

КОНВЕНЦІЙНІ ОБМЕЖЕННЯ У РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

А.Ю. БУЦМАК, аспірант

кафедри аграрного, земельного та екологічного права
імені академіка В.З. Янчука

(науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.М. Єрмоленко),
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: artembutsmak@gmail.com

Анотація. У статті піднімається актуальна проблема можливості обмеження права доступу до екологічної інформації шляхом використання механізмів, передбачених Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція). Розглянуто генезу розвитку і законодавчого закріплення права на доступ до екологічної інформації. Наведено систематизацію обмежень у сфері доступу до екологічної інформації. Здійснено дослідження окремих підстав для відмови у доступі до екологічної інформації.

Ключові слова: екологічне право, право на доступ до екологічної інформації, обмеження права на доступ до екологічної інформації

Актуальність.

Право на доступ до екологічної інформації є важливою складовою екологічних прав людини, що гарантоване Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), Конституцією України, Законами України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про охорону навколишнього природного середовища» іншими нормативно-правовими актами.

Реалізація цього права дає змогу не лише знати про стан навколишнього природного середовища, події і явища, з ним пов'язані, а й приймати

участь у процесі прийняття владних рішень і в одержанні доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища.

Метою статті є аналіз актуальної проблеми можливості обмеження права доступу до екологічної інформації шляхом використання механізмів, передбачених Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція).

Результати.

Загальною декларацією прав людини передбачено, що кожна людина

має право на такий життєвий рівень, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї. Розвиваючи широке тлумачення цього права Декларацією Конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем оточуючого людину середовища закріплено, що охорона і поліпшення навколишнього середовища людини для нинішнього і майбутніх поколінь стали найважливішою метою людства – метою, яка повинна досягатися спільно і відповідно до встановлених і основних цілей світу і міжнародного економічного і соціального розвитку. Цією ж Декларацією закріплено колективну і індивідуальні відповідальність, а також рівну участь кожного у загальних зусиллях при досягненні цієї мети.

У той же час, Всесвітньої Хартією природи у ст. 21 Розділу 3 вже закріплено обов'язок держав, державних органів, міжнародних організацій, приватних осіб, асоціацій і підприємств здійснювати співпрацю з метою охорони природи шляхом проведення спільної діяльності та інших відповідних заходів, включаючи обмін інформацією і здійснення консультацій.

Далі, Декларацією Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку встановлено, що екологічні питання вирішуються найбільш ефективним чином за участю всіх зацікавлених громадян – на відповідному рівні. На національному рівні кожна людина повинна мати відповідний доступ до інформації, що стосується довкілля, яка є в розпорядженні державних органів, і можливість брати участь в процесах прийняття рішень. Обов'язок же держави – розвивати та заохочувати інформованість і участь населення шляхом широкого надання інформації, забезпечення ефективної можливості використовувати судові і адміністративні

процедури, включаючи відшкодування і засоби судового захисту.

У подальшому Орхуською конвенцією закріплені основоположні гарантії права на доступ до екологічної інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища. Саме тут закріплено триєдину систему прав і відповідних обов'язків щодо ефективної реалізації обов'язку кожного у сфері охорони і поліпшення навколишнього середовища людини. Орхуською конвенцією до екологічної інформації віднесено: а) стан таких складових навколишнього середовища, як повітря і атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафт і природні об'єкти, біологічне 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 адміністративні заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, політику, законодавство, плани і програми, що впливають або можуть впливати на складові навколишнього середовища, зазначені вище в підпункті «а», і аналізі затрат і результатів та інший економічний аналіз і припущення, використані в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища; в) 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 навколишнього середовища або через ці складові, фактори, діяльність або заходи, зазначені вище в підпункті «б».

Таким чином, визначення екологічної інформації, наведене у Конвенції, є досить загальним, а використання слів «будь-яка інформація», «такі як», «можуть», «інший» свідчить про

невичерпність видів та джерел екологічної інформації. Однак, у самій Конвенції міститься низка норм, які обмежують право на доступ до екологічної інформації. Так, у ч. 3 ст. 4 Конвенції передбачено, що у запиті про надання екологічної інформації може бути відмовлено, якщо: 1) державний орган, до якого було направлено запит, не має у своєму розпорядженні відповідної екологічної інформації; 2) запит є очевидно необґрунтованим або сформульованим у надто загальному вигляді; або 3) запит стосується матеріалів, що знаходяться на завершальній стадії їх підготовки, або стосується внутрішнього інформаційного обміну між державними органами, коли такий виняток передбачається національним законодавством чи практикою, що склалася, при цьому враховується зацікавленість громадськості в розкритті такої інформації. У цілому перераховані випадки охоплюють сферу порядку державного управління. У той же час, ч. 4 ст. 4 Конвенції передбачені випадки пріоритету захисту інших інтересів і прав над правом отримання екологічної інформації. Звідси, доцільно розглянути лише випадки, передбачені ч. 3 ст. 4 Орхуської Конвенції.

При розгляді першого випадку можливої відмови у наданні екологічної інформації, в якому державний орган, до якого було направлено запит, не має у своєму розпорядженні відповідної екологічної інформації, постає низка питань. По-перше, чи доцільно органу державної влади надавати на запит екологічну інформацію, якою вона не володіє, але яка міститься у відкритих джерелах інших органів влади? По-друге, чи може державний орган відмовити у наданні екологічної інформації, яка

ним зафіксована, але у момент надходження запиту не перебуває у його розпорядженні?

Унормовуючи діяльність державних органів у цих випадках, Конвенцією у ч. 5 ст. 4 через використання імперативної конструкції передбачено лише такі варіанти дій, згідно яких цей державний орган: 1) у максимальному стислий строк інформує подавця запиту про державний орган, до якого, як він вважає, можна звернутися із запитом про надання відповідної інформації; 2) передає цей запит такому органу та належним чином повідомляє про це подавця запиту.

На перший погляд, в цій ситуації право на доступ до екологічної інформації не буде обмежено, а зацікавлена особа, хоча і зі спливом певного строку, все ж отримає екологічну інформацію. Водночас, необхідно мати на увазі, що одними із ознак екологічної інформації є її достовірність і релевантність, а права на доступ до екологічної інформації – швидкість отримання повної інформації. Тому, на думку автора, якщо вимагається доступ до статистичної інформації як сталих попередньо сформованих даних, та не ставиться питання про їх аналіз, а інформація, що міститься у відкритих джерелах інших органів влади відповідає описаним вище критеріям, то вона може бути надана на відповідний запит з посиланням на джерело такої інформації. У цьому разі в повній мірі буде задоволено інтерес громадянського суспільства, а принцип належного урядування не буде порушений.

Очевидним також є той факт, що право на доступ до екологічної інформації є колективним правом та задовольняє інтереси невизначеного кола осіб, зацікавлених у отриманні такої інформації. При цьому у випадку дослідження громадськістю стану впли-

ву певних факторів, які нещодавно почали діяти на стан довкілля, зволікання у наданні такої інформації, надання роз'яснень або направлення для розгляду таких запитів до ймовірно належних органів (особливо тих, які підпорядковані органу, якому направлено запит) може розцінюватися як непропорційне обмеження у праві на доступ до екологічної інформації.

Інформування подавця запиту про державний орган, який лише ймовірно володіє належною інформацією, та про право подати йому запит, або направлення запиту до такого органу, а не безпосередньо до органу державної влади, який має її у своєму розпорядженні та зобов'язаний надати вичерпні дані, також може розцінюватися як непропорційне обмеження у праві на доступ до екологічної інформації, адже цей орган також може не володіти запитуваною інформацією. Використання ж лексико-юридичної конструкції «не має у своєму розпорядженні відповідної екологічної інформації» ставить у залежність фактичне місце знаходження матеріального носія, на якому зафіксована така інформація (а згідно визначення екологічна інформація може бути закріплена в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи будь-якій іншій матеріальній формі) до реалізації права на її отримання.

Отже, можливо констатувати, що норми Конвенції не в повній мірі регулюють діяльність державних органів у випадку отримання ними запиту про надання інформації, якої вони не мають у своєму розпорядженні, і залишають поле для маневру в порядку регулювання цього питання на національному рівні.

При аналізі другого випадку можливої відмови у наданні екологічної

інформації, викладеного у Конвенції, виникають практичні питання, яким чином визначити критерії визнання запиту явно необґрунтованим, просто необґрунтованим або сформульованим у надто загальному вигляді. Відповіді на ці питання Конвенція не містить. Вказане надає надто великої свободи розсуду посадовим особам при законодавчому регулюванні цих питань на національному рівні й при розгляді таких інформаційних запитів, а отже ставить у залежність «правильність» оформлення вимог до отримання запитуваної інформації.

У третьому випадку можливої відмови у наданні екологічної інформації у разі, коли запит стосується матеріалів, що перебувають на завершальній стадії їх підготовки, або стосується внутрішнього інформаційного обміну між державними органами, норми Конвенції фактично закріплюють той порядок, який склався у кожній окремій країні та може бути застосований при відмові у наданні такої інформації. Єдине правило – враховується зацікавленість громадськості в розкритті інформації. Знов таки введення оціночного поняття «зацікавленості» не сприяє утвердженню і практичній реалізації права на доступ до екологічної інформації.

Звертаючись до визначень, наведених у ст. 2 Орхуської конвенції, громадськість – одна або більше фізичних чи юридичних осіб, їхнє об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою. У той же час зацікавлена громадськість – це громадськість, на яку справляє або може справити вплив процес прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, або яка має зацікавленість в цьому процесі. При

цьому Конвенцією передбачено, що для цілей такого визначення недержавні організації, які сприяють охороні навколишнього середовища та відповідають вимогам національного законодавства, вважаються такими, що мають зацікавленість. Отже, окремо розділивши фізичних, юридичних осіб, їх об'єднання, організації, групи, нормами самої Конвенції закладено непропорційність у реалізації права кожного знати про стан навколишнього середовища.

Може скластися парадоксальна ситуація, коли фізичній особі, яка самостійно звернеться із запитом про отримання екологічної інформації, буде відмовлено у наданні такої інформації із посиланням на відсутність зацікавленості громадськості, а на такий же запит громадської організації – інформація буде надана.

Також, у цьому пункті статті норми Конвенції дещо отоотожнюють екологічну інформацію і документи, які її містять. Однак, визначальним при реалізації права на доступ до екологічної інформації є те, що особа, яка хоче отримати екологічну інформацію, бажає задовольнити свої інформаційні потреби. При цьому особу не цікавить у якій формі закріплена така інформація, на яких матеріальних носіях вона відображена. У той же час, ч. 6 ст. 4 Конвенції визначає, що у разі, коли інформація може бути відокремлена від решти інформації без шкоди для конфіденційності інформації, яка не підлягає оприлюдненню, державні органи надаватимуть цю решту екологічної інформації. Ця норма сформульована імперативно і встановлює обов'язок надання екологічної інформації, навіть якщо на певному матеріальному носіїві наявна інша інформація з обмеженим доступом.

Таким чином, неготовність певних документів, наявність певної екологічної інформації у документах внутрішнього інформаційного обміну між державними органами, на думку автора, не може бути підставою для відмови у наданні такої інформації, адже доступ надається до інформації, яка міститься у документах, а не до самих документів.

Висновки і перспективи.

У кінцевому підсумку, хоча прийняття і дія Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля мають безсумнівно позитивний характер та забезпечують реалізацію права на безпечне навколишнє середовище через отримання екологічної інформації, участь громадськості у прийнятті владних рішень, доступі до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, проте наявність в Конвенції оціночних суджень, які дозволяють значною мірою обмежити право доступу на екологічну інформацію як окремого індивіда, так і колективу, негативно впливає на невід'ємне право кожного бути обізнаним про стан навколишнього середовища.

За таких обставин закріплення у національному законодавстві норм, які б детально регулювали порядок надання або відмови у наданні екологічної інформації, повинні відповідати цілям і меті, закріпленим як у Орхуській Конвенції, так і в суміжних міжнародних нормативно-правових актах, розширюючи це право.

Список використаних джерел

1. Загальна декларація прав людини. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

- laws/show/995_015 (дата звернення: 07.05.2020 р.).
2. Декларація Конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем оточуючого людину середовища. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_454 (дата звернення: 14.05.2020 р.).
 3. Всесвітня Хартія природи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_453 (дата звернення: 19.05.2020 р.).
 4. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_455 (дата звернення: 21.05.2020 р.).
 5. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_015 (дата звернення: 29.05.2020 р.).
-
- able at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (in Ukrainian).
2. Deklaratsiia Konferentsii Orhanizatsii Ob'iednanykh Natsii z problem otocuiuchoho liudynu seredovyscha [Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment]. Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_454 (in Ukrainian).
 3. Vsesvitnia Khartiia pryrody [World Charter for Nature]. Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_453 (in Ukrainian).
 4. Deklaratsiia Rio-de-Zhaneiro shchodo navkolyshnoho seredovyscha ta rozvytku [Rio Declaration on Environment and Development]. Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_455 (in Ukrainian).
 5. Konventsiiia pro dostup do informatsii, uchast hromadskosti v protsesi pryiniattia rishen ta dostup do pravosuiddia z pytan, shcho stosuiutsia dovkillia (Orkhуска konventsiiia) [Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters]. Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_015 (in Ukrainian).

References

1. Zahalna deklaratsiia prav liudyny [Universal Declaration of Human Rights]. Avail-

A.Yu. Butsmak (2020). CONVENTION LIMITATIONS IN REALIZATION OF RIGHT ON ACCESS TO ECOLOGICAL INFORMATION. *Law. Human. Environment*, 11(2): 65-70. <https://doi.org/10.31548/law2020.02.008>.

Summary. In the article the issue of the day of possibility of limitation of right for access rises to ecological information by the use of the mechanisms envisaged by Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention). Rewied the history of development and legislative fixing of right for access to ecological information. Systematized limitations in the field of access to ecological information. Analyzed some grounds for denying access to environmental information.

Keywords: ecolaw, right on access to ecological information, limitation of right on access to ecological information