

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО СТАН ДОВКІЛЛЯ

LEGAL ASPECTS OF LEGISLATIVE REGULATION OF THE RIGHT OF CITIZENS TO ACCESS INFORMATION ABOUT THE ENVIRONMENT

Ярошенко А.С.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільного права та процесу

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Голобородько В.В.,

здобувач вищої освіти факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Стаття присвячена дослідженню питання застосування правових норм законодавчого регулювання права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Проаналізовано складові екологічних прав громадян, що входять до законодавчої бази та акцентовано увагу на праві населення отримувати екологічну інформацію.

У статті зазначаються механізми реалізації екологічних прав громадян з огляду на норми Конституції та інших законів України, судової практики, ратифіковані Україною конвенції.

Проаналізовано текст Закону України «Про інформацію», в якому чітко зазначається, що повністю закритої інформації з будь-якого питання не може бути. В ЗУ «Про інформацію» є окрема стаття, яка встановлює чіткі межі інформування населення про стан довкілля. В статті зазначається, що перелік інформації, що відноситься до категорії екологічної, тобто про стан довкілля не може бути обмеженою. До такої інформації належать відомості, дані про стан довкілля та його компоненти; фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля, такі як: речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани і програми; 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 довкілля та інші відомості.

Розглянуто питання законодавчого регулювання права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, що є важливим та актуальним для того, щоб в суспільстві зберігся інформаційний баланс та можливість громадянам отримувати достовірну інформацію, тобто такою що є правдивою. У статті йдеться і про законодавчу необхідність забезпечення населення знаннями про те, яким чином оточуючий простір може впливати на довкілля та життя, здоров'я людей.

Також у статті було проаналізовано питання обсягу доступу до відкритої інформації про стан довкілля, адже без наявної про цей стан інформації, громадянин не може впливати та діяти на екологічну політику держави.

У статті звернено увагу на дослідження питання доступу до екологічної інформації, як важливої складової екологічних прав громадян.

Ключові слова: законодавство, екологія, інформація, довкілля, навколишнє середовище, населення, екоінформація.

The article is devoted to the study of application of legal norms of legislative regulation of the right of citizens to a safe life and health environment. We analyze all the components of environmental rights of citizens that are included in the legislative framework and focused on the right of the population to receive environmental information.

The article describes the mechanisms of realization of environmental rights of citizens in view of the norms of the Constitution and other laws of Ukraine, jurisprudence, ratified by Ukraine Convention.

The text of the Law of Ukraine "On Information" is analyzed, which clearly states that there cannot be completely closed information on any issue. There is a separate article in the Information Law that sets clear boundaries for informing the population about the state of the environment. The article states that the list of information related to the environmental category, ie about the state of the environment cannot be restricted. Such information includes information, data on the state of the environment and its components; factors affecting or likely to affect environmental components such as: substances, energy, noise and radiation, as well as activities or activities, including administrative, environmental agreements, policies, legislation, plans and programs; the state of health and safety of people, the living conditions of people, the condition of objects of culture and structures to the extent that they are or may be affected by the state of the constituents of the environment and other information.

Legislative regulation of the right of citizens to a safe and healthy environment is considered, which is important and relevant in order to preserve the informational balance in the society and the possibility for citizens to receive reliable information, that is, that is true. The article also deals with the legal need to provide the population with the knowledge of how the surrounding space can affect the environment and life, health of people.

Also, the article analyzed the scope of access to open information on the state of the environment, because without the information about this state of information, a citizen cannot influence and influence the state's environmental policy.

The article focuses on the study of access to environmental information as an important component of citizens' environmental rights.

Key words: legislation, ecology, information, environment, population, ecoinformation.

Постановка проблеми. Забезпечення організаційно-правових умов динамічного розвитку суспільних відносин в екологічній сфері є одним з пріоритетних напрямків державної природоохоронної політики України. На теперішній час актуальною є задача забезпечення широкої участі громадян і громадських об'єднань при ухваленні управлінських рішень. Розвиваються різні форми громадського контролю та забезпечення відкритості державного управління. Значні зусилля докладаються державою для підвищення відкритості органів державної влади. Особливо важливим видається вирішення цих завдань у сфері екологічних праввідносин. Здійснення права громадян на участь в прийнятті екологічно значимих рішень регулюється достатньо великим масивом

нормативно-правових актів як міжнародного, так і національного рівня.

Питання охорони навколишнього природного середовища та захисту довкілля є важливим для більшості громадян. Таку відповідь під час проведення соціологічного опитування надали 92,6% українців. 9 із 10 українців готові особисто захищати довкілля та, в разі потреби, активно долучитися до реалізації свого права на екологічну безпеку [1, с. 4].

З огляду на вищезазначене особливої актуальності набуває питання можливості реального забезпечення права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Також, перед державою постає питання необхідності дотримання балансу інтересів та можливостей грома-

дян, сприяння становленню громадянського суспільства, в якому громадяни реалізують надані Конституцією та законами права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом, тематика захисту прав громадян в екологічній сфері та їх реалізація отримала досить широке висвітлення в працях дослідників права, оскільки це є актуальною темою громадянської активності та цільовим напрямом діяльності як міжнародних, європейських, так і українських екологічних громадських організацій. Значний внесок у дослідження проблеми захисту та реалізації екологічних прав громадян за останній час зробили О. Борщевська та О. Іванова, В. Бондаренко, Л. Решетняк та інші. Дослідження щодо відповідальності за порушення права на екологію опублікував В. Бондаренко, який цікавився вивченням екологічного права у площині практичного застосування та реалізації його від радянських часів до сучасних норм українського права [2, с. 1]. Питання взаємодії громадськості та екологічних громадських організацій висвітлювала І. Чумаченко, яка вказує не тільки на юридичні аспекти вирішення проблеми, але й на активну участь громадськості у вирішенні екологічних проблем, активності громадян [3, с. 1]. Важливе дослідження на питанні використання права на компенсацію внаслідок порушення екологічних прав зробив Л. Решетняк у низці публікацій із цієї тематики [4, с. 18–20; 5, с. 81–85].

Варто зазначити, що більшість досліджень є профільними і не охоплюють проблему комплексно, висвітлюють окрему галузь, певний напрямок проблеми і саме тому варто звернути увагу не тільки на суто екологічне законодавство, але й спробувати проаналізувати всі складові екологічних прав громадян із акцентом на право отримання екологічної інформації. Саме це питання є важливими для того, щоб зберегти інформаційний баланс суспільства та досягти порозуміння між різними гілками влади та громадянами, забезпечити населення знаннями про те, яким чином оточуючий простір, впливає на природу та життя і здоров'я людей.

Метою статті є дослідження механізму реалізації екологічних прав громадян на доступ до інформації щодо стану довкілля.

Виклад основного матеріалу. Одним із конституційно закріплених прав громадян України, є право громадянина України на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Відповідні права громадян зафіксовані у статті 50 Конституції України, що містить формулювання про таке право та додає до цього права суміжне – право на відшкодування шкоди, завданої порушенням права на безпечне для життя і здоров'я довкілля [6, с. 1].

Це право тісно пов'язане в тексті Конституції із правом на доступ до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту. В цій же статті Основного Закону вказано, що за громадянином зберігається право на її поширення, а сама інформація «не може бути засекречена».

Отже, законодавці встановили прямий зв'язок між правом на отримання інформації про екологію та правом на реалізацію відшкодувань, заподіяних внаслідок порушення екологічного права громадян України.

Законом «Про інформацію» Україна визначила пріоритет міжнародного права у питаннях екологічної інформації, вказуючи, що правовий режим інформації про стан довкілля, визначається не тільки законами України, але й міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Деталізація екологічних прав громадян викладено у спеціальному законодавчому акті – законі «Про охорону навколишнього природного середовища». Він містить окрему статтю, в якій є 11 прав громадян України щодо питань екології: безпечне для життя та здоров'я

навколишнє природне середовище; право участі в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь у прийнятті рішень із цих питань; право участі в розробленні та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів; право на здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів; право на об'єднання в громадські природоохоронні формування; 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, встановлених законом; право на участь у громадських обговореннях з питань впливу планованої діяльності на довкілля; право на здобуття екологічної освіти; право подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище; право оскарження у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо порушення екологічних прав громадян у порядку, передбаченому законом; право на участь у процесі здійснення стратегічної екологічної оцінки. право на інші визначені законами України, «екологічні права громадян» [7, с. 1].

Для реалізації цих прав, згаданий закон пропонує сім варіантів забезпечення прав громадян у екологічних питаннях через самостійні дії – участь у громадських рухах, проведення оцінок впливу на довкілля, обговорень – та через колегіальні державні органи влади. Серед механізмів реалізації прав законодавці вказали і відверто декларативні позиції, які дублюють норми адміністративного та кримінального кодексу: «невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища».

На момент прийняття Закону України «Про інформацію» основні законодавчі акти, які сьогодні становлять систему екологічного законодавства, знаходились на початковому етапі розробки, тому єдність у визначенні критеріїв та ознак, за якими ті чи інші відомості належать до екологічної інформації, сформувалися з прийняттям таких законів: «Про природно-заповідний фонд», «Про охорону атмосферного повітря», «Про екологічну експертизу», «Про відходи» та інших [8, с. 1].

Питання обсягу відкритої інформації про стан довкілля є ключовим у відповіді на проблему реалізації екологічних прав, адже без наявної інформації про цей стан, громадянин не може впливати на екологічну політику держави.

Аналізуючи текст закону України «Про інформацію» приходимо до висновку, що повністю закритої інформації з будь-якого питання не може бути. Вона може мати обмежений доступ, проте з часом отримувати інший статус у відповідності до закону «Про інформацію» та закону «Про державну таємницю».

В ЗУ «Про інформацію» є окрема стаття 13, яка встановлює чіткі межі інформування населення про стан довкілля. Інформацією про стан довкілля (екологічною інформацією) є відомості та/або дані про стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими; фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адмі-

ністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани і програми); 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 доквілля; інші відомості та/або дані [9, с. 1].

Отже, законодавці не обмежили перелік інформації, що може відноситись до категорії екологічної. Ба більше, у частині третій цієї статті зазначено, що ця інформація не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом за одним винятком – місця розташування військових об'єктів. Порівнюючи норми Конституції та ЗУ «Про інформацію», ми можемо вказати, що секретною, з обмеженим доступом екологічною інформацією може бути тільки та, яка стосується місць розташування військових об'єктів. Частково цю ж тезу підтверджує ЗУ «Про державну таємницю». У визначенні «державна таємниця (секретна інформація)», вказано, що вона може охоплювати відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку. Тобто сфера екологічної діяльності під згадану норму секретності не підпадає [10, с. 1].

Водночас українське законодавство встановлює, що право на інформацію не може порушувати «екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб». Ця норма статті 5 ЗУ «Про інформацію» разом з тим частково нівелюється положеннями 21 статті згаданого закону, відповідно до якої інформацією з обмеженим доступом не можуть бути «відомості про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, про стан здоров'я населення». Таке подвійне бачення у питанні доступу до інформації пояснюється тим, що закон не встановлює чіткі рамки, а тільки вказує на ту частину інформації, що може бути обмежена за певних умов для доступу широкій громадськості. Важливо розуміти, що для цього має обов'язково використовуватись трискладовий тест, передбачений для визначення інформації з обмеженим доступом у відповідності до статті 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»:

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати значної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. Цей же Закон визначає, що органи влади всіх рівнів, фізичні особи, що виконують функції органів влади та юридичні особи, громадські організації, які отримують кошти з бюджету і є розпорядниками публічної інформації мають в обов'язковому порядку оприлюднювати та надавати відповіді за запитами інформацію про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян і іншу інформацію, що становить суспільний інтерес (є суспільно необхідною інформацією) [11, с. 1].

У цьому питанні є досить розгорнута відповідь Пленуму Вищого адміністративного суду України, який детально проаналізував наявне законодавство та встановив, що при визначенні того, чи є суспільний інтерес в отриманні інформації, суди повинні враховувати невичерпність переліків інформації, що має суспільний інтерес, та як приклад привів обов'язковість віднесення до суспільно важливої, інформації з питань «захисту навколишнього середовища, виявленню завданої або можливої шкоди екології, обізнаності суспільства про дійсний стан довкілля та чинники, які на нього впливають, виявленню ризиків для здоров'я людей, для громадської безпеки і порядку, запобігання їм та їх наслідкам, виявленню шкідливих для людини наслідків діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб» [12, с. 1].

Підтвердження права громадськості мати інформацію про стан охорони навколишнього середовища та активно впливати на ці процеси також дав Вищий Господарський Суд у справі Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина». У цьому рішенні вказано, що не тільки держава та її органи, але й будь-які фізичні або юридичні особи, на які покладено виконання державних обов'язків чи функцій, або які надають населенню послуги, що мають відношення до навколишнього середовища, під наглядом органу або осіб, що мають відношення до екорегуляції в державі, мають право отримувати та відповідно надавати інформацію громадянам [13, с. 1].

Судова практика Великої Палати Верховного Суду підкреслює, що громадськість і кожен окремих громадянин має право вирішувати яким чином захищати екологічні права, в тому числі через особисте звернення до суду чи через позовну практику громадської організації. «Конституційне право на безпечно довкілля належить кожному та може реалізовуватися як особисто, так і шляхом участі представника громадськості», – зазначає Суддя Великої Палати Верховного Суду Олександр Прокopenко, роз'яснюючи рішення Суду [14, с. 1].

Висновки. Отже, можемо зробити висновок про те, що в українському законодавстві досить детально представлено основні права громадян у екологічній сфері. Ці права закріплені як в Основному Законі України – Конституції, так і в спеціальному законодавстві, що регулює питання охорони навколишнього середовища, відображені у практиці судової гілки влади. Однак, маємо вказати, що екологічним правам та способам їх реалізації присвячено чимало статей законів, частина з яких є декларативними нормами, не підкріпленими конкретними механізмами або є текстами, які не містять посилання на реальне правозастосування. Разом з тим, законодавство надало широкі права громадянам для реалізації екологічних прав через особисту участь у захисті екологічних прав і свобод так само і через отримання інформації. Ця частина екологічних прав є найважливішою, адже надає ґрунт для всіх подальших дій – участі у екологічних рухах, висуванні вимог, роботі громадського сектору у питанні лобіювання екологічних проектів та застережень до пропозицій влади чи бізнесу. Важливо, щоб законодавство остаточно відрегулювало дієві і збалансовані інструменти для суспільства у цьому напрямку, надаючи захист як тим, хто має виконувати екологічні норми та створювати безпечне середовище для людини, так і простим громадянам, які хочуть отримати інформацію про те, чи є загроза їх життю і всьому екологічному комплексу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Екологічний портрет громадянина України: порівняння з ЄС та рекомендації: Аналітичний документ. *Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля»*. (2018). URL: <https://www.rac.org.ua/uploads/content/482/files/webenvportraitfullversion2018.pdf> (дата звернення: 11.12.2019).
2. Бондаренко В. До питання визначення поняття «Відповідальність за порушення прав громадян на екологічно безпечне навколишнє середовище». URL: <http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.34-2/32.pdf>. (дата звернення: 11.12.2019).
3. Чумаченко І. Правові засади екологічного управління за участю громадськості. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/10832/CHUMACHENKO.pdf?sequence=1> (дата звернення: 11.12.2019).
4. Решетник Л. Деякі питання відшкодування моральної шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян. *Право України*. 2001. № 9. С.18–20.
5. Решетник Л. Правові проблеми юридичної відповідальності в галузі екології. *Право України*. 2003. №8. С.81–85.
6. Конституція України : офіц. текст. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print> (дата звернення: 11.12.2019).
7. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/print> (дата звернення: 11.12.2019).
8. Коваленко М. Право вільного доступу до інформації про стан довкілля в Україні та його законодавче регулювання. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_809 (дата звернення: 11.12.2019).
9. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/print> (дата звернення: 11.12.2019).
10. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 р. № 3855-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>. (дата звернення: 11.12.2019).
11. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17/print> (дата звернення: 11.12.2019).
12. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16> (дата звернення: 11.12.2019).
13. Постанова Вищого Господарського Суду України від 8 травня 2012 р. Справа № 5015/6097/11. URL: http://arbitr.gov.ua/docs/28_3679888.html (дата звернення: 11.12.2019).
14. Прокопенко О. Конституційне право на безпечне довкілля належить кожному. URL : <https://supreme.court.gov.ua/supreme/press-centr/news/660584/> (дата звернення: 11.12.2019).