

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

В останні роки в Україні спостерігається порівняно активний розвиток інформаційного законодавства, хоча багато питань у сфері доступу до екологічної інформації, як і до інформації взагалі, залишаються проблемними та досі невирішеними у правовому полі України.

Так, проблемними залишаються питання відкритості екологічної інформації, доступу до суспільно значимої екологічної інформації, конкуренції норм про захист інформації з обмеженим дос-

тупом та права на доступ до інформації суспільного інтересу, а також виконання законодавства про доступ до екологічної інформації та забезпечення реалізації права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля.

Доступ до інформації екологічного характеру є передумовою участі громадськості у процесі прийняття рішень і моніторингу дій уряду та суб'єктів господарювання. Така інформація може бути корисною для підприємств під час здійснення ними планування, придбання й використання новітніх технологій тощо. Оскільки негативні екологічні впливи часто мають транскордонний характер, постає питання і про міжнародне поширення інформації.

Для України, для якої євроінтеграція стала одним із пріоритетів міжнародної політики, важливим є вивчення та запровадження досвіду й основних розробок у сфері екологічних прав людини та громадянина держав-членів Європейського Союзу.

Директива 2003/4/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 28 січня 2003 року "Про доступ громадськості до інформації про навколишнє природне середовище" [1] встановлює, що органи державної влади держав-членів повинні надавати інформацію про стан навколишнього природного середовища будь-якому заявникові за його запитом без необхідності для останнього відстоювати свої інтереси. В той же час Директива закріплює перелік підстав, за яких екологічна інформація може бути закрыта державою для доступу громадськості, зокрема, мова йде про інформацію, що торкається міжнародної і державної безпеки, становить комерційну таємницю, може негативно вплинути на захист навколишнього природного середовища (наприклад, інформація про місце розташування рідкісних видів тварин та рослин) тощо. І як відмічає Калініченко П.А. [2, с.7] робить вона це в дусі ст.4 Орхуської конвенції [3].

Конституція України у ч.2 ст.50 закріпила положення, згідно з яким 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 [4]. Разом з тим, у ст. 9 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" зазначається, що кожний громадянин України має право на вільний доступ до інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та вільне отримання, використання, поширення і зберігання такої інформації, окрім обмежень, встановлених законом [5].

Правове обмеження права громадян на екологічну інформацію може бути наслідком встановлення правил охорони інформації, розголошення якої може заподіяти шкоду інтересам держави чи суспільства. Охорона цих інтересів здійснюється через встановлення правового режиму "інформації з обмеженим доступом" [6].

Ст.21 Закону України "Про інформацію" [7] та ст.6 Закону України "Про доступ до публічної інформації" [8] передбачають обмеження доступу до інформації, якщо вона має режим конфіденційної інформації; таємної інформації чи службової інформації.

При цьому обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений. Тобто, у випадку наявності в документах інформації з обмеженим доступом документ надається з вилученням (ретушуванням, зафарбовуванням, заклеюванням, заміною інформації на відповідну позначку тощо) такої інформації.

Крім того, згідно з ч.11 ст.30 Закону України "Про інформацію" інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на захист. Тому суб'єкти господарювання завжди повинні відокремлювати відомості, що містять в собі екологічну інформацію, від інших видів інформації та надавати її громадянам, навіть якщо вони містяться в одному документі.

В той же час, відповідно до ст.21 Закону України "Про інформацію" до інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені відомості про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей.

Одним із способів обмеження права на доступ до екологічної інформації є віднесення її до державної таємниці. Так, ст.25-1 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" встановлює, що екологічне інформаційне забезпечення здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень шляхом забезпечення віль-

ного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах.

Аналогічну норму містить і Положення про порядок надання екологічної інформації, у п.3.6 якого вказано, що у запиті про надання екологічної інформації може бути відмовлено, якщо вона становить державну таємницю [9].

Зазначені норми дають підстави зробити висновок, що певна екологічна інформація може бути віднесена до державної таємниці, тобто мати режим таємної інформації, і, відповідно, доступ до неї буде обмеженим.

Але в той же час Закон України “Про державну таємницю” закріплює положення про те, що до державної таємниці не відноситься інформація: про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, про вплив товару (роботи, послуги) на життя та здоров’я людини; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян [10]. Ця ж інформація не може бути віднесена і до конфіденційної інформації, що прямо передбачено Законом України “Про доступ до публічної інформації”.

Крім того, Законом України “Про державну таємницю” забороняється віднесення до державної таємниці будь-яких відомостей, якщо цим будуть звужуватися зміст і обсяг конституційних прав та свобод людини і громадянина, завдаватиметься шкода здоров’ю та безпеці населення.

Право на доступ до екологічної інформації належить саме до конституційних прав і, виходячи з ч.2 ст.50 Конституції України, складається з трьох елементів: право доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту; право поширювати таку інформацію; право вільного доступу до інформації, тому така інформація ніким не може бути засекречена [11, с.13]. На думку Ю. С. Шемшученка, право на екологічну інформацію є гарантією реалізації права на екологічну безпеку [12, с.46].

На практиці досить часто трапляються й інші способи обмеження права на доступ до екологічної інформації, зокрема шляхом віднесення її до комерційної таємниці. Відповідно до ч.1 ст.505 Цивільного кодексу України [13], комерційною таємницею є інформація, яка має комерційну цінність для її володільця у зв’язку з тим, що вона невідома іншим особам.

Слід зазначити, що екологічна інформація не може охоплюватися цією ознакою, оскільки екологічна складова розвинутої держави рівнозначна економічній, і, у разі навіть аргументованої потреби, фінансові інтереси фізичної чи юридичної особи не можуть переважати над інтересами окремої особи на безпечне для життя та здоров’я довкілля. Тому, якщо відбувається зіткнення громадського і комерційного інтересів, перевага повинна надаватися саме громадському інтересу. Такий висновок прямо випливає із ст. 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, та ч. 11 ст. 30 Закону України “Про інформацію”, яка вказує, що інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і право громадськості знати цю інформацію переважає над правом її власника на захист [11, с.14].

Отже, можна констатувати, що правові обмеження доступу до екологічної інформації передбачені як національним, так і міжнародним правом.

Варто зазначити, що Конституція України та Закони України “Про інформацію”, “Про державну таємницю” забороняють обмежувати доступ до інформації саме про стан довкілля, в той час як Орхуська конвенція до екологічної інформації відносить значно ширший перелік відомостей, а Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” такі терміни як “інформація про стан навколишнього природного середовища” та “екологічна інформація” взагалі ототожнює.

Таким чином, на сьогоднішній день чинне законодавство оперує як мінімум трьома термінами у сфері поняття інформації, що стосується довкілля, які є тотожними за своїм правовим змістом і щодо яких діє єдиний правовий режим [14].

У правовому полі складається ситуація, при якій, з одного боку існує категорична заборона засекречувати екологічну інформацію, шляхом встановлення щодо неї режиму інформації з обмеженим доступом, зокрема таємної інформації, і в той же час, допускаються, хоча і як винятки, обмеження доступу до екологічної інформації. Вважаємо, що усуненню даного протиріччя могло б сприяти законодавче розмежування таких понять як екологічна інформація (в широкому розумінні) та інформація про стан довкілля (у вузькому розумінні).

Список використаних джерел

1. Про доступ громадськості до інформації про навколишнє природне середовище та про скасування Директиви Ради 90/313/ЄЕС: Директива 2003/4/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 28 січня 2003 року // Офіційний вісник Європейського Союзу. - L41/26. - 142.2003
2. Калиниченко П.А. Совершенствование механизма защиты экологических прав в Европейском союзе // Европа. – 2004. - №2(36): Спецвыпуск “Экология и экономика”. - с.7
3. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля ратифікована Законом від 06.07.1999 р. // Офіційний вісник України. –2010. – № 33. – С. 12. – Ст. 1191
4. Конституція України від 28.06.1996 р. // Офіційний вісник України. –2010. – № 72/1: Спеціальний випуск. – С. 15. – Ст. 2598.
5. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/print1360172390140067>.
6. Адміністративно-правові засади регулювання обмежень прав громадян на екологічну інформацію : автореф. дис... канд. юрид. наук / Ю. В. Дика; Нац. аграр. ун-т. - К., 2008. - 18 с.
7. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/print1360172390140067>
8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – С. 1491. – Ст. 314
9. Про порядок надання екологічної інформації : Положення, затверджене наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 18.12.2003 року №169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0156-04>
10. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/3855-12>
11. Бойченко І. Екологічна інформація та комерційна таємниця // Вісник екологічної адвокатури. - 2006. - № 30. – с.12-16
12. Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии / Ю. С. Шемшученко. – К., 1989. – 231 с.
13. Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/435-15>
14. Романко С.М. Теоретичні засади права на екологічну інформацію // Теорія і практика правознавства. – Вип.2(6). – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el.../20.pdf>