu yak skladova konstytutsiinoho prava liudyny na informatsiiu' [2022] 55 *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu* 24 (in Ukrainian).

Conference papers

6. Veremienko S, Kuhuk N, 'Pravo hromadian na ekolohichnu informatsiiu: poniattia ta problemy realizatsii', *Suchasni naukovy doslidzhennia predstavnykiv yurydychnoi nauky – prohes zakonodavstva Ukrainy maibutnoho: Materialy mizhnar. nauk.-prakt. konf., m. Dnipro, 10–11 sich. 2020 r. (Pravovyi svit 2020)* 57–60 (in Ukrainian).

Websites

7. Dostup do ekolohichnoi informatsii v Ukraini pid chas viiny (20 hrudnia, 2024) <<https://www.irf.ua/dostup-do-ekologichnoyi-informaciyi-v-ukrayini-pid-chas-viiny>> (accessed 27.04.2025) (in Ukrainian).
8. Dostup do ekolohichnoi informatsii v Ukraini pid chas viiny. Zvit HO "SaveDnipro" <<https://www.youtube.com/watch?v=63Vla7oIkZA>> (accessed 27.04.2025) (in Ukrainian).

Karim Yemelianenko,
Viktor Ladychenko,
Bohdan Yarynko

ON THE LEGAL SUPPORT FOR THE ACTIVITIES
OF A TERRITORIAL COMMUNITY AS A SUBJECT
OF ENVIRONMENTAL INFORMATION MANAGEMENT

ABSTRACT. The article is devoted to the study of the issue of legal support for the activities of a territorial community as a subject of environmental information management. The article analyses the legal basis of international and national legislation and some norms in the context of approximation of national legislation to the EU acquis on the disposal of and access to environmental information. The authors of the article have studied the provisions of national legislation from the provisions of the Constitution of Ukraine and the principles of the State Environmental Policy Strategy of Ukraine and the provisions of laws containing legal regulation of the status of information and environmental information in general to the provisions defining the powers of entities managing environmental information, the powers of a territorial community as a subject of environmental information management, as well as the powers to use, access, collect and disseminate and restrict environmental information held by the public authorities. The authors thoroughly review the legislative innovations regarding access, dissemination and disposal of environmental information by local self-government bodies. The authors thoroughly examine the legislative innovations regarding access, dissemination and disposal of environmental information by local self-government bodies. In particular, the authors also draw attention to the theoretical and practical aspects of understanding and applying approaches to defining the conceptual and categorical apparatus of environmental information and the subjects of environmental information management at the level of local self-government bodies.

The purpose of this article is to analyse the international and national legal acts that define a territorial community, in particular, represented by local self-government bodies, as a subject of environmental information management.

The results of the study are based on the analysis of current international and national legislation, provisions of legislative innovations that have not yet entered into force, and the approaches and use of such entities as local governments as environmental information managers. In particular, the authors draw attention to the possibilities of accessing and obtaining data containing environmental information about a territorial community or a part of it, legislative restrictions on the use and disposal of environmental information by local self-government bodies as subjects of environmental information management, access to data on the state of the environment during the martial law regime, and the need for greater accessibility to official data containing environmental information about a territorial community. The authors provide an example based on the results of a comprehensive study of the openness and proper legal support of entities managing environmental information, including the study of the openness of data with environmental information at the level of local councils. Based on the conclusions regarding the openness of environmental information data at the level of local governments, the authors emphasise the urgent need to expand access to environmental information, in particular, to implement measures for accounting and environmental restoration of territorial communities that have suffered irreparable environmental damage by the aggressor state.

KEYWORDS: territorial community; environmental information; local self-government body; subject of environmental information management; access to environmental information.