

Гуйван П. Д.,
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України, професор
Полтавського інституту бізнесу

Гуйван О. П.,
здобувач
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРАВО НА ЕКОЛОГІЧНУ ІНФОРМАЦІЮ ЯК ОСНОВА ГАРАНТУВАННЯ БЕЗПЕЧНОЇ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ЛЮДИНИ

THE RIGHT TO ENVIRONMENTAL INFORMATION AS A BASIS FOR GUARANTEEING A SAFE HUMAN LIFE

Ця праця присвячена науковому вивченню актуальних питань щодо належної правової організації системи відносин із доступу до інформації у сфері екологічної безпеки. Визначається, що право на доступ до інформації є частиною загального правового статусу особи, що створює необхідний юридичний фундамент для реалізації її як особистості. У роботі наголошується на необхідності неухильного дотримання конституційних гарантій стосовно можливостей кожної людини отримати правдиву та необхідну їй за обсягом інформацію про екологічний стан. Інформація про стан довкілля, як і будь-яка екологічна інформація, є елементом здійснення основного права людини на безпечне навколишнє природне середовище. Підкреслюється важливість досліджуваної проблематики не лише для національної правової системи, а й для міжнародних інституцій. Детально вивчені зміст та спрямованість визначальних міжнародних актів у царині, що досліджується, зокрема положення Орхуської конвенції. У статті надається правове визначення екологічної інформації та деталізуються її зміст і форма виявлення. Підкреслюється, що основою реалізації ефективної природоохоронної політики є можливість отримання та поширення повної, достовірної та своєчасної екологічної інформації всіма зацікавленими суб'єктами. Адже будь-яка інформація про біосферні процеси, стан природних екосистем, біологічне різноманіття зрештою спрямовується на досягнення благополуччя людини шляхом її використання. У роботі обстоюється теза, за якою у зв'язку з недостатністю напрацьованих законодавчого і правозастосовного підходу щодо екологічної безпеки на національному рівні важливим є адаптування до української правової системи досвіду міжнародних юридичних установ, які приділяють цьому належну увагу. У цьому контексті вивчено й узагальнено відповідну практику ЄСПЛ. Встановлено, що реальний захист екологічних інформаційних прав особи здійснюється шляхом регулювання доступу до екологічної інформації, що входить до складу позитивного обов'язку держави – охороняти життя та приватність людини, а також є елементом права на свободу вираження.

Ключові слова: право на приватність, екологічна інформація, безпечне довкілля.

This paper is devoted to the scientific study of topical issues regarding the proper legal organization of the system of access to information in the field of environmental security. It is determined that the right of access to information is part of the general legal status of a person, which creates the necessary legal basis for realizing it as a person. The paper emphasizes the need to strictly abide by the constitutional guarantees regarding the ability of each person to obtain the true and necessary information on the environmental status. Environmental information, like any environmental information, is an element of the fundamental human right to a safe and secure environment. The importance of the problematic issue underlined, not only for the national legal system, but also for international institutions. The content and focus of the defining international instruments in the area under study, in particular the provisions of the Aarhus Convention, have been studied in detail. The article provides a legal definition of environmental information and details its content and form of detection. It is emphasized that the basis for the implementation of an effective environmental policy is the ability to obtain and disseminate complete, reliable and timely environmental information to all stakeholders. After all, any information about biosphere processes, the state of natural ecosystems, biological diversity is ultimately directed towards achieving human well-being through its use. The thesis argues that due to the lack of legislative and enforcement approach to environmental security at the national level, it is important to adapt to the Ukrainian legal system the experience of international law institutions that pay due attention to it. In this context, the relevant practices of the ECtHR have been studied and summarized. It has been established that the real protection of a person's environmental information rights is through regulation of access to environmental information, which is part of the state's positive obligation to protect human life and privacy, and is an element of the right to freedom of expression.

Key words: right to privacy, environmental information, safe environment.

У сучасних умовах активного розвитку обороту різних відомостей та інтенсивного функціонування суспільства, яке отримало назву «інформаційне», ключовим аспектом діяльності суб'єктів правовідносин є правове забезпечення їх змоги використати інформацію для задоволення суспільних чи особистих потреб. Саме тому значна увага в нинішньому юридичному забезпеченні відповідних взаємин приділяється вирішенню проблем, пов'язаних із доступом до відомостей, які мають значення для досяг-

нення вказаної мети. Право на доступ до інформації є частиною загального правового статусу особи, що створює необхідний юридичний фундамент для реалізації її як особистості. Суттєва роль у цьому процесі належить інституціям демократичної, правової держави, які мають у своїй роботі керуватися принципом верховенства права і намагатися максимально гарантувати права людини. Поступ України в частині забезпечення ефективних механізмів регулювання дієвості окремих інформаційних прав особи є над-

звичайно важливим у багатьох сферах. Так, однією з конституційних гарантій є змога кожної людини отримати правдиву та необхідну їй за обсягом інформацію про екологічний стан. Інформація про стан довкілля, як і будь-яка екологічна інформація, є елементом здійснення основного права людини на безпечне навколишнє природне середовище. Екологічна безпека в Україні щороку стає дедалі важливішим елементом і складником національної безпеки держави [1, с. 60].

Проблематика правового захисту навколишнього середовища, у тому числі і шляхом удосконалення відповідних інформаційних взаємин, перебуває в зоні підвищеного інтересу не лише українських, а й європейських та світових інституцій. Це, зокрема, пояснюється тим, що екологічні проблеми кидають виклики традиційному міжнародному правопорядку, при цьому виникає протиріччя між принципом невід'ємного державного суверенітету над природними ресурсами (включаючи право держави визначати основи природоохоронної політики) і принципом взаємозалежності компонентів навколишнього середовища, яка не визнає державних кордонів і державного суверенітету [2, с. 10]. Аби врегулювати вказані суперечності в Декларації по навколишньому середовищу і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) було проголошено право кожної людини на інформацію щодо довкілля. На національному рівні кожен повинен мати відповідний доступ до інформації, що стосується довкілля, яка є в розпорядженні державних органів, включаючи інформацію про небезпечні матеріали і діяльності в їх громадах і змозгу брати участь у процесах прийняття рішень. Держави розвивають і заохочують інформованість і участь населення шляхом широкого надання інформації [3].

Право на доступ до інформації розглядається як одне з процесуальних екологічних прав за Орхуською конвенцією, прийнятою Європейською Економічною Комісією ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Згідно з ч. 3 ст. 3 цього міжнародного акта, кожна зі Сторін сприяє екологічній просвіті та підвищенню рівня поінформованості громадськості з проблем навколишнього середовища, особливо стосовно одержання доступу до інформації, участі в процесі прийняття рішень і доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища [4]. Відповідно до приписів Конвенції, гарантіями доступу до інформації є такі основоположні засади: свобода доступу (обов'язкове надання необхідної інформації за запитом без будь-якого обґрунтування); активне інформування громадськості за допомогою інтернету, публікацій звітів про стан навколишнього середовища; перед відмовою в наданні інформації необхідно врахувати ступінь інтересу до неї громадськості; за відсутності інформації в розпорядженні органів, до яких за нею звертаються, суб'єкт інформаційного запиту відсилає запит до органів, які мають змогу його задовольнити; негайне інформування громадськос-

ті в разі виникнення загрози здоров'ю людини і/або навколишньому середовищу (ст. ст. 4, 5 Конвенції).

В юридичній літературі питанням правового дослідження можливостей особи отримати інформацію для використання її на своє благо, включаючи і відомості про стан довкілля, присвячено праці таких науковців, як В.І. Андрейцев, М.Ф. Поліковський, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, В.В. Костицький, С.М. Кравченко, С.М. Романко, В.Д. Сидор, В.І. Кутузов, Н. Р. Кобецька, Н.Р. Малишева, А.А. Попов, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інші. Ці праці стосувалися переважно аналізу питань щодо забезпечення екологічних прав особи, включаючи інформаційні, і не були присвячені дослідженню проблематики юридичного захисту змози отримати відомості про стан довкілля в разі відмови в їх наданні. Отже, є потреба детально вивчити сутність права на доступ до екологічної інформації, встановити зміст та визначити поняття правопорушення в цій сфері та оцінити способи адекватної регламентації охоронно-правових діянь із захисту порушених суб'єктивних прав. Здійснення згаданого процесу і становить мету роботи.

Для того, аби реалізувати своє право на безпечне для життя та здоров'я довкілля, потрібно володіти екологічною інформацією. До змісту відомостей, які становлять цю категорію інформації в доктрині, прийнято зараховувати дані, що відображають процеси, які відбуваються у сфері взаємодії природи і суспільства, а також ті, що необхідні для цілей охорони навколишнього середовища. Інакше кажучи, йдеться про інформацію, котра може бути використана під час прийняття екологічно значимих рішень у всіх сферах і видах діяльності [5, с. 22]. При цьому форма відтворення та збереження відомостей не має вирішального значення. У цьому сенсі Ю.С. Шемшученко вказує, що екологічна інформація має отримуватися і використовуватися, коли вона зафіксована в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі і свідчить про стан навколишнього природного середовища, тобто про події, явища, матеріали, факти, процеси й окремих осіб у сфері використання, відтворення та охорони природних ресурсів, природних компонентів та ландшафтів, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки [6, с. 43].

Питання доступу до інформації про навколишнє природне середовище відтворене в основних нормативних актах нашої країни. Так, ст. 50 Конституції вказує, що 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. Екологічна інформація також не може бути обмеженою в доступі і за приписом спеціального закону «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, п. 2 ч. 1 ст. 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» дає змогу розпоряднику інформації відмовити в задоволенні запиту, якщо інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом. Водночас, відповідно до ч. 3 ст. 13 ЗУ «Про інформацію», інформація

про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів, не може бути зарахована до інформації з обмеженим доступом. На досягнення прозорості зазначених відомостей спрямована і діяльність уряду, який 7 листопада 2018 р. підтримав розроблену Мінприроди Концепцію створення загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля», яка працюватиме у вільному доступі та об'єднає в одну електронну базу екологічні дані різних центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [7].

Основою реалізації ефективної природоохоронної політики є можливість отримання та поширення повної, достовірної та своєчасної екологічної інформації всіма зацікавленими суб'єктами [8, с. 218]. Адже будь-яка інформація про біосферні процеси, стан природних екосистем, біологічне різноманіття, зрештою, спрямовується на досягнення благополуччя людини шляхом її використання. Інакше кажучи, екологічна інформація – це дані щодо облаштування потреб людини задля недопущення шкідливих для людини наслідків. В Україні вказані інформаційні права мають здійснюватися шляхом виконання приписів базового Закону «Про охорону навколишнього природного середовища». Ст. 9 цього акта забезпечує громадянам 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.

У ст. 25 цього Закону зазначається, що інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) – це будь-яка інформація про: стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів – землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та рівні їх забруднення; біологічне різноманіття і його компоненти, включаючи генетично видозмінені організми та їх взаємодію з об'єктами навколишнього природного середовища; джерела, фактори, матеріали, речовини, продукцію, енергію, фізичні фактори (шум, вібрацію, електромагнітне випромінювання, радіацію), які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей; загрозу виникнення і причини надзвичайних екологічних ситуацій, результати ліквідації цих явищ, рекомендації щодо заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на природні об'єкти та здоров'я людей; екологічні прогнози, плани і програми, заходи, в тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного середовища; витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів коштом фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування, економічний аналіз, проведений у процесі прийняття рішень із питань, що стосуються довкілля.

Як традиційно повелося в нашому суспільстві, загальний закон є певною мірою декларацією, тому від нього не варто чекати конкретної регламентації поведінки людини як кредитора та уповноваженого

органу як боржника в конкретному інформаційному зобов'язанні, яке виникне за певних юридичних фактів. Тож, законодавцем було прийнято низку спеціальних законів вужчої спрямованості регулювання (наприклад, закони «Про охорону атмосферного повітря», «Про пестициди і агрохімікати» тощо). Вони, здавалося б, мали деталізувати правові відносини, пов'язані з безпечним для здоров'я людини і навколишнього природного середовища використанням певних забруднюючих речовин, і визначати конкретні права і обов'язки підприємств, установ, організацій та громадян, зокрема в площині отримання певної інформації та відповідальності за її приховування чи спотворення. Мали б бути в кожній зі сфер спеціального регулювання встановлені ті компетентні державні органи, до яких вправі звернутися громадянин, аби отримати відповідну екологічну інформацію. Але насправді вказані спеціальні закони (які приймалися ще в минулому тисячолітті і практично не змінювалися, отже, не відповідають сучасним вимогам) мають таку саму розмитую та неконкретну структуру, як і загальний. Крім того, в них контрольні права громадян щодо змоги отримувати вільно інформацію не прописані взагалі. Функції з контролю у певних сферах можливої для природи шкідливої діяльності покладені на державні служби, діяльність яких у зв'язку з дерегулятивною політикою держави практично заблокована. Отже, реалізація екологічних інформаційних прав особи може відбуватися лише за приписами загального закону «Про охорону навколишнього природного середовища», які через їхню всеосяжність та неконкретність є недовірними.

Деякі позитивні ознаки в плані гарантування інформаційних прав і екологічному сенсі маємо відмітити лише у Законі України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», у ст. 10 якого визначаються права громадян та їх об'єднань на одержання інформації у сфері використання ядерної енергії та радіаційної безпеки. Зокрема, громадяни та їх об'єднання мають право на запит та одержання від відповідних підприємств, установ та організацій у межах їх компетенції повної та достовірної інформації щодо безпеки ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, будівництво яких планується або здійснюється, та тих, що експлуатуються або знімаються з експлуатації, за винятком відомостей, що становлять державну таємницю. Вони також мають право отримувати інформацію від установ державної системи контролю за радіаційною обстановкою на території України про рівні радіаційного випромінювання на території України, в місцях їх проживання чи роботи. Громадяни України з пізнавальною метою мають право на відвідування у встановленому порядку ядерних установок, а також об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами. Як позитивне явище варто також зазначити наявність відповідальності за необгрунтовану відмову від надання інформації або надання недостовірної інформації, несвочасне надання або приховуван-

ня інформації, а також необґрунтоване зарахування інформації, зазначеної у ч. 1 ст. 10 цього Закону, до категорії відомостей з обмеженим доступом (ст. 81 Закону). Попри відсутність у цьому законі, як і в усіх інших галузевих актах, конкретної санкції за сказане порушення, ця норма виконує іншу функцію – стимулювання зобов'язаної особи до належного виконання інформаційного зобов'язання і в такий спосіб реалізації відповідного права громадянина.

З огляду на загалом відсутність комплексного та усталеного законодавчого і правозастосовного підходу до коментованого нині питання на національному рівні, варто погодитися з викладеною в літературі думкою, що важливим є адаптування до української правової системи досвіду міжнародних юридичних установ, які приділяють цьому належну увагу. Зокрема, практика захисту інформаційних прав людини на безпечне довкілля напрацьована Європейським судом із прав людини. Його рішення неодноразово констатували порушення свободи вираження поглядів у випадках цензури, заборони публікацій, покарання за реалізацію цього права (покарання за висловлювання або відшкодування шкоди у цивільному процесі), вимоги від журналістів розкривати їхні джерела, накладення дисциплінарних заходів чи конфіскації матеріалів [9, с. 78].

Серед проблемних справ можемо згадати заяви про зобов'язання держави надати інформацію про екологічні чинники, що можуть мати негативні наслідки для життя чи здоров'я. Попри загальну позицію ЄСПЛ, що свобода отримувати інформацію за конвенційною ст. 10 не може тлумачитися як накладення на публічні органи загального обов'язку збирати і поширювати інформацію стосовно довкілля за власною ініціативою, Суд неодноразово приймав рішення про наявність у держави позитивного обов'язку забезпечити доступ особи до інформації, якщо під загрозою перебуває чи може перебувати їхнє право на життя за ст. 2 Конвенції або право на повагу до приватного і сімейного життя та житла за ст. 8 Конвенції. У цьому контексті має ширше тлумачитися правило ст. 2, включаючи зобов'язання держави створити законодавчу та адміністративну базу, покликану домогтися забезпечити ефективне стримування від загрози життю людини. Зобов'язання держави захищати життя, яке перебуває в межах її юрисдикції, інтерпретуються так, що включає і змістовні та процесуальні аспекти, зокрема позитивний обов'язок взяти на себе регуляторні заходи та адекватне інформування громадськості про будь-які життєві випадки, що загрожують надзвичайною ситуацією [10, пп. 128–131]. Отже, як бачимо, відсутність належного інформування фізичної особи про загрози її екологічній безпеці кваліфікується як порушення права на приватність за правилом ст. 8 Конвенції, позаяк обов'язок надавати інформацію в разі реальної загрози пов'язаний із посяганням на сферу приватного життя людини.

Разом із тим недотримання інформаційних прав може бути предметом судового захисту і у разі порушення приписів конвенційної ст. 10. Це мати-

ме місце, коли неправомірна протидія перешкоджає суб'єкту отримувати екологічні дані, необхідні не для приватного, а для публічного використання. До прикладу, у справі «Відес Айзсардзібас Клубс проти Латвії» [11] Суд встановив, що існує значний публічний аспект у тому, аби забезпечити змогу окремим особам поширювати інформацію з питань, що становлять суспільний інтерес. Згідно з матеріалами цієї справи, екологічна організація-заявник прийняла резолюцію, в якій висловила занепокоєння з приводу збереження прибережних дюн на береговій смузї Ризької затоки. У цьому документі, опублікованому в місцевій газеті, стверджувалось про незаконність дій мера міста, який підписав відповідні документи та умисно не виконав рекомендацій відповідних органів щодо припинення незаконних будівельних робіт. За скаргю чиновника латвійські суди визнали, що організація-заявник не довела правдивості своїх тверджень, і наказали їй опублікувати офіційне вибачення та сплатити мерові відшкодування шкоди, завданої публікацією з наклепницькими твердженнями.

Виносячи рішення у цій справі по суті, ЄСПЛ зазначив, що Судовий наказ, виданий проти організації-заявника, становив втручання у здійснення нею свого права на свободу вираження поглядів. Це втручання було передбачене законом і мало легітимну мету – захист репутації та прав інших осіб. Але основною метою резолюції було привернути увагу державних органів до надзвичайно важливого питання, що становило публічний, а не приватний інтерес, а саме: недоліки в роботі важливого сектора, яким управляють органи місцевої влади. Отже, організація-заявник як неурядова організація, що спеціалізується у відповідній галузі, виконала свою роль «сторожового пса» згідно із Законом про охорону довкілля. Така участь асоціації була важливою в демократичному суспільстві. Отже, для того, щоб виконувати своє завдання ефективно, асоціація мала повідомляти інформацію та факти, що становили публічний інтерес, оцінювати їх і в такий спосіб сприяти прозорості діяльності державної влади. Отже, за цими фактами ЄСПЛ постановив, що мало місце порушення ст. 10 Конвенції, оскільки обмеження права на свободу вираження поглядів організації-заявника не було пропорційним законній меті.

Із проведеного дослідження можемо зробити певні висновки. Право на екологічну безпеку є одним з основоположних та пріоритетних у сучасній концепції правової держави. Воно гарантоване як низкою міжнародно-правових актів, так і основними юридичними документами української держави. Однак маємо констатувати, що дієвість будь-якого права проявляється у практичній можливості його реалізувати безперешкодно та своєчасно. У царині екологічних прав особистості дуже важливим є елемент отримання відомостей про реальні загрози громадськості та конкретному громадянину внаслідок ризиків, пов'язаних із неналежним станом навколишнього природного середовища. На жаль, в Україні конкретної концепції щодо інформаційного забез-

печення екологічних інтересів суспільства і окремих його членів не напрацьовано. Тому мають прийматися до уваги організаційні та правозахисні заходи, які застосовуються в коментованій сфері міжнародними правовими інституціями. Передусім корисною є прецедентна практика Європейського суду з прав людини. Попри те, що в правових положеннях Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, застосування якої здійснює ЄСПЛ, не передбачається захист безпосередньо екологічних прав, відповідний охоронний механізм здійснюється через конста-

тацію та усунення загроз іншим загально визнаним правам і свободам людини – праву на життя та приватність, праву на вільне вираження поглядів і отримання інформації. Адже належний стан довкілля є невід’ємною складовою частиною зазначених прав людини. Забезпечення ж реального прояву цієї складової частини здійснюється шляхом права на доступ до екологічної інформації, що входить до складу позитивного обов’язку держави – охороняти життя та приватність людини, а також є елементом права на свободу вираження.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сидор В.Д. Экологические проблемы землепользования в Украине. *Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса*. 2014. № 1 (26). С. 60–63.
2. Задорожній О.В., Медведєва М.О. Міжнародне право навколишнього середовища : Підручник. Київ : Промені, 2010. 509 с.
3. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку. Прийнята Конференцією ООН з навколишнього середовища і розвитку, 3–14 червня 1992 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_455
4. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25.06.1998 р. Конвенцію ратифіковано Законом N 832-XIV від 06.07.1999 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_015.
5. Кутузов В.И., Попов А.А. Доступ к экологической информации: правовые аспекты. Брянск, 2004. 194 с.
6. Екологічне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. 848 с.
7. Про схвалення концепції створення загальнодержавної автоматизованої системи : Відкрите довкілля Розпорядження КМУ № 825 від 7 листопада 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/825-2018-%D1%80>.
8. Науково-практичний коментар Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» станом на 09.02.2006 р. / за заг. ред. О.М. Шуміла. Харків : Фактор, 2006. 592 с.
9. Застосування Європейської конвенції з прав людини для захисту екологічних прав та довкілля (посібник) / Є. Алексєєва, О. Мелень-Забрамна, Д. Скрильніков. Видавництво «Компанія «Манускрипт». Львів, 2016. 240 с.
10. Рішення ЄСПЛ від 20 березня 2008 р. у справі «Будаєва та інші проти Росії», заява № 15339/02. URL: <https://www.eufje.org/images/docConf/buc2016/CASE%20OF%20BUDAYEVA%20AND%20OTHERS%20v.%20RUSSIA.pdf>.
11. Рішення ЄСПЛ від 27 травня 2004 року у справі «Відес Айзсардзібас Клубс проти Латвії» (Vides Vides Aizsardzibas Klubs v. Latvia), заява № 57829/00. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_323/sp:max15.