

II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 342.95:504.06

Ємець Л. О.,
канд. юрид. наук, доцент,
народний депутат України

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ГРОМАДЯН ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ПРО СТАН НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

У статті розглянуто проблеми, що існують у сфері адміністративно-правового регулювання доступу громадян до публічної інформації про стан навколишнього природного середовища. Розглянуті особливості даної інформації порівняно з іншими видами публічної інформації та їх вплив на особливості регулювання доступу до неї. Досліджено перспективи удосконалення законодавства у даній сфері.

Ключові слова: публічна інформація, екологічна інформація, охорона довкілля, суб'єкти господарювання.

В статье рассмотрены проблемы, существующие в сфере административно-правового регулирования доступа граждан к публичной информации о состоянии окружающей природной среды. Рассмотрены особенности данной информации по сравнению с другими видами публичной информации и их влияние на особенности регулирования доступа к ней. Исследованы перспективы усовершенствования законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: публичная информация, экологическая информация, охрана окружающей среды, субъекты хозяйствования.

The article deals with the problems in the sphere of administrative regulation of the access to the public information on

the condition of the natural environment. Features of this information compared to the other kinds of public information are analyzed, together with their influence on the legal regulations of the access to it. Ways to improve legislation in this sphere are explored.

Keywords: public information, ecological information, environment protection, business entities.

Постановка проблеми. Забезпечення екологічної безпеки є одним із пріоритетних напрямів діяльності держави. Важливим аспектом цієї діяльності є формування ефективного механізму доступу громадян до інформації про стан навколишнього природного середовища. Так, відповідно до ч. 2 ст. 50 Конституції України, кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. У зв'язку з цим, забезпечення доступу громадян до публічної інформації про стан навколишнього природного середовища є одним із пріоритетних напрямів державної політики у сфері охорони навколишнього середовища.

Аналіз дослідження даної проблеми. Питання забезпечення доступу громадян до публічної інформації у своїх роботах досліджували В. К. Міхрін [1], М. Ю. Кузнецова [2], А. Л. Садовська [3] та інші. Окремі аспекти доступу громадян до інформації про стан навколишнього природного середовища досліджували А. О. Матвійчук [4], Г. В. Мороз [5]; разом з цим, в сучасних умовах реформування системи державного управління та адаптації стандартів Європейського Союзу, у тому числі у сфері охорони довкілля, стан дослідження адміністративно-правових засад забезпечення доступу громадян до публічної інформації про стан навколишнього природного середовища залишається недостатнім.

Метою дослідження є виявлення актуальних проблем адміністративно-правового регулювання доступу громадян до публічної інформації про стан навколишнього природного середовища.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [6], публічна

інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим законом. За загальним правилом, розпорядниками публічної інформації визнаються суб'єкти владних повноважень, а також, щодо окремих категорій публічної інформації юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим (стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів), особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг (стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків) та суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями (стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них). Тим не менш, відповідно до положень п. 1 ч. 2 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», до розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитами публічну інформацію, прирівнюються також суб'єкти господарювання, які володіють інформацією про стан довкілля [6].

Таким чином, публічна інформація у сфері забезпечення екологічної безпеки держави, порівняно з іншими сферами управління, характеризується розширеним колом розпорядників інформації.

Іншою суттєвою особливістю публічної інформації у даній сфері є те, що доступ до неї не може бути обмеженим. Відповідно до ч. 2 ст. 50 Конституції України, така інформація ніким не може бути засекречена; відповідно, обмеження щодо доступу до неї не можуть застосовуватись [7].

У чинному законодавстві міститься декілька достатньо близьких термінів: інформація про стан довкілля (Конституція України, Закон України «Про публічну інформацію»),

інформація про стан довкілля (екологічна інформація) (Закон України «Про інформацію»), інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) (Закон України «Про охорону навколишнього середовища»). Хоча ці терміни фактично тотожні, законодавчі акти, які їх містять, визначають їх дещо по-різному.

Так, відповідно до Закону України «Про інформацію», інформація про стан довкілля (екологічна інформація) – 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 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;

- інші відомості та/або дані [8].

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього середовища» інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) – це будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі 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 із 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 за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування, економічний аналіз, проведений у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля [9].

Частиною законодавства України є також Орхуська конвенція Європейської Економічної Комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікована Україною 06 липня 1999 року, яка визначає екологічну інформацію як дані про:

- 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;

- 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, і аналізі затрат і результатів та інший економічний аналіз і припущення, використані в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища;

- 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 [10].

Враховуючи особливості інформації про стан довкілля, передусім – недопущення її засекречування, а також обов'язок суб'єктів господарювання поширювати її як публічну, надзвичайно важливим є вирішення проблеми, з одного боку, права вільного доступу до інформації про стан довкілля, а з іншого – права суб'єктів господарювання на комерційну таємницю. У зв'язку з цим, доцільним є чітке визначення поняття інформації про стан довкілля для цілей реалізації положень Закону України «Про доступ до публічної інформації»; разом з цим, якраз у даному законі подібного визначення не міститься. Враховуючи, що Закон України «Про охорону навколишнього середовища» містить найбільш широке та детальне визначення поняття екологічної інформації, на нашу думку доцільним є доповнення Закону України «Про доступ до публічної інформації» посиланням саме на цей законодавчий акт в частині визначення екологічної інформації та узгодити термінологію, що використовується, саме з ним.

Як і для інших видів публічної інформації, до екологічної інформації, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», застосовується два способи забезпечення доступу:

1) шляхом систематичного та оперативного оприлюднення інформації:

- в офіційних друкованих виданнях;
- на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет;
- на єдиному державному веб-порталі відкритих даних;
- на інформаційних стендах;
- будь-яким іншим способом;

2) шляхом надання інформації за запитами на інформацію [6].

При цьому, слід наголосити на тому, що Орхуська конвенція покладає обов'язок збору та поширення екологічної інформації саме на державу. Відповідно до неї, кожна зі сторін конвенції забезпечує, щоб:

- державні органи мали у своєму розпорядженні екологічну інформацію, яка стосується роду їх діяльності, та постійно поновлювали її;

- було створено обов'язкові системи для забезпечення належного надходження в державні органи інформації з запланованих та здійснюваних заходів, які можуть істотно впливати на навколишнє середовище;

- у випадках, що становлять безпосередню загрозу для здоров'я людини або навколишнього середовища, які виникають в результаті людської діяльності або є наслідком природних явищ, вся інформація, яка могла би дозволити громадськості вжити заходів із запобігання або зменшення шкоди, яка може стати наслідком такої загрози, і яка є у розпорядженні державного органу, негайно поширювалася серед членів громадськості, яких потенційно торкається загроза [10]. Іншими словами, Орхуська конвенція покладає на державу обов'язок накопичення максимально можливого обсягу екологічної інформації.

Варто звернути увагу на те, що основним фактором, який зумовлює проблеми адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації у сфері забезпечення екологічної безпеки держави є вже вказана її особливість, яка полягає у розширеному колі розпорядників такої інформації. Зокрема, незважаючи на те, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює обов'язок забезпечувати доступ громадян до публічної інформації про стан довкілля, переліку інформації, яка підлягає систематичному та оперативному оприлюдненню, відсутній; так само не існує і механізму систематичного інформування громадян щодо стану довкілля, особливо в частині інформації, розпорядниками якої є суб'єкти господарської діяльності.

Іншим актуальним питанням, що постає із розширеного кола розпорядників, є забезпечення контролю за дотриманням законодавства щодо забезпечення доступу громадян до публічної інформації. Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає три форми такого контролю: парламентський, громадський та державний. В контексті адміністративно-правового регулювання нас цікавить передусім остання форма контролю. Даний контроль здійснюють керівники органів державної влади-розпорядників інформації (відносно відповідальних осіб або працівників спеціальних

підрозділів з питань запитів на інформацію), вищі органи в системі органів влади (стосовно підпорядкованих їм органів влади, їх посадових і службових осіб), суди (стосовно рішень, дій чи бездіяльності розпорядників) [6]. Стосовно суб'єктів господарювання із перелічених функціонує, фактично, лише судовий контроль.

Звертаючись до закордонного досвіду забезпечення доступу громадян до екологічної інформації, слід передусім зупинитися на ключовому міжнародно-правовому документі у сфері забезпечення доступу громадян до публічної інформації щодо стану довкілля, вже згадуваній Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), підписаній 25 червня 1998 року. В якості суб'єктів, які підпадають під вимоги щодо надання такої інформації, конвенція визначає публічні органи. До них документ відносить:

- уряд або інший орган публічної адміністрації, включаючи публічні дорадчі органи, на національному, регіональному чи місцевому рівні;

- будь-яку фізичну або юридичну особу, що здійснює функції публічного адміністрування відповідно до національного законодавства, включаючи конкретні обов'язки, види діяльності або послуги, що стосуються довкілля;

- будь-яку фізичну або юридичну особу, що має публічні обов'язки або функції, або надає публічні послуги, що стосуються довкілля, під контролем органу або особи, зазначених у попередніх пунктах [10].

Іншими словами, Орхуська конвенція встановлює вужчий, ніж українське законодавство, суб'єктів, які визнаються розпорядниками публічної інформації про стан довкілля. Якщо Закон України «Про доступ до публічної інформації» поширює статус розпорядника публічної інформації про стан довкілля на всіх суб'єктів господарювання, які нею володіють інформацією, Орхуська конвенція в якості додаткової вимоги встановлює надання суб'єктами господарювання публічних послуг або наявність публічних обов'язків чи функцій. Аналогічно Орхуській конвенції трактує розпорядників публічної інформації і право Європейського Союзу. Так, Директива

2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації містить аналогічне конвенції визначення публічних органів як розпорядників екологічної інформації [11].

Окрім такого більш вузького визначення розпорядників екологічної інформації, наголосимо на вже згаданих положеннях Орхуської конвенції, які передбачають, що забезпечення доступу громадян до екологічної інформації покладається передусім на державу. На державні покладається зобов'язання здійснювати активну діяльність із пошуку та збору екологічної інформації, у тому числі – від суб'єктів господарювання. У зв'язку з цим, вважаємо, що шляхом вирішення проблеми упорядкування системи доступу громадян до екологічної інформації, розпорядниками якої є суб'єкти господарювання, є не тільки і не стільки встановлення вимог щодо її обов'язкової публікації для останніх, скільки забезпечення функціонування ефективної державної системи збору, узагальнення та поширення екологічної інформації, у тому числі – екологічної інформації, розпорядниками якої є суб'єкти господарювання. Частково, подібна система в Україні регламентується Законом України «Про екологічну експертизу». Об'єктами екологічної експертизи, відповідно до документу, є проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, документація по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів, речовин, продукції, генетично модифікованих організмів, реалізація яких може призвести до порушення екологічних нормативів, негативного впливу на стан навколишнього природного середовища; окрім цього, екологічній експертизі можуть підлягати екологічні ситуації, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах, а також діючі об'єкти та комплекси, що мають значний негативний вплив на стан навколишнього природного середовища. Відповідно до ч. 2 ст. 10 закону, еколого-експертні органи чи формування після завершення екологічної експертизи повідомляють про її висновки через засоби масової інформації [12]. Разом з цим, даний закон не формує механізму систематичного акумулювання та поширення екологічної інформації.

У зв'язку з цим, слід знову звернути увагу на положення Директиви 2003/4/ЄС, яка встановлює вимогу щодо

необхідності узагальнення та систематизації органами державної влади екологічної інформації, яка утримується ними або для них, з метою її активного і систематичного оприлюднення, у тому числі, за допомогою комп'ютерних телекомунікаційних та електронних технологій [11].

З огляду на вказане вище, найбільш актуальним напрямом розвитку нормативно-правового регулювання забезпечення доступу громадян до екологічної інформації є формування системи її акумуляції, упорядкування та поширення на основі сучасних інформаційних технологій. Зокрема, на формування подібної системи спрямований проект закону «Про оцінку впливу на довкілля», який був прийнятий Верховною Радою України, однак не був підписаний Президентом України та повернутий до парламенту з пропозиціями. Так, проектом передбачається формування Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля, інформація з якого має бути відкритою та доступною через мережу Інтернет. Слід наголосити, що незважаючи на те, що Президент України висловив низку пропозицій до проекту закону, в частині функціонування Єдиного реєстру зауваження були відсутні. Наголосимо, що формування Єдиного реєстру дозволить вирішити одразу декілька названих нами проблем адміністративно-правового регулювання доступу громадян до публічної інформації про стан довкілля. З одного боку, при формуванні подібного реєстру забезпечується державний контроль за розкриттям екологічної інформації, розпорядниками якої є суб'єкти господарювання. З іншого – відкритість та доступність реєстру через мережу Інтернет забезпечує саме активне поширення екологічної інформації, у тому числі – отриманої від суб'єктів господарювання, що відповідає положенням Орхуської конвенції.

Висновки. Підбиваючи підсумки, передусім необхідно підкреслити, що публічна інформація про стан навколишнього природного середовища має низку особливостей порівняно з іншими видами публічної інформації. З одного боку, це пов'язано із розширеним колом розпорядників цієї інформації, з іншого – з наявністю конституційної заборони встановлення обмеженого доступу до неї. Ці особливості обумовлюють необхідність чіткого визначення поняття публічної інформації

про стан навколишнього природного середовища в контексті реалізації положень Закону України «Про доступ до публічної інформації». У зв'язку з цим, вважаємо доцільним застосовувати для потреб зазначеного закону визначення інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічної інформації), викладене у Законі України «Про охорону навколишнього середовища» (яке є найбільш розширеним із тих, що містяться у національному законодавстві).

Розширене коло розпорядників публічної інформації про стан навколишнього природного середовища створює також проблему формування ефективної системи регулярної публікації даної інформації з метою забезпечення громадян доступу до неї, а також здійснення державного контролю у даній сфері. У зв'язку з цим, актуальним на сьогодні є прийняття Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», який би передбачив Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля Як Функціонування Єдиного реєстру з відкритим доступом із застосуванням мережі Інтернет забезпечить формування ефективного каналу поширення екологічної інформації серед населення, а також спростить контроль за наданням такої інформації суб'єктами господарювання.

В сучасних умовах, до подальших напрямів у сфері адміністративно-правового регулювання доступу громадян до публічної інформації про стан навколишнього природного середовища слід віднести дослідження перспектив функціонування та управління вже згаданим Єдиним реєстром та формування інших інформаційних баз у сфері охорони довкілля із застосуванням сучасних інформаційних технологій.

Література:

1. Міхрін В. К. Актуальні проблеми правового забезпечення реалізації права громадян на доступ до публічної інформації в Україні / В. К. Міхрін, О. Ю. Волкович // Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Право / голов. ред. Ю.М. Бисага. – Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2015. – Вип. 30. Том 2. – С. 46–49.

2. Кузнецова М. Ю. Сфера публічної інформації: поняття, структура, загальна характеристика суспільних та правових відносин [Електронний ресурс] / М. Ю. Кузнецова // Юридичний науковий

електронний журнал. – 2014. – № 4. – С. 145 – 149. – Режим доступу: <http://repo.sau.sumy.ua/handle/123456789/2341>

3. Садовська А. Л. Посилення гарантій права на доступ до публічної інформації в системі комунікацій між державою та громадянами / А. Л. Садовська // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – №. 2. – С. 169-177.

4. Матвійчук А. О. Особисте немайнове право особи на інформацію про стан навколишнього природного середовища: постановка проблеми / А. О. Матвійчук // Юридична наука. – 2013. – № 12. – С. 7-14.

5. Мороз Г. В. Розвиток правового регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля / Г. В. Мороз // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: Збірник наукових статей. - Івано-Франківськ: Плай, 2002. – Випуск VIII. – С.120-123.

6. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. – № 32 – С. 1491.

7. Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 14.

8. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України – 1992. – № 48. – С. 650.

9. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – С. 546.

10. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля // Офіційний вісник України. – 2010. – № 33. – С. 12.

11. Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:041:0026:0032:EN:PDF>

12. Про екологічну експертизу : Закон України від 09.02.1995 № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 154.