

ПРАВОВА ОХОРОНА ДОВКІЛЛЯ; ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Данилюк Л.Р.

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.6

Постановка проблеми. Право на екологічну інформацію має основоположний характер і належить до одних із пріоритетних у системі екологічних прав. Проте саме поняття екологічного інформування є комплексним і його розуміння не зводиться тільки до права на екологічну інформацію, що особливо важливо наголосили при визначенні еколого-інформаційних правовідносин і дослідженні їх структури. В умовах сформованого на сьогодні інформаційного суспільства належне законодавче та організаційне забезпечення будь-яких інформаційних відносин набуває все більшого значення. Якщо ж вести мову про еколого-інформаційні відносини, то фактично від рівня їх правового регулювання та якості функціонування залежить можливість реалізації не тільки права на екологічну інформацію, але в певній мірі й інших екологічних прав.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інформування в галузі охорони навколишнього природного середовища є об'єктом обговорення у працях багатьох представників науки екологічного права, зокрема В. І. Андрейцева, Г. В. Анісімової, Г. І. Балюк, А. П. Гетьмана, І. І. Каракаша, Н. Р. Кобецької, В. В. Костицького, М. В. Красної, Н. Р. Малишевої, Г. В. Мороз, Ю. С. Шемшученка та інших. Водночас аналіз змісту екологічного інформаційного забезпечення, виявлення його особливостей, з'ясування практичних аспектів здійснення й надалі залишаються актуальними.

Мета цієї статті полягає в вивченні доктринальних підходів до розуміння поняття екологічного інформування та обґрунтуванні авторських висновків по тематиці дослідження.

Виклад основного матеріалу. У Великій українській юридичній енциклопедії екологічне інформаційне забезпечення трактується як: а) напрям державної екологічної політики; б) одна з найважливіших функцій екологічного управління; в) одна з основних гарантій реалізації права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту та права на її поширення; г) визначена законодавством діяльність спеціально уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, діяльність яких може негативно вплинути або впливає на стан навколишнього природного середовища, здоров'я людей по доведенню (оприлюдненню) до заінтересованої громадськості, органів та осіб, які приймають управлінські та інші рішення, а також надання екологічної інформації за інформаційним запитом [1, с. 283].

Т. В. Грушкевич стверджує, що екологічне інформаційне забезпечення має комплексний характер, оскільки забезпечує суспільство полівидовою екологічною інформацією. Його багатofункціональність проявляється також у різних підходах до розуміння даного інституту, згруповуючи які можна виділити три основних, як засіб забезпечення екологічної безпеки, як напрям державного управління щодо реалізації державою своєї національної екологічної політики та як засіб забезпечення права громадян на екологічну інформацію [2, с. 607]. Такий підхід підтримують й інші вчені [3 с. 261]. Всі ці форми мають під собою конституційне підґрунтя у вигляді відповідних норм Основного Закону. Однак, їх практичне втілення залежить від дієвості галузевого законодавства, що деталізує конституційні норми і передбачає процес їх реалізації [2, с. 607].

Розглядаючи екологічне інформування крізь призму державної екологічної політики науковці констатують, що за сучасних глобалізаційних викликів інформаційний механізм реалізації ефективної державної політики у сфері екологічної безпеки дер-

жави стає дедалі важливішим. В умовах швидких, безупинних і непередбачуваних змін зовнішнього середовища державна політика у сфері охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки не може бути ефективною без належного інформаційного забезпечення [4, с. 76–77].

Під механізмом забезпечення екологічної безпеки найчастіше мають на увазі комплекс державних засобів, взаємопов'язаних і спрямованих на досягнення екологічної безпеки шляхом регулювання діяльності суб'єктів екологічних відносин та контролю за нею за допомогою групи відповідних механізмів ухвалення державно-управлінських рішень у сфері екологічної безпеки держави. На погляд А. Е. Омарова, до основних державно-управлінських механізмів екологічної безпеки держави можна віднести такі: 1) фінансово-економічний; 2) організаційний – державну систему екологічної безпеки; 3) технологічні механізми; 4) правовий; 5) інформаційний [4, с. 90–91]. Серед них все більш значущим стає саме інформаційний [4, с. 99].

Згідно з ч. 1 ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», екологічна безпека – це такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. Відповідно до ч. 2 цієї ж статті, екологічна безпека гарантується громадянам України здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів.

За своїм змістом державно-правові заходи не однорідні. Їх можна поділити на декілька видів залежно від спрямованості дій: організаційно-превентивні, регулятивно-стимулюючі, розпорядчо-виконавчі, охоронно-відновлювальні та забезпечувальні. Вони утворюють своєрідний правовий механізм, який слід розуміти як систему державно-правових засобів, спрямованих на регулювання діяльності, спроможної посилювати рівень екологічної безпеки, попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для населення і природних систем, локалізацію проявів екологічної небезпеки [5, с. 126; 6, с. 94].

Організаційно-превентивні заходи спрямовані на виявлення екологічно небезпечних для навколишнього природного середовища та здоров'я людини територій, зон, об'єктів і видів діяльності, а також здійснення певних заходів для попередження виникнення екологічної небезпеки. До них відносять: 1) обліково-установчі; 2) реєстраційні; 3) експертно-оціночні; 4) інформаційно-прогностичні. До останньої групи – інформаційно-прогностичних заходів належить прогнозування, планування, моніторинг, інформування та інші заходи, що розглядаються як функції управління в галузі екології [5, с. 126, 128].

М. В. Краснова також вважає, що у межах механізму правового забезпечення екологічної безпеки екологічне інформаційне забезпечення належить до організаційно-превентивних заходів, у межах яких здійснюється систематичне інформування державних органів про екологічний стан в Україні або ж в окремому регіоні, про стан захворюваності населення, природні і техногенні катастрофи та аварії тощо [3, с. 261].

Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [7] інформування та комунікація закріплені як основні інструменти реалізації державної екологічної політики.

Тобто екологічне інформування є елементом правового механізму (інструментом) реалізації державної політики в сфері забезпечення екологічної безпеки. Зокрема воно належить до інформаційно-прогностичних, організаційно-превентивних заходів в системі державно-правових засобів, спрямованих на гарантування стану навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

Концептуальні та методологічні основи ефективного управління екологічною безпекою для глобального, національного й локального рівнів управління визначаються А. Е. Омаровим через формування системи екологічної інформації, яка має забезпечувати вирішення цілої низки завдань, а саме: підготовки повної і достовірної інформації про стан середовища, передбачення ймовірних наслідків суспільної діяльності; моделювання проце-

сів, що відбуваються в навколишньому середовищі, та можливих результатів ухвалених державно-управлінських рішень; створення інституціональних засад для розвитку активного інформування населення щодо екологічних ризиків; підготовка електронних карт, що відображають стан навколишнього середовища території [4, с. 25].

Крім цього особливе значення має екологічне інформаційне забезпечення в сфері природокористування. За його допомогою органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування отримують дані про природні ресурси, їх кількісні та якісні характеристики, на основі яких вирішують питання про можливість надання природних ресурсів у спеціальне використання чи обмеження такого використання за екологічними чинниками, допустимі обсяги споживання природних сировинних ресурсів на тій чи іншій території, розподіл природних ресурсів між окремими природокористувачами, визначення природних об'єктів, на яких допускається загальне природокористування тощо [8].

Слід зауважити, що в такому контексті поняття екологічного інформаційного забезпечення дещо розширює звичний для нас підхід до розуміння екологічного інформування. Адже в більшості випадків, коли говориться про екологічну інформацію чи інформування щодо стану довкілля в першу чергу маються на увазі дані про пені фактори, які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, загрозу виникнення надзвичайних екологічних ситуацій тощо, тоді як наведені дефініції є значно об'ємнішими за змістом.

У системі державного управління природокористуванням екологічне інформаційне забезпечення має два призначення: перше – сприяння організації сталого природокористування, яке не призводить до деградації природного середовища та його окремих елементів, надає можливість розвивати економіку, не зменшуючи її ресурсну базу; друге – створення умов для організації ефективного державного та громадського контролю за збереженням природних ресурсів, їх відтворенням і раціональним використанням. У першому випадку на основі обліку кількісних, якісних та інших характеристик природних ресурсів за допомогою кадастрів

природних ресурсів, інших систем обліку в цій сфері та даних моніторингу довкілля розробляються плани та програми з питань охорони довкілля, охорони та раціонального використання природних ресурсів, здійснюється розподіл природних ресурсів між природокористувачами. У другому – оцінюється стан довкілля, окремих природних ресурсів, на підставі проведеного аналізу виявляються слабкі місця в організації природокористування та здійснюються заходи щодо їх усунення. Також отримана від природокористувачів інформація є основою для оцінки відповідності діяльності, пов'язаної з природокористуванням, вимогам охорони та раціонального використання природних ресурсів, прийняття на її основі рішень щодо усунення виявлених правопорушень, застосування до правопорушників відповідних санкцій [8].

Виходячи з ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», управління охороною навколишнього природного середовища полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, оцінки впливу на довкілля, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності. Відповідно екологічне інформування безумовно є однією з функцій управління в галузі охорони довкілля.

Інформування про стан довкілля як функція управління в галузі охорони довкілля має на меті забезпечення вільного доступу громадянам та іншим суб'єктам до повних, об'єктивних, достовірних даних, що входять в зміст екологічної інформації [9, с. 102].

Інформування про стан навколишнього природного середовища належить до стабілізаційних функцій управління у сфері природокористування та охорони довкілля й являє собою діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, спрямовану на забезпечення вільного доступу до наявних відкритих, своєчасних, повних і достовірних відомостей про події, предмети, факти, процеси у сфері використання, відтворення природних ресурсів та природних комплексів, охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки [5, с. 54–55].

М. В. Краснова визначає функцію екологічного інформаційного забезпечення як урегульовану екологічним законодавством діяльність спеціально уповноважених органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, діяльність яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей щодо подання, збору, обробки, узагальнення та оприлюднення відомостей про екологічну, в тому числі радіаційну обстановку, та стан захворюваності населення [3, с. 261].

З позиції В. М. Комарницького, екологічне інформаційне забезпечення як функція державного управління у сфері спеціального природокористування здійснюється органами державного управління, на які покладено організацію збирання інформації про стан природних ресурсів, їх розподіл між природокористувачами, накопичення такої інформації в передбачений законодавством спосіб та оприлюднення, забезпечення вільного доступу до неї [8].

З огляду на підходи науковців до тлумачення екологічного інформування як функції управління, можна стверджувати, що вона реалізується через виконання уповноваженими державними органами та органами місцевого самоврядування своїх обов'язків щодо збору, обробки, надання та використання інформації, яка стосується охорони та відтворення навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Як засіб забезпечення права громадян на екологічну інформацію екологічне інформаційне забезпечення спрямоване на гарантування доступу до наявних відкритих, повних і достовірних відомостей про події, явища, предмети, факти, процеси у сфері використання, відтворення природних ресурсів, природних комплексів і ландшафтів, природно-соціальних умов і процесів, екологічних систем, антропогенних комплексів, охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки. Такий засіб дає змогу громадянам реалізувати своє конституційне право щодо вільного збору, одержання, узагальнення, поширення будь-якої інформації у будь-який спосіб [3, с. 261].

Таким чином Т. В. Грушкевич приходить до висновку, що еколого-інформаційне забезпечення є однією з основних гарантій реалізації конституційного права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також права на її поширення [2, с. 606].

Деякі вчені розглядають екологічне інформування в контексті права громадян на сприятливе навколишнє середовище і висловлюють думку, що останнє реалізується лише тоді, коли громадяни володіють екологічною інформацією [10, с. 8]. Право кожного на достовірну інформацію про стан навколишнього середовища справді знаходиться у взаємозв'язку з правами на сприятливе навколишнє середовище і на відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю або майну екологічними правопорушеннями [11, с. 35]. Однак такі підходи не повинні виключати самостійність права на достовірну інформацію про стан навколишнього середовища [12, с. 198]. Воно дійсно входить до складу інших екологічних прав, проте це не позбавляє його самостійного значення. Дане конституційне право лежить в основі права громадян на екологічну інформацію і разом з цим є його складовою частиною [11, с. 35].

А. С. Євстігнєєв аналізуючи право на екологічну інформацію як гарантію забезпечення права на екологічну безпеку при здійсненні природокористування підсумовує, що чинне законодавство не забезпечує належної реалізації права фізичної особи на отримання інформації про вплив на екологічну безпеку діяльності щодо використання природних ресурсів, яка часто є джерелом екологічного ризику, що зумовлює внесення відповідних змін і доповнень до нього, спрямованих на ефективний правовий механізм реалізації цього права, що стане нормативною гарантією забезпечення екологічної безпеки природокористування [13].

Ще один підхід до розуміння екологічного інформаційного забезпечення – це дослідження його як діяльності уповноважених суб'єктів. Але фактично висвітлення екологічного інформування таким шляхом призводить до трактування його як функції управління в сфері природокористування та охорони довкілля. За винятком діяльності підприємств, установ та організацій, функціонування яких може негативно вплинути або впливає на стан

навколишнього природного середовища, здоров'я людей по доведенню (оприлюдненню) до заінтересованої громадськості, органів та осіб, які приймають управлінські та інші рішення, а також надання екологічної інформації за інформаційним запитом (тобто діяльності інших розпорядників інформації), яка не охоплюється визначенням екологічного інформування як функції управління.

Адже екологічне інформування як функція управління – це врегульована нормами екологічного законодавства діяльність уповноважених державних органів та органів місцевого самоврядування щодо збору, обробки, надання та використання інформації, яка стосується охорони та відтворення навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Екологічне інформаційне забезпечення включає в себе сукупність засобів, спрямованих на: а) збір необхідної інформації як об'єкта гарантування; б) додержання процедури обробки інформації, яка завершується її підготовкою до використання; в) розподіл або надання інформації можливим користувачам; г) використання інформації, враховуючи оцінку її якості та повноти, або ж прийняття важливих екологічно значущих рішень на підставі офіційної та іншої інформації [3, с. 262].

Тобто екологічне інформування як функція управління проявляється не тільки в кореспондуючому праву громадян звертатися за інформацією обов'язку уповноважених законодавством органів надавати її. Насправді ж в це поняття включається ціла низка заходів, а саме: збір, обробка, надання, використання інформації про стан довкілля.

Належна реалізація даної функції є обов'язком уповноважених державних органів і органів місцевого самоврядування. Водночас виконання її цими органами є гарантією екологічних прав громадян, зокрема на безпечне для життя й здоров'я довкілля та вільний доступ до інформації про його стан.

О. І. Онищенко узагальнює, що інформаційне забезпечення охорони навколишнього природного середовища – це порядок забезпечення необхідною екологічною інформацією, що базується на застосуванні спеціальних засобів і методів її збирання, оброб-

ки, зберігання та поширення, який включає механізм реалізації права громадян на екологічну інформацію та діяльність державних органів в даній сфері. Екологічне інформування являє собою врегульовану нормами українського законодавства функцію державного управління, що полягає в обов'язку органів влади збирати, зберігати та поширювати відомості про стан довкілля з метою задоволення інформаційних потреб громадськості та, водночас, виступає гарантією права громадян на екологічну інформацію [12, с. 200–201].

Г. В. Випхановою на основі загальнотеоретичних правових категорій «механізм правового регулювання» та «правова система» з урахуванням особливостей суспільних відносин у сфері екологічної інформації, специфіки їх правового регулювання сформульовано визначення «правовий механізм інформаційного забезпечення природокористування та охорони навколишнього середовища». Він представляє собою систему правових засобів, опосередкованих правовими нормами екологічного, інформаційного та інших галузей права, направлених на правове регулювання еколого-інформаційних відносин та забезпечуючих ефективний правовий вплив на учасників цих відносин з метою реалізації їх екологічних прав, включаючи право на інформацію про стан навколишнього середовища [11, с. 12]. Під еколого-інформаційними відносинами автор розуміє суспільні відносини пов'язані з екологічною інформацією й еколого-інформаційними процесами, які виникають під час природокористування та охорони навколишнього середовища [11, с. 6–7, 12].

Висновки. Отже, поняття екологічного інформаційного забезпечення (екологічного інформування) має комплексний характер, який проявляється у різнофункціональних підходах до розуміння його змісту.

Як правило під екологічним інформаційним забезпеченням розуміють: елемент правового механізму (інструмент) реалізації державної політики в сфері забезпечення екологічної безпеки; функцію управління в сфері природокористування та охорони довкілля; гарантію прав громадян на безпечне для життя й здоров'я довкілля та вільний доступ до інформації про його стан.

На нашу думку, еколого-інформаційні правовідносини – це врегульовані актами міжнародного законодавства, Конституцією, законами і підзаконними нормативно-правовими актами України суспільні відносини, які виникають в процесі екологічного інформаційного забезпечення та реалізації права на вільний доступ до інформації про стан довкілля.

1. Велика українська юридична енциклопедія: у 20т. / Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т. ім. Ярослава Мудрого. Харків: Право, 2016. Т. 14: Екологічне право / редкол. Ю. С. Шемиученко (голова), А. П. Гетьман (заст. голови) та ін. 2018. 776 с.: іл.
2. Грушкевич Т. В. Конституційні засади екологічного інформаційного забезпечення. Вісник Донецького національного університету. Сер. В: Економіка і право. 2011. Вип. 1. С. 604–608.
3. Екологічне право України. Академічний курс: підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемиученка. Київ: Юридична думка, 2005. 848 с.
4. Омаров А. Е. Механізми формування та реалізація державної політики екологічної безпеки України: дис. ... д-ра наук з держ. упр-ня. Харків, 2019. 421 с.
5. Екологічне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. Харків: Право, 2009. 328 с.
6. Андрейцев В. І. Екологічне право: курс лекцій в схемах. Загальна частина. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.
7. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> (дата звернення: 20.10.2021).
8. Комарницький В. М. Правові питання екологічного інформаційного забезпечення у сфері природокористування. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2010. Вип. 1. С. 157–165. URL: <http://radnuk.info/statti/580-ekolog/14945-2011-01-21-03-01-31.html> (дата звернення: 09.10.2020).
9. Кобецька Н. Р. Екологічне право України: навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 352 с.
10. Алихаджиева А. С. Правовой механизм реализации права граждан на благоприятную окружающую среду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. 26 с.

11. Выпханова Г. В. Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2009. 62 с.
12. Онищенко О. І. Поняття інформаційного забезпечення охорони навколишнього природного середовища в законодавстві та науці. Прикарпатський юридичний вісник. 2013. Вип. 1 (3). С. 194–203.
13. Євстігнєєв А. Право на екологічну інформацію як гарантія забезпечення права на екологічну безпеку при здійсненні природокористування. Юридична Україна. 2011. № 6. С. 93–97. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/14448/%C0> (дата звернення: 20.10.2021).

Данилюк Л.Р. Наукові підходи до розуміння змісту поняття екологічного інформаційного забезпечення

Стаття присвячена вивченню підходів до розуміння змісту поняття екологічного інформаційного забезпечення в еколого-правовій доктрині. В науковому дослідженні встановлено, що визначення екологічного інформаційного забезпечення (екологічного інформування) має комплексний характер, який проявляється в різнофункціональних шляхах тлумачення його суті. Як правило під екологічним інформаційним забезпеченням розуміють: елемент правового механізму (інструмент) реалізації державної політики в сфері забезпечення екологічної безпеки; функцію управління в сфері природокористування та охорони довкілля; гарантію прав громадян на безпечне для життя й здоров'я довкілля та вільний доступ до інформації про його стан.

Ключові слова: екологічні права, екологічна інформація, екологічна безпека, екологічне управління, екологічне інформаційне забезпечення, еколого-інформаційні правовідносини.

Danyliuk L.R. Scientific approaches to understanding the meaning of the concept of environmental information support

In the conditions of the information society formed today the proper legislative and organizational maintenance of any information relations becomes more and more important. If we talk about environmental information relations, then in fact the level of their legal regulation and quality of operation depends on the possibility of exercising not only the right to environmental information, but to some extent other environmental rights.

The right to environmental information is fundamental and is one of the priorities in the system of environmental rights. However, the very concept of environmental informing is complex and its understanding is not limited to the right to environmental information.

Informing in the field of environmental protection is the subject of discussion in the works of many representatives of the science of environmental law. At the same time, the analysis of understanding the meaning of the concept of environmental information support remain relevant.

The article is devoted to the study of understanding the meaning of the concept of environmental information support in environmental and legal doctrine. In scientific research it is established that definition of environmental information support (environmental informing) has a complex character, which is manifested in multifunctional ways of interpreting its essence. As a rule, environmental information provision is understood as: an element of the legal mechanism (instrument) for the implementation of state policy in the field of environmental safety; management function in the field of nature using and environmental protection; guarantee the rights of citizens on a safe environment for life and health and free access to information about its condition.

Key words: environmental rights, environmental information, environmental safety, environmental management, environmental information support, environmental information legal relations.