

Лагойда Т. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового, земельного та господарського права
Хмельницького університету управління та права

ПАСИВНИЙ ДОСТУП ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

PASSIVE ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION

Здійснено теоретико-правове дослідження пасивного доступу до екологічної інформації. За основу взято наукові погляди на поняття і види доступу до інформації. Проаналізовано правову основу доступу до інформації, детально охарактеризовано форми доступу до екологічної інформації, закріплені в ст. 25¹ Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», з точки зору нормативного закріплення і практичної реалізації.

Ключові слова: екологічна інформація, інформаційне екологічне забезпечення, доступ до інформації, право на екологічну інформацію, форми доступу до екологічної інформації.

Произведено теоретически-правовое исследование пассивного доступа к экологической информации. За основание взяты научные взгляды на понятие и виды доступа к экологической информации. Проанализирована правовая основа доступа к информации, дана детальная характеристика форм доступа к экологической информации, которые закреплены в ст. 25¹ Закона Украины «Об охране окружающей природной среды», с точки зрения нормативного закрепления и практической реализации.

Ключевые слова: экологическая информация, информационное экологическое обеспечение, доступ к информации, право на экологическую информацию, формы доступа к экологической информации.

The theoretical and legal study of passive access to environmental information is carried out. Based on the scientific views on the concepts and types of access to information. The legal basis for access to information is analyzed and the forms of access to environmental information, stipulated in Art. 25¹ of the Law of Ukraine “On Environmental Protection”, in terms of normative consolidation and practical implementation.

Key words: environmental information, information ecological support, access to information, the right to environmental information, forms of access to environmental information.

Роль і значення інформації в сучасному світі важко переоцінити. Інформація формує нашу свідомість, впливає на той чи інший вибір і загалом є рушійною силою розвитку як кожної окремої людини, так і людства загалом. Тому ХХІ ст. сміливо можна назвати часом інформаційного прориву.

З усіх різновидів інформації її екологічний складник останнім часом дедалі більше хвилює суспільство. Адже інформація про стан довкілля напряму пов'язана з якістю, а деколи і тривалістю життя, станом здоров'я людини. Саме тому її нормативному регулюванню та науковому дослідженню як в Україні, так і на міжнародному рівні приділено значну увагу. З останніх знакових нормативно-правових актів варто згадати Доктрину інформаційної безпеки України, затверджену Указом Президента України від 25 лютого 2017 р. Зокрема, в Доктрині закріплено, що комплексний характер актуальних загроз національній безпеці в інформаційній сфері потребує визначення інноваційних підходів до формування системи захисту та розвитку інформаційного простору в умовах глобалізації та вільного обігу інформації [1].

Через поліфункціональність явища інформаційного екологічного забезпечення воно було і є в центрі уваги науковців як екологічного, так і інформаційного права. З'ясування різних аспектів його правового природи цікавило В.І. Андрейцева, М.В. Краснову, С.Г. Грицкевич, С.М. Кравченко, Ю.В. Власенко, А.І. Марущака, Б.А. Кормича, Ю.П. Бурила та ін. Однак переважно об'єктом дослідження ставав активний доступ до екологічної інформації.

З огляду на потреби суспільства та націленість держави на покращення забезпечення інтересів особи в інформаційній сфері вважаємо за потрібне розкрити механізми пасивного доступу до інформації про стан навколишнього природного середовища.

Термін «доступ до інформації» активно вживається в законодавстві України (закони України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про державну таємницю» та ін.), однак жоден нормативно-правовий акт не подає його дефініцію.

Частково заповнюють цю термінологічну прогалину результати наукового пошуку. Зокрема, Т.А. Костецька під поняттям «доступ до інформації» розуміє її збирання та одержання [2, с. 24].

А.І. Марущак пропонує розглядати доступ до інформації як об'єктивну і суб'єктивну категорію. У суб'єктивному розумінні це правове явище, на думку вченого, є гарантованою державою можливістю фізичних, юридичних осіб і держави (державних органів) вільно одержувати відомості, необхідні їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій, що не порушує права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб. В об'єктивному значенні доступ до інформації розуміється науковцем як сукупність правових норм, що регламентують суспільні інформаційні відносини щодо одержання їх учасниками відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій [3, с. 73].

Більшість дослідників, розкриваючи окремі аспекти доступу до інформації, звертається до права на доступ до інформації. Зустрічається в літературі і його поділ на активне і пасивне [4, с. 51–56]. Активну форму цього права пов'язують із можливістю безпосереднього ознайомлення з інформацією органів виконавчої влади, що може виявлятися у направленні громадянами запиту до органів виконавчої влади про надання інформації, відвідуванні відкритих робочих засідань органів влади, доступі до відкритих архівів офіційної інформації органів виконавчої влади [4, с. 51].

Пасивний доступ громадян до інформації можливий через поширення інформації в засобах масової інформації, випуск спеціалізованих брошур і збірників, розміщення інформації в інтернеті, розміщення інформації на офіційних інформаційних стендах у приміщеннях, де розташовані органи виконавчої влади [4, с. 56].

Умовний поділ доступу до інформації на активний та пасивний знаходимо і в Законі України «Про доступ до публічної інформації», ст. 5 якого закріплює, що доступ до інформації забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації (в офіційних друкованих виданнях, офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, єдиному державному веб-порталі відкритих даних, інформаційних стендах, у будь-який інший спосіб); 2) надання інформації за запитами на інформацію [5]. Отже, п. 1 ч. 1 ст. 5 вищезгаданого Закону подає різновиди форм пасивного доступу до інформації, амп. 2 ч. 1 ст. 5 – активного.

Що стосується пасивного доступу до екологічної інформації, то його було закріплено в законодавстві України після ратифікації Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля 6 липня 1999 р. і появи у зв'язку з цим у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» ст. 25¹ [6].

Окрім загальної тези про обов'язок Міністерства екології та природних ресурсів України, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а на території Автономної Республіки Крим – органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим із питань охорони навколишнього природного середовища, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, діяльність яких може негативно вплинути або впливає на стан навколишнього природного середовища, життя і здоров'я людей, забезпечувати вільний доступ населення до інформації про стан навколишнього природного середовища, вищезгаданий Закон дає перелік конкретних форм пасивного доступу до екологічної інформації.

Першою з них є *підготовка Міністерством екології та природних ресурсів і подання на розгляд парламенту України щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні, а після її розгляду Верховною Радою України – опублікування окремим виданням та розміщення в системі Інтернет.*

Аналіз сайту Мінприроди дає змогу дійти висновку, що такі доповіді регулярно готувалися і оприлюднювалися до 2014 р. включно. Саме цим роком датується останній такий документ [7]. А останній інформаційно-аналітичний огляд стану довкілля стосується I кварталу 2013 р. [8]. Тобто четвертий рік поспіль ми живемо, не маючи узагальненої доступної інформації про стан навколишнього природного середовища в нашій країні, а держава в особі компетентного органу не здійснює систематизацію наявної інформації про актуальний стан довкілля. Це не лише не дає змоги здійснювати ефективно екологічний менеджмент, а й порушує конституційне право громадян на доступ до екологічної інформації (ст. 50) [9].

Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, встановлює інші часові проміжки для узагальнення й оприлюднення інформації про стан довкілля в державі та в ч. 4 ст. 5 закріплює обов'язок Сторін через регулярні проміжки часу, що не перевищують три або чотири роки, публікувати і поширювати національний звіт про стан навколишнього середовища, включаючи інформацію про якість навколишнього середовища та інформацію щодо навантажень на навколишнє середовище [10].

Зміст розміщених для ознайомлення на сайті Мінприроди доповідей за попередні роки дає змогу констатувати їхню високу інформативність, а через це корисність для ухвалення екологічно значущих рішень органами державної влади та місцевого самоврядування, інтерес для діяльності наукових установ, бізнесу, громадських організацій та окремих громадян, що робить їх відсутність ще більш вагомим прогалиною в діяльності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони довкілля.

Наступною пасивною формою доступу до екологічної інформації є *щорічне інформування Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями відповідних рад та населення про стан навколишнього природного середовища відповідних територій.* Таке законодавче закріплення сформульовано надто узагальнено і не закріплює конкретних шляхів реалізації цієї форми.

На практиці відповідальні суб'єкти переважно реалізують цю норму шляхом підготовки регіональних доповідей про стан навколишнього природного середовища. Однак з їх актуальністю ситуація не краща, останні програми на сайті Міністерства екології та природних ресурсів подано за 2015 р. [11], хоча новішу екологічно значиму інформацію про регіони можна відшукати на інтернет-ресурсах органів виконавчої влади на місцях. До прикладу, на сайті Хмельницької обласної державної адміністрації знаходимо документ про стан навколишнього природного середовища в області у 2016 р. [12] та екологічний паспорт регіону за 2017 р. [13]. Схожою є ситуація в інших областях.

Що стосується щорічного доведення екологічної інформації до відповідних рад, то аналіз рішень їхніх сесій свідчить, що таке інформування здійснюється лише в рамках обговорення виконання екологічних програм регіону або вирішення поточних екологічних питань (погодження надання спеціального дозволу на користування надрами, затвердження регіональної схеми формування екологічної мережі, розгляд депутатських запитів тощо).

Отже, узагальнене неконкретне формулювання цієї форми доступу до екологічної інформації спричиняє різне її застосування уповноваженими суб'єктами, а подекуди і відверте ігнорування. Тому є нагальна потреба внести зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», визначивши чіткі шляхи виконання зобов'язання по пасивному екологічному забезпеченню Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними державними адміністраціями, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

Далі в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» названа пасивна форма доступу до екологічної інформації – *систематичне інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей*. Однак постає питання: на кого ж покладено вищеназвані зобов'язання? Хто є уповноваженими на виконання норми суб'єктами? На це Закон відповіді, на жаль, не дає. З огляду на загальний контекст як змісту статті загалом, так і сутності норми зокрема припускаємо, що маються на увазі суб'єкти екологічного управління.

Періодично в засобах масової інформації трапляються новини про різні аспекти екологічного буття, подані органами управління в галузі екології, однак таку ситуацію важко назвати «систематичним інформуванням».

Вважаємо за необхідне розробити перелік обов'язкової для доведення до населення екологічної інформації та відповідальних за це суб'єктів. Особливо це актуально для територій із підвищеним екологічним ризиком. Наприклад, було б доречно щодня інформувати мешканців 30-кілометрової зони АЕС про радіаційний стан довкілля.

Активна громадськість долучається до процесу поширення екологічної інформації і використовує для цього сучасні технології. Нещодавно киянин розробив бота, який повідомляє про якість повітря та попереджає у разі перевищення допустимих показників. За основу розробником взято американський стандарт EPA. Інформація про стан повітря оновлюється автоматично раз на годину [14].

Заслуговує на увагу і така форма екологічного інформування, як *негайне інформування про надзвичайні екологічні ситуації*. Її важливість підтвер-

джена трагічними фактами історії. 26 квітня 1986 р. відбулася аварія на Чорнобильській атомній електростанції, а перша згадка у ЗМІ про неї була опублікована лише 9 травня в газетах «Радянська Україна» та «Правда України» під назвою «Рекомендуються застережні заходи» [15]. Таке зволікання як з інформуванням про саму аварію, так і наданням вчасних рекомендацій населенню стосовно поведінки задля мінімізації шкоди для життя і здоров'я, звичайно, призвело до негативних наслідків, яких можна було б уникнути або хоча б зменшити.

У законодавчому формулюванні назви цієї пасивної форми екологічної інформації використовується оціночне поняття «негайно», що не є позитивним для правореалізаційних процесів. Хоча цим самим оціночним поняттям оперує Орхуська конвенція, закріплюючи таке: «У випадках, що становлять безпосередню загрозу для здоров'я людини або навколишнього середовища, які виникають у результаті людської діяльності або є наслідком природних явищ, вся інформація, яка могла б дати змогу громадськості вжити заходів щодо відвернення або зменшення шкоди, що може стати наслідком такої загрози, і яка є в розпорядженні державного органу, має негайно поширюватися серед членів громадськості, яких потенційно торкається загроза» (п. «в» ч. 1 ст. 5) [10].

Передача інформації, отриманої внаслідок проведення моніторингу довкілля, каналами інформаційних зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації, є частиною національної інформаційної інфраструктури і врегульована низкою нормативно-правових актів, що стосуються екологічного моніторингу. Фактично результати цього процесу становлять інформаційну основу для усього екологічного інформаційного забезпечення. Адже система моніторингу спрямована на підвищення оперативності та якості інформаційного обслуговування користувачів на всіх рівнях.

Остання згадана у Законі форма екологічного інформаційного забезпечення – *забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах*, полягає у неперешкоджанні механізмам активного доступу до екологічної інформації.

Беручи до уваги вищенаведене, можна визнати пасивний доступ до екологічної інформації як законодавчо забезпечену можливість отримання інформації про стан довкілля з джерел, що містяться у вільному доступі без необхідності подачі запиту. Законодавче забезпечення цієї можливості здійснюється через покладення конкретних обов'язків на органи влади і місцевого самоврядування. Однак аналіз їх нормативного закріплення змушує констатувати наявність узагальнених неконкретизованих та оціночних понять, відсутність закріплення зобов'язаних суб'єктів, що негативно впливає на правореалізацію і гарантування права на екологічну інформацію.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. «Про Доктрину інформаційної безпеки України», затверджена Указом Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017. Офіційний вісник України. 2017. № 20. Ст. 554.
2. Костецька Т.А. Право на інформацію в Україні. Харків: НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К., 1998. 39 с.
3. Марущак А. Визначення поняття «доступ до інформації». Правова інформатика. 2006. № 3 (11). С. 69–74.
4. Демкова М.С. Доступ до інформації та електронне урядування / Автори-упорядники М.С. Демкова, М.В. Фігель. К.: Факт, 2004. 336 с.
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Голос України. 2011. № 24.
6. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.
7. Національні доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні. URL: <http://old.menr.gov.ua/index.php/dopovidi>.
8. Інформаційно-аналітичний огляд стану довкілля. URL: <http://old.menr.gov.ua/dopovidi/infooglyad>.
9. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Закон України від 06.07.1999 р. № 832-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 34. Ст. 296.
11. Регіональні доповіді про стан навколишнього природного середовища. URL: <http://old.menr.gov.ua/index.php/dopovidi/regionalni>.
12. Стан довкілля. Офіційний сайт Хмельницької обласної державної адміністрації. URL: http://www.adm-km.gov.ua/?page_id=1625.
13. Екологічний паспорт області. URL: http://www.adm-km.gov.ua/?page_id=7157.
14. У Києві створили бота, який розповідає про якість повітря у місті. URL: <https://www.the-village.com.ua/village/city/city-news/278947-u-kievi-stvorili-bota-yakiy-rozpovidaє-pro-yakist-povitrya-u-misti>.
15. Якби позиція керівництва УРСР була одностайною, недобудовану ЧАЕС могли не ввести в експлуатацію. URL: https://censor.net.ua/resonance/437768/yakbi_pozitsiya_kervnitstva_ursr_bula_odnostayinoyu_nedobudovanu_chaes_mogli_ne_vvesti_v_eksploatatsyu.