
Г. В. Анісімова.

**КОНВЕНЦІЯ ПРО ДОСТУП ДО
ІНФОРМАЦІЇ, УЧАСТЬ ГРОМАД-
СЬКОСТІ В ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТ-
ТЯ РІШЕНЬ ТА ДОСТУП ДО ПРА-
ВОСУДДЯ З ПИТАНЬ, ЩО СТОСУ-
ЮТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ, Орхуська
конвенція (1998) – міжнар.-прав. до-
кумент, прийнятий на IV Конференції**

«Навколишнє середовище для Європи» 25 черв. 1998 в Орхусі. Конвенція ЄЕК ООН відкрита для підписання в Орхусі (Данія) 25 черв. 1998, а далі в центр. установах ООН у Нью-Йорку до 21 груд. 1998, відкрита для приєднання з 22 груд. 1998, набула чинності 30 жовт. 2001 і на цей час налічує 47 учасників, 46 з яких є державами, а 47-й учасник – це ЄС.

Україна підписала Орхуську конвенцію 25 черв. 1998, однією з перших у Європі, ВРУ ратифікувала її 6 лип. 1999 (ЗУ від 6 лип. 1999 № 832 «Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля»). Орхуська конвенція прийнята з метою сприяння захисту права кожної людини нинішнього і прийдешніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна зі Сторін гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, відповідно до положень цієї Конвенції. Складається з преамбули, 22 ст. і 2-х додатків.

Конвенція є результатом ініціативи європ. громад. сусп-ва та важливим інструментом для прийняття рішень, що впливають на довкілля. Орхуська конвенція розглядалася як ефективний інструмент держ. екол. політики. Задум щодо розробки Конвенції виник у ході реалізації проекту «Довкілля для Європи». Підґрунтям для опрацювання стали такі міжнар.-прав. нормат. акти, як:

Стокгольмська декларація з проблем довкілля (1972), положеннями якої встановлено право на «сприятливі умови життя у довкіллі, якість якого дозволяє вести достойне життя»; Резолюція ГА від 28 жовт. 1982 № 37/7 про Всесв. хартію природи і від 14 груд. 1990 № 45/94 про необхідність забезпечення здорового довкілля в інтересах добробуту людей; Європ. хартія з питань довкілля та охорони здоров'я, що була прийнята на першій Європ. конференції міністрів з питань довкілля та охорони здоров'я у Франкфурті (Німеччина, 1989); Ріо-де-Жанейрська декларація 1992, яка заклала базу всіх трьох визначальних елементів Орхуської конвенції; Декларація другої загальноєвроп. конференції «Довкілля для Європи», прийнята в Люцерні (Швейцарія, 1993); Софійські керівні принципи ЄЕК ООН по забезпеченню доступу до екол. інформації та участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань охорони довкілля, що були схвалені на третій конференції міністрів з питань довкілля у Софії (Болгарія, 1995). Підсумком цього процесу й стало прийняття на четвертій конференції міністрів з питань довкілля в Орхусі цієї Конвенції.

Орхуська конвенція базується на тригоні осн. екол. прав громадян, які тісно пов'язані між собою, що передбачені у ст. 4–9 Конвенції, а саме: доступ до екол. інформації; участь громадськості у процесі прийняття рішень щодо навколишнього середовища; доступ до правосуддя в екол. справах.

Відповідно до Конвенції екол. інформація визначається як будь-яка ін-

формація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи будь-якій ін. матеріальній формі про: а) стан таких складових навколишнього середовища, як повітря і атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафт і природ. об'єкти, біол. 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 адм. заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, політику, зак-во, плани і програми, що впливають або можуть впливати на складові навколишнього середовища, зазначені в підп. «а», і аналізі затрат і результатів та ін. екон. аналіз і припущення, використані в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища; с) стан здоров'я та безпеки людей, умов 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 або заходи, зазначені вище в підп. «б». Ст. 4 зазначеної Конвенції регламентується доступ до екол. інформації. Доступ означає і можливість користування систематизованими та узагальненими зібраннями інформації – такі як каталоги, реєстри, списки, архіви, офіц. друковані видання та веб-сайти органів владних повноважень. Надання ж потребує конкретного запиту і може стосуватись лише окремих конкретних одиниць цих зібрань. Надання екол. інформації повинно бути прозорим та легкодоступним.

В офіц. перекладі тексту Орхуської конвенції використано термін «інформація, що стосується навколишнього середовища (екологічна інформація)», терміни «довкілля» та «навколишнє середовище», виходячи зі змісту Конвенції, використовуються як синоніми. У ст. 50 КУ, ст. 10 ЗУ «Про інформацію» та ст. 293 ЦКУ йдеться про «інформацію про стан довкілля». Ст. 25 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» використовує термін «інформація про стан навколишнього природ. середовища (екол. інформація)». ЗУ «Про доступ до публічної інформації» оперує термінами «інформація про стан довкілля», «інформація про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та ін. надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян». Зміст та обсяг інформації, що охоплюється наведеними дефініціями, не тотожний, існує дублювання норм, напр., у п. 3 ч. 4 ст. 21 ЗУ «Про інформацію», який попри інформацію про стан здоров'я людей, що є складовою інформації про стан довкілля, виділяє інформацію про стан здоров'я населення, не розмежовуючи зазначені поняття.

У п. 4 ст. 2 Орхуської конвенції надано визначення «громадськості» – це одна або більше фіз. чи юрид. осіб, їх об'єднання, орг-ції або групи, які діють згідно з нац. зак-вом або практикою. Кожна зі Сторін договору забезпечує належне визнання об'єднань, орг-цій або груп, що сприяють охороні навколишнього середовища, та надає їм відповідну підтримку і забезпечує відповідність своєї нац. прав. системи цьому

зобов'язанню. Ця інформація надається громадськості відповідно до зазначеного нормат.-прав. акта, в максимально стислі строки, але не пізніше одного місяця після подання заяви, якщо тільки обсяги та складність відповідної інформації не виправдовують продовження цього терміну до 2-х місяців після подання заяви. Подавця заяви інформують про будь-яке продовження строків і про причини, які є підставою для цього. Конвенцією передбачені підстави для відмови у наданні екол. інформації (ч. 3, 4 ст. 4).

У тих випадках, коли держ. орган не має у своєму розпорядженні екол. інформації, яка міститься у запиті, цей держ. орган у максимально стислий строк інформує подавця запиту про держ. орган, до якого, як він вважає, можна звернутися із запитом про надання відповідної інформації, або передає цей запит такому органу та належним чином повідомляє про це подавця запиту.

Відмова у запиті надається у максимально стислі строки, але не пізніше одного місяця, якщо тільки складність інформації не виправдовує продовження цього строку до двох місяців з моменту подання запиту. Подавця запиту інформують про будь-яке продовження такого строку і про його причини.

Надання екол. інформації належить до конституційних екол. прав громадян. Прав. режим екол. інформації та процедура її надання регламентуються також ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про інформацію», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населен-

ня», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації» тощо.

Відповідно до Конвенції країни повинні вживати заходів щодо поступового розгортання узгодженої загальнонац. системи кадастрів чи реєстрів забруднень з використанням структурованої, автоматизованої та доступної для громадськості бази даних, що накопичується на основі стандартизованої системи звітності з урахуванням міжнар. досвіду, якщо це доцільно. Така система може містити дані про проникнення, викиди і перенесення певного класу речовин і продуктів, які є наслідком певних видів діяльності, у т. ч. при користуванні водою, енергією та прир. ресурсами, у різні сфери навколишнього середовища як у місцях переробки та видалення відходів, так і поза ними. Конвенція вимагає від держав забезпечення контролю за викидами і перенесеннями забруднювачів. Поступово держави повинні вводити реєстри викидів і перенесення забруднювачів (РВПЗ), що становлять кадастри забруднювачів з пром. зон та ін. джерел. Створення таких реєстрів регламентується Протоколом по РВПЗ від 21 трав. 2003. РВПЗ повинні бути загальнодоступними через Інтернет, безкоштовними, зручними для користувача і своєчасно оновлюватися. Положення, що регламентують конфіденційність даних, мають бути обмежені й дозволяти громадськості брати участь в їх подальших розробленні та оновленні.

З ратифікацією Конвенції Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити на нац. рівні участь громадськості: у прийнятті рішень щодо конкретних

видів діяльності (ст. 6 Конвенції); у питаннях розроблення планів, програм і політ. документів, пов'язаних із навколишнім середовищем (ст. 7 Конвенції); у підготовці нормат. актів виконавчої влади і/або загальнообов'язкових юрид. актів (ст. 8 Конвенції). При цьому у Конвенції (ч. 4 ст. 6) наголошується, що «Кожна зі Сторін забезпечує участь громадськості вже на ранньому етапі, коли відкриті всі можливості для розгляду різних варіантів, і коли участь громадськості може бути найбільш ефективною». Орхуська конвенція вимагає вдосконалити процедури участі громадян у прийнятті екол. рішень. Зокрема, передбачається залучення громадськості до дозвільної діяльності компетентних органів у галузі охорони довкілля, до формування екол. планів і програм, а також захист такого права у суді. Право на участь громадськості у процесі прийняття рішень дозволяє посилити підзвітність осіб, що приймають рішення.

«Зацікавлена громадськість» розглядається як громадськість, на яку справляє або може справити вплив процес прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, або яка має зацікавленість у цьому процесі; для цілей цього визначення недерж. орг-ції, які сприяють охороні навколишнього середовища та відповідають вимогам нац. зак-ва, вважаються такими, що мають зацікавленість. «Зацікавлена громадськість» повинна бути проінформована про заплановану діяльність на початковій стадії процесу, коли ще існують альтернативні варіанти. Представники громадськості можуть безко-

штовно отримати і вивчити потрібну інформацію, у т. ч., що стосується можливого впливу проекту на навколишнє середовище і запропонувати альтернативні варіанти. Представники громадськості набувають права висловлювати своє ставлення і погляди, а держ. органи повинні взяти їх до уваги.

На виконання положень Орхуської конвенції в Україні прийнято Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля (2003), яке регулює порядок проведення громад. обговорень – процедури виявлення громад. думки з метою її врахування при прийнятті органами виконавчої влади рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля (навмисне вивільнення генетично змінених організмів; розміщення, проектування, будівництво або реконструкція об'єктів; розробка проектів нормат.-прав. актів тощо).

Щоб доступ до інформації та участь громадськості в процесі прийняття рішень були ефективними, громадськість повинна мати можливість звернутися до суду або скористатися процедурою адм. розгляду. Порушення права на доступ і до інформації, і на участь у процесі прийняття рішень є підставою для звернення до суду. Представники громадськості можуть звертатися до суду, якщо було порушено закон або який-небудь компетентний орган не дотримується встановлених процедур. За Конвенцією не обов'язково, щоб мав місце факт порушення екол. прав саме заявника. Це положення, закладене в Конвенції, є новацією не тільки для

нац. зак-ва України, а й для зак-ва більшості країн. Доступ до механізмів перегляду винесених рішень повинен бути справедливим, неупередженим, своєчасним, безкоштовним або недорогим. Громадськість має доступ до рішень судів, а також у міру можливостей до рішень ін. органів.

Конвенція (ч. 1 ст. 9 «Доступ до правосуддя») закріплює право будь-якої особи, яка вважає, що її заява про доступ до інформації не розглянута, неправомірно відхилена (повністю або частково) або неадекватно задоволена, мати доступ до процедури розгляду в суді прийнятого рішення. Відповідно до Конвенції на держ. органи, їх посадових осіб покладається обов'язок надавати екол. інформацію. Органами виконавчої влади приймаються рішення із надання дозволів планованих видів госп. діяльності (дозволів на будівництво, експлуатацію), ліцензій на ведення певних видів госп. діяльності тощо. Громадськість вступає у правовідносини з держ. органами як із суб'єктами владних повноважень, зокрема в цих правовідносинах публічно-прав. інтерес є домінантним.

Уряди повинні забезпечити доступ до системи адм. чи суд. в-ва з метою оскарження випадків порушення нац. зак-ва в галузі охорони навколишнього природ. середовища. У цьому випадку використовується визначення процес. правоздатності, встановлене нац. зак-вом.

З метою підвищення рівня екол. освіти та культури громадян, формування нового природоохорон. менталітету, активізації процесу формування свідомості й активної позиції громад-

ськості щодо подальшого розвитку екол. політики України було започатковано створення інформаційно-тренінгових центрів по всіх областях України. Орхуський інформаційний центр був заснований у 2003 при Мінприроди України в рамках укр.-данського проекту «Допомога Україні у впровадженні Орхуської конвенції», з 2004 – мав назву Орхуський інформаційно-тренінговий центр, з 2013 – Інформаційно-просвітницький Орхуський центр, що є структурним підрозділом Держ. екол. академії післядипломної освіти та управління Мінприроди України. Центр координує роботу обласних інформаційних Орхуських центрів, співпрацює з Громад. радою при Мінприроди України та його тер. органами, ін. центр. та місц. органами влади, сприяє проведенню їх засідань, конференцій громадськості, допомагає у розповсюдженні інформаційних матеріалів, формує базу даних громад. екол. орг-цій.

Лит.: Кравчук О. Орхуська конвенція: історія та проблемні питання застосування (до 10-річчя з дня ратифікації Орхуської конвенції Верховною Радою України) // Вісник Вищого адміністративного суду України, 2009, № 3.

Г. В. Анісімова.