

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.5.28>

ЕКОЛОГІЧНІ ВИКРИВАЧІ: ЗНАЧЕННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ТА УТВЕРДЖЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Панфілова Ю.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного,
цивільного та комерційного права*

Державного торговельно-економічного університету

ORCID: 0000-0002-7219-7848

e-mail: jpanfilova13@gmail.com

Михайловський В.І.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного,
цивільного та комерційного права*

Державного торговельно-економічного університету

ORCID: 0000-0002-6840-9078

e-mail: v.mykhaylovskyy@knute.edu.ua

Панфілова Ю.М., Михайловський В.І. Екологічні викривачі: значення в контексті євроінтеграції України та утвердження верховенства права.

У статті досліджується роль екологічних викривачів у процесі євроінтеграції України та їхній внесок у зміцнення верховенства права. Обґрунтовується значення діяльності екологічних викривачів як з огляду на ті екологічні виклики й небезпеки, що постають сьогодні перед українським суспільством, так й в аспекті утвердження дієвого і ефективного народовладдя. Інформація сьогодні виступає основою всіх компетентностей й орієнтацій в життєвих ситуаціях. Надання повної і достовірної інформації своїм громадянам, що її генерує чи зберігає держава, є невід'ємною складовою як поваги до них, так і визнання народного суверенітету. Питання інформування безпосередньо корелюють з гарантуванням державою дієвого здійснення принципу верховенства права, а отже й з питаннями європейської інтеграції.

Забезпечення екологічної безпеки є одним із найважливіших завдань сучасної державної політики. Діяльність екологічних викривачів при цьому стає важливим механізмом попередження порушень екологічних норм, боротьби з корупцією та формування довіри громадян до державних інституцій. Важливою складовою інституту викривачів є створення внутрішніх та зовнішніх каналів повідомлення, забезпечення конфіденційності та заборону переслідування інформаторів. Від цього залежить забезпеченість права громадян на доступ до екологічної інформації, участь в ухваленні рішень та доступ до правосуддя у сфері довкілля. Встановлено, що екологічні викривачі відіграють ключову роль у виявленні та запобіганні правопорушенням у сфері охорони довкілля, підвищенні прозорості та підзвітності органів влади.

Досліджено, що в Україні механізм викриття передбачений Законом України «Про запобігання корупції», проте екологічна сфера залишається фактично поза межами його регулюючого впливу. Позитивним моментом для національної правової системи були приєднання до Орхуської конвенції та запровадження процедур оцінки впливу на довкілля і стратегічної екологічної оцінки. Разом з тим, система правового захисту екологічних викривачів й досі не створена. Останні часто стикаються з тиском і переслідуваннями, що стримують їх активність. Україна має використати досвід Європейського союзу та його держав-членів для створення власної моделі захисту екологічних викривачів як складової екологічної і національної безпеки.

Ключові слова: екологічні викривачі, інформація, правовий захист, верховенство права, євроінтеграція України.

Panfilova Yu.M., Mykhailovskyi V.I. Environmental whistleblowers: significance in the context of Ukraine's European integration and the establishment of the rule of law.

The article examines the role of environmental whistleblowers in the process of Ukraine's European integration and their contribution to strengthening the rule of law. The significance of the activities of environmental whistleblowers is substantiated both in view of the environmental challenges and dangers that Ukrainian society faces today, and in terms of establishing effective and efficient democracy. Information today serves as the basis of all competencies and orientations in life situations. Providing its citizens with complete and reliable information, generated or stored by the state, is an integral part of both respect for them and recognition of national sovereignty. Information issues are directly correlated with the state's guarantee of effective implementation of the rule of law, and therefore with issues of European integration.

Ensuring environmental security is one of the most important tasks of modern state policy. The activities of environmental whistleblowers in this case become an important mechanism for preventing violations of environmental norms, combating corruption, and building citizens' trust in state institutions. An important component of the whistleblower institution is the creation of internal and external channels of communication, ensuring confidentiality and prohibiting the persecution of informants. This determines the right of citizens to access environmental information, participation in decision-making and access to justice in the environmental sphere. It has been established that environmental whistleblowers play a key role in identifying and preventing violations in the field of environmental protection, increasing transparency and accountability of government bodies.

In Ukraine, the whistleblowing mechanism is provided for by the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", but the environmental sphere remains virtually outside its regulatory influence. A positive moment for the national legal system was the accession to the Aarhus Convention and the introduction of environmental impact assessment and strategic environmental assessment procedures. However, the system of legal protection of environmental whistleblowers has not yet been created. The latter often face pressure and persecution that restrain their activity. Ukraine should use the experience of the European Union and its member states to create its own model of protection of environmental whistleblowers as a component of environmental and national security.

Key words: environmental whistleblowers, information, legal protection, rule of law, European integration of Ukraine.

Постановка проблеми. Сучасна інформаційна ера перетворила інформацію на центр тяжіння всіх інтересів, сил, влади і капіталу у суспільстві. З володінням інформацією пов'язаний дійсний зміст свободи, гідності і самоповаги. Якщо говорити про суспільство в цілому, в розрізі концепту народовладдя, тоді зараз він якнайповніше розкривається саме в доступі громадян до важливої для них інформації. Під такою, поза всяким сумнівом, слід розуміти й інформацію про стан довкілля, екологічні проекти, що їх здійснює чи дає на них дозвіл держава, рівень якості адміністрування в екологічній сфері, раціональність й ощадливість у використанні обмежених ресурсів, зокрема й державного та місцевих бюджетів тощо.

Держава, будучи механізмом здійснення влади, за самою своєю природою тяжіє до монополії – над встановленням правил поведінки, примусом, інформацією. Обмеження державної сваволі конституцією не може бути цілковитою гарантією того, що дії держави не будуть суперечити інтересам суспільства. Тому надзвичайно важливого значення набуває діяльність викривачів – агентів держави, які інтереси суспільства поставили вище за міркування корпоративної солідарності. А серед викривачів чи не найбільш важливу роль мають відігравати саме екологічні.

Метою статті є схарактеризувати суть і значення викриття в сфері екології у світлі утвердження в Україні ідеалів верховенства права, євроінтеграційного курсу й перспектив створення ефективних правових механізмів захисту викривачів.

Стан наукового опрацювання теми статті. У вітчизняній літературі проблематика викриття перебуває на початках концептуалізації. Загальні питання статусу і правового захисту викривачів підіймають у своїх наукових розвідках К. Бугайчук, О. Карпова, О. Косиця, С. Деркач, О. Леончук, В. Луцик, О. Шостко. Питання екологічного викриття, передусім, в розрізі значення і доступу

до екологічної інформації були предметом досліджень О. Берданової, В. Вакуленка, М. Оприскі, І. Зайця, О. Заржицького, В. Тертички, В. Артеменко, Ю. Полунєва, М. Шапочки. Однак, з огляду на важливість належного правового забезпечення діяльності й захисту екологічних викривачів, особливо в світлі євроінтеграції України й утвердження правовладдя, стан наукового опрацювання проблематики екологічного викриття ще вкрай далекий від задовільного.

Виклад основного матеріалу. Український народ, виборюючи право мати власну незалежну державу, прагне долучитися до кола вільних європейських народів, які уособлюють собою приклади суспільного буття, відзначеного «гідним правлінням» – конституційною владою інститутів. У контексті цього, визначальним є принцип верховенства права, який у своєму змістовому ядрі якраз і спрямований на утримання державної влади у чітко визначених межах, на недопущенні того, що називається дискреційними повноваженнями. Однак, фундаментальною перешкодою на шляху узгодження державної влади з потребами творення й захисту суспільного блага виступає сама природа її форматування в механізм держави. Особливо це стосується виконавчої гілки влади, в якій найбільш розвинутою є бюрократія з її ієрархічною системою субординації чиновницького апарату, що завжди приховує небезпеку підпорядкування підлеглих своєму керівництву навіть всупереч порушення останнім норм і принципів права. Тому доводиться погодитися зі сформульованим у літературі невтішним твердженням, що «небезпека для конституційного ладу країни криється в природі державного управління» [1, с. 6].

З огляду на це, надзвичайно важливим є питання запобіжників проти можливого бюрократичного свавілля й концентрації інтересів чиновництва на самому собі, а не на потребах суспільства. В західних юрисдикціях вирішення цього питання розглядається зокрема й у виході за межі суто інституційних форматів до сфери особистісних вчинків. Певною мірою активується «позиція Прометей» – протистояння виявленому злу заради служіння людям й їх найвищим інтересам. Таке особистісне протистояння викритим інституційно-бюрократичним недолікам і помилкам найбільш повно і яскраво втілюється в фігурі викривачів, які, використовуючи це вдале формулювання, можна назвати «протиотрутою від бюрократичного зла» [2, с. 11]. Завдячуючи діяльності викривачів забезпечується доступ суспільства до значимої інформації про діяльність держави, а отже й забезпечується десакаралізація самої влади – недопущення її монополії на інформацію від якої залежить життя людей. Така десакаралізація й виступає фундаментом для гідного правління – правління інститутів.

Сьогодні чи не найважливішою сферою, де затребувана викривальницька діяльність, виступає екологічна сфера. Це, передусім, обумовлено глобальною зміною клімату, що вже впливає на життя кожної людини й є величезним викликом для всієї людської цивілізації. Україна перебуває в епіцентрі кліматичних змін – на теренах нашої держави середня температура зростає в декілька разів швидше аніж у світі загалом. Триваюча військова агресія російської федерації проти України, й пов'язані з нею активні бойові дії на нашій території, лише збільшують парниковий ефект. Дії країни-агресора цілком обґрунтовано можуть бути кваліфіковані як екоцид – свідому руйнацію екосистеми, яскравим свідченням чого стало знищення дамби каховського водосховища.

У таких умовах екологічна політика Української держави має демонструвати найвищі стандарти раціонального і ефективного підходу як щодо збереження екосистеми для майбутнього Українського народу, так і щодо оптимального використання тих обмежених ресурсів, що є в наявності, чи які залучаються в країнах-донорах. Інструментом повідомлення громадськості про відхилення від цих стандартів й виступає діяльність екологічних викривачів.

Викривальницька діяльність у екологічній сфері набуває ще більшого значення з огляду на систематичне недотримання Україною своїх міжнародних зобов'язань щодо участі громадськості у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля, взятих нашою державою при ратифікації Орхуської конвенції [3] та Конвенції Еспо [4].

У даному контексті, екологічні викривачі можуть діяти як своєрідні агенти громадськості, розкриваючи ту екологічну інформацію, яка б була відомою суспільству в разі сумлінного дотримання державними органами і посадовими особами своїх обов'язків з інформування суспільства й залучення його у вирішення екологічних питань.

Стратегічна ціль на набуття членства в Європейському Союзі передбачає адаптацію законодавства України також у сфері екологічного викриття. В самому ЄС механізми стимулювання до викривальницької діяльності ґрунтуються на положеннях Директиви 2019/1937 «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства союзу» від 23.10.2019 р. [5]. Цей документ поширюється й на сфери довкілля, ядерної безпеки, поводження з відходами, охорони водних ресурсів.

Діяльність екологічних викривачів передусім локалізована в межах інституту стратегічної екологічної оцінки. Україною ратифікований «Протокол про стратегічну екологічну оцінку» до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті [6]. Також 20.03.2018 року був ухвалений Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» [7].

Як вказується в літературі, цей закон регулює відносини у сфері оцінки наслідків для навколишнього середовища, у тому числі для здоров'я населення, проектів документів державного планування та доповнює процедури розроблення і затвердження документів державного планування у частині забезпечення їх стратегічної екологічної оцінки [8, с. 38].

Також необхідно згадати про Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» [9], який визначає таку оцінку як інструмент попередження та запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів [8, с. 39-40].

Стратегічна екологічна оцінка й оцінка впливу на довкілля є тими процедурами, які мають гарантувати, що екологічні наслідки рішень беруться до уваги при їх ухваленні. Екологічне викриття є надзвичайно важливим в разі, якщо насправді екологічні наслідки рішень до уваги не бралися належною мірою, а самі ці оцінки або взагалі не проводилися, або проводилися з порушеннями.

Однак діяльність екологічних викривачів набуде системного характеру і повною мірою стане інструментом убезпечення суспільства від незаконних, недобросовісних і некомпетентних дій державних органів і посадовців у екологічній сфері лише в разі належного і ефективного інституційно-правового забезпечення здійснення викривальницької діяльності, й відповідного захисту самих викривачів. Наразі найбільш актуальними є питання правових і інституційних гарантій, які зможуть надати реальні, а не суто декларативні гарантії для осіб, що викрили факти зловживання владою, корупції чи іншу суспільно важливу інформацію в екологічній сфері.

Велике значення викривальницької діяльності обґрунтовується також тим, що необхідність захисту викривачів, зокрема, екологічних, виводиться з положення ст. 60 Конституції України, згідно якого «ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази» [10].

Проблематиці захисту викривачів також приділяється достатньо уваги в універсальних і регіональних міжнародно-правових актах. Так, статтею 33 Конвенції ООН проти корупції, учасницею якої є й Україна, передбачена доцільність включення державами до своєї правової системи належних заходів для забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поводження [11].

У світлі цієї конвенційної норми, заслуговує на прискіпливу увагу і осмислення наявна в літературі пропозиція щодо ухвалення спеціального всеосяжного закону, в якому й передбачити дієвий механізм захисту осіб, які розкривають інформацію. При цьому заслуговує на підтримку позиція, що захист має бути наданий всім без винятку викривачам – не лише тим, хто розкриває інформацію про корупційні правопорушення, але й тим, хто доводить до відома суспільства інформацію про порушення прав людини, екологічно небезпечні викиди в атмосферу, виробництво ліків чи продуктів харчування із застосуванням небезпечних речовин тощо [1, с. 8].

Достатньо деталізоване регулювання питань захисту викривачів міститься й в актах Ради Європи. Так, Парламентська асамблея Ради Європи в своїй резолюції 1729 (2010) про захист «інформаторів» підтверджує право кожної людини на розкриття інформації, що становить суспільний інтерес і відповідає праву громадськості на отримання інформації відповідно до ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [12, с. 260].

Вимоги щодо забезпечення ефективного й належного захисту викривачів, що повідомляють про кримінальні правопорушення містяться також у ст. 22 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією [13]. Дзеркальна норма міститься й у ст. 9 Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, яка зобов'язує держави-члени Ради Європи передбачити у своєму внутрішньому законодавстві належний захист проти будь-якої необґрунтованої санкції щодо працівників, які мають достатні підстави підозрювати корупцію та які добросовісно доповідають про свої підозри відповідальним особам або компетентним органам [14].

Не оминає своєю увагою питання захисту викривачів також ЄСПЛ. Страсбурзький суд тлумачить викриття в контексті ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини та осново-

положних свобод, тобто як один із способів здійснення особою свободи вираження поглядів [15, с. 890]. На нашу думку, це небездоганна позиція, оскільки сама природа викриття полягає в тому, що особа розкриває суспільству приховану від нього важливу інформацію. Тобто особа не виражає своє бачення, міркування. Мова не йде про суб'єктивні погляди самого викривача. Сам зміст інформації, що її розкриває викривач, не створюється ним. Якщо й можна говорити про певний вияв у викритті особистості самого викривача, то потрібно говорити не про його погляди, а про його позицію. Сам акт викриття імплікує емпатію викривача відносно суспільства, його життєвих потреб і інтересів. Але, знов таки, тут мова йде про вияв позиції, а не про вираження поглядів.

На виправдання парадигми бачення суддями ЄСПЛ природи викриття можемо сказати те, що перед ними стоїть завдання поширення на викривачів положень ЄКПЛ, а отже й юрисдикційного захисту з блоку ЄСПЛ. Вирішення цього питання, очевидно, не може обійтися без певної міри фікції. Вона й присутня у витлумаченні викриття як здійснення свободи вираження поглядів.

Прецедентна практика ЄСПЛ щодо захисту прав викривачів також яскраво демонструє універсальність застосування страсбурзькими суддями основного для них принципу пропорційності. Відносно викриття цей принцип виступає в необхідності досягнення балансу між інтересами роботодавця викривача щодо збереження в таємниці інформації про його діяльність й інтересами суспільства в отриманні важливої для нього інформації. Такий баланс вибудовується у протиставленні внутрішніх і зовнішніх каналів повідомлення інформації, що складає зміст викриття. Й пріоритет надається внутрішнім каналам повідомлення, тобто спочатку працівник-викривач має повідомити своє викриття своєму роботодавцеві [16].

Причому страсбурзький суд настільки віддає пріоритет внутрішнім каналам повідомлення, й, відповідно, захисту інтересів роботодавця, що він готовий позбавляти викривачів захисту за ст. 10 ЄКПЛ на тій підставі, що викривач одразу публічно оприлюднив інформацію, не скориставшись механізмами внутрішнього повідомлення [17]. Щоправда є й винятки з цієї позиції щодо пріоритетності внутрішнього повідомлення. Так працівник звільняється від обов'язку використати як пріоритетні внутрішні канали повідомлення про неправомірну поведінку чи дії, якщо роботодавець є бездіяльним, незважаючи на те, що йому відомо про зловживання [18].

Також варто згадати про розроблені громадською організацією «Transparency International» Принципи щодо розробки законодавства про захист викривачів. Найбільш важливою й слушною пропозицією, що міститься в цьому документі, є розширення кола викривачів, яким має надаватися правовий захист. Пропонується відійти від усталеної схеми «роботодавець-працівник», й включити до кола викривачів також консультантів, стажерів, тимчасових працівників, тих, хто шукає роботу, осіб, які надають додаткову інформацію тощо [19].

Висновки. Викриття є важливим інструментом для виявлення та запобігання екологічним правопорушенням яке сприяє підвищенню прозорості в управлінні природними ресурсами та забезпечує відповідальність за екологічні злочини. Утвердження ідеалів верховенства права в Україні є критично важливим для захисту викривачів, що в свою передбачає створення правового середовища, в якому викривачі можуть діяти без страху перед утисками та переслідуваннями.

На міжнародному й європейському рівнях питання захисту викривачів, й, зокрема, екологічних є достатньо опрацьованим й врегульованим. Україна може і має використати й природити цей досвід. Інститут викривачів й їх правового захисту ще й досі перебувають у стані становлення й первинної формалізації в актах національного законодавства. Рішучий поступ в цих питаннях вкрай необхідний як для європеїзації українського права, так й для дієвого утвердження принципу верховенства права як захисту суспільства від свавілля держави. Й чи не найважливішою складовою проблеми захисту прав викривачів є саме викриття в царині екологічних питань.

Відповідно до євроінтеграційного курсу України, необхідно адаптувати національне законодавство до європейських стандартів у сфері захисту викривачів. Це включає в себе впровадження механізмів, які забезпечують правову захищеність та підтримку для осіб, які повідомляють про екологічні правопорушення. Створення ефективних правових механізмів захисту викривачів в Україні передбачає розробку чітких законодавчих норм, які регулюють статус викривачів, впровадження системи анонімності та захисту особистих даних викривачів, зокрема створення незалежних органів, які б могли розглядати скарги викривачів та забезпечувати їх захист.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Правовий захист викривачів / За заг. ред. Нестеренко О.В., Шостко О.Ю. Харків, 2016. 94 с.
2. Vaughn R. The successes and Failures of Whistleblower Laws. Cheltenham, UK; Northampton, MA. 348 p.
3. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція): Закон України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015.
4. Конвенція про оцінку впливу на довкілля у транскордонному контексті (Конвенція Еспо): Закон України від 19 березня 1999 р. № 534-XIV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_272.
5. Директива (ЄС) 2019/1937 Європейського парламенту і ради ЄС від 23.10.2019 «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства союзу». URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/Dyrektyva-YES-20191937.pdf>.
6. Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті: Закон України від 1 липня 2015 р. № 562-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-19>.
7. Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20 березня 2018 року № 2354-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>.
8. Прокопенко Л. Процес імплементації європейського законодавства у сфері охорони навколишнього середовища України. *Аспекти публічного управління*. 2019. Том 7. № 4. С. 35–43.
9. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>.
10. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96вр#Text>.
11. Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.
12. Косиця О.О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук; 12.00.07. Суми: СумДУ, 2019. 391 с.
13. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS173) від 27.01.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text.
14. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text.
15. Горобець Н.С. Міжнародні та європейські стандарти регулювання інституту викривачів. *Аналітично-порівняльне правознавство*. С. 887–891.
16. CASE OF HEINISCH v. GERMANY (Applic. no. 28274/08). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-105777>.
17. CASE OF SOARES v. PORTUGAL (Applic. no. 79972/12). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-163822>.
18. CASE OF GUJA v. MOLDOVA (Applic. no. 14277/04). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-99501>.
19. Transparency International. 2009. URL: <https://www.transparency.org/en/publications/international-principles-for-whistleblower-legislation>.