

УДК 342 (477)

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2022.1-2-4.9>

Новицька Н. Б.,

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
професор кафедри приватного права
Державного податкового університету України
ORCID: 0000-0003-4753-7625

Новицький А. М.,

доктор юридичних наук, професор,
заступник директора
Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України
ORCID: 0000-0001-6860-9654

ДОСТУП ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION UNDER THE CONDITIONS OF MARITAL STATE

Стаття присвячена питанням комплексного загальнотеоретичного аналізу правового забезпечення конституційного права громадян на доступ до екологічної інформації.

Підкреслено, що в умовах воєнного стану набуває проблема попередження несанкціонованого й безконтрольного поширення інформації, яка під час війни не підлягає розголошенню. Тому сьогодні в Україні доволі гостро стоїть питання співвідношення конституційного права людини на вільний збір та поширення інформації та обмеження цього права. Але виникає дискусійне запитання до якої межі можливе обмеження права людини на інформацію щоб ці обмеження не стали негативним чинником в подальшому в суспільстві та житті кожного громадянина держави.

Наголошено, що сьогодні накопичено значний науковий матеріал щодо створення теоретичної концепції права людини на вільне одержання екологічної інформації, разом з тим в умовах воєнного стану встановлюються певні обмеження щодо доступу до публічної інформації до якої відноситься і екологічна інформація, що і зумовило проведення даного дослідження.

В умовах воєнного стану обмеження чи надання доступу до інформації взагалі та екологічної зокрема основним є дотримання балансу між суспільним інтересом та безпекою. Суспільний інтерес як правова категорія не має чіткого визначення в нормативно-правових актах, тому його можна трактувати як досить абстрактне правове явище, яке свідчить про гіпотетичну користь, яку матиме суспільство від розкриття тієї чи іншої інформації. Екологічна інформація в основному відноситься до такої що містить суспільний інтерес тому доступ до неї не може бути обмежений. На сьогодні до інформації, що стосується довкілля, застосовуються загальні правила щодо обмеження доступу (трискладовий тест, закріплений у частині 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації») та порядок надання за запитом. Разом з тим, в умовах дії воєнного стану відповідно до проаналізованих нормативно-правових актів може бути обмежена реалізація права на доступ до екологічної інформації. В основі такого обмеження лежать національні інтереси та національна безпека.

Ключові слова: інформація, екологічна інформація, доступ до інформації, воєнний стан, трискладовий тест, суспільний інтерес.

The article is devoted to the issues of a comprehensive general theoretical analysis of the legal provision of the constitutional right of citizens to access environmental information.

It is emphasized that in the conditions of martial law, the problem of preventing unauthorized and uncontrolled dissemination of information, which during war cannot be disclosed, becomes a problem. Therefore, today in Ukraine, the question of the relationship between the constitutional right of a person to free collection and distribution of information and the limitation of this right is quite acute. But there is a debatable question to what extent it is possible to limit the human right to information so that these restrictions do not become a negative factor in the future in society and the life of every citizen of the state.

It is emphasized that today considerable scientific material has been accumulated regarding the creation of a theoretical concept of the human right to freely obtain environmental information, at the same time, in the conditions of martial law, certain restrictions are established regarding access to public information, which includes environmental information, which led to the conduct of this study.

In the conditions of martial law, restricting or providing access to information in general and environmental information in particular, the main thing is to maintain a balance between public interest and security. Public interest as a legal category does not have a clear definition in normative legal acts, therefore it can be interpreted as a rather abstract legal phenomenon that indicates the hypothetical benefit that society will have from the disclosure of this or that information. Environmental information mainly refers to information that is of public interest, so access to it cannot be restricted. Currently, the general rules regarding access restriction (three-fold test established in Part 2 of Article 6 of the Law of Ukraine "On Access to Public Information") and the procedure for providing it upon request are applied to information related to the environment. At the same time, in the conditions of martial law, in accordance with the analyzed normative legal acts, the realization of the right to access to environmental information may be limited. Such a restriction is based on national interests and national security.

Key words: information, environmental information, access to information, martial law, three-syllable test, public interest.

Актуальність проблеми. Війна – виклик не лише для безпеки країни, а й для дотримання прав людини. Окремого надважливого значення в умовах воєнного стану набуває проблема попередження несанкціонованого й безконтрольного поширення інформації, яка під час війни не підлягає розголошенню. На законодавчому рівні було встановлено обмеження щодо поширення інформації, щодо вільного обігу певних видів інформації, введено спеціальні режими допуску журналістів до певних регіонів, територій для збору інформації. Тому сьогодні в Україні доволі гостро стоїть питання співвідношення конституційного права людини на вільний збір та поширення інформації та обмеження цього права. Але виникає дискусійне запитання до якої межі можливе обмеження права людини на інформацію щоб ці обмеження не стали негативним чинником в подальшому в суспільстві та житті кожного громадянина держави.

Людина має правонабезпечне для життя та здоров'я довкілля, але щоб це право було реалізовано в повній мірі необхідно володіти інформацією про стан оточуючого середовища, тобто екологічною інформацією.

До змісту відомостей, які становлять цю категорію інформації прийнято відносити дані, що відображають процеси, які відбуваються в сфері взаємодії природи і суспільства, а також ті, що необхідні для цілей охорони навколишнього середовища. Інакше кажучи, мова йде про інформацію, котра може бути використана при прийнятті екологічно значимих рішень у всіх сферах і видах діяльності [1]. Але на сьогодні існують серйозні недоліки у забезпеченні права громадян на екологічну інформацію, що призводить до негативних наслідків, а збереження довкілля для майбутніх поколінь та забезпечення прав і свобод людини продовжують залишатися першочерговими завданнями держави та суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання доступу до екологічної інформації були предметом дослідження у працях Г.І. Балюк, А.П. Гетьмана, В.І. Гордєєва, І. І. Каракаша, Н.Р. Кобецької, В.В. Костицького, М.В. Краснової. Адміністративно-правовим засадам реалізації права людини на доступ до екологічної інформації в Україні присвячено дисертаційне дослідження Проскури Г.М., а Демчук Т.І. в своєму дослідженні розглядала

правове забезпечення реалізації права на доступ до екологічної інформації.

Сучасний стан дослідження у цій сфері відзначається накопиченням значного наукового матеріалу, створенням теоретичної концепції права людини на вільне одержання екологічної інформації, разом з тим в умовах воєнного стану встановлюються певні обмеження щодо доступу до публічної інформації до якої відноситься і екологічна інформація, що і зумовило проведення даного дослідження.

Мета дослідження полягає у проведенні комплексного загальнотеоретичного аналізу правового забезпечення конституційного права громадян на доступ до екологічної інформації.

Виклад основного матеріалу. Право на доступ до екологічної інформації – це абсолютне право громадян, якому кореспондує обов'язок необмеженого кола осіб надавати таку інформацію. Конституція України кожному громадянину гарантує право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. 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. Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» кожний громадянин України має право на 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 [2]. Тобто, на відміну від Конституції України в зазначеному законі припускається можливість обмеження права громадян на екологічну інформацію, що суперечить конституційній нормі. Необхідно відзначити, що навіть на міжнародному рівні у Орхуській конвенції містяться положення, які допускають обмеження вільного доступу до екологічної інформації, зокрема зумовлені конфіденційністю діяльності державних органів, комерційної та промислової інформації, можливістю впливу на міжнародні відносини, національну оборону або державну безпеку, правом інтелектуальної власності тощо [3].

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 [2].

До основних джерел екологічної інформації відносяться дані моніторингу довкілля, кадастрів природних ресурсів, реєстри, автоматизовані бази даних, архіви, а також довідки, що видаються уповноваженими на те органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими посадовими особами.

Використання екологічної інформації має два напрямки: по перше створення умов для захисту своїх екологічних прав громадянами, і по друге в організації діяльності суб'єктів господарювання які споживають та експлуатують природні ресурси, що впливає на довкілля. Обидва ці напрямки взаємопов'язані та надзвичайно важливі, але в рамках нашого дослідження ми особливу увагу приділяємо саме першому напрямку.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» екологічна інформація відноситься до публічної інформації. Зазначений нормативно-правовий акт чітко регламентує порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, зокрема екологічної, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес [4].

Внаслідок збройної агресії російської федерації проти України розпорядникам довелося обмежити доступ до певних документів та баз даних, що містять екологічну інформацію. Зокрема, Уряд прийняв постанову «Деякі питання ведення та

функціонування Державного земельного кадастру в умовах воєнного стану», яким було обмежено доступ до екологічної інформації що міститься в цій базі. Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Цілком підтримуємо думку Г. Проскури, що доступ до екологічної інформації необхідно розглядати в контексті суспільної корисності, адже в першу чергу, доступ до екологічної інформації про довкілля має на меті забезпечення конституційних прав та екологічних інтересів громадян [5].

В умовах воєнного стану обмеження чи надання доступу до інформації взагалі та екологічної зокрема основним є дотримання балансу між суспільним інтересом та безпекою. Суспільний інтерес як правова категорія не має чіткого визначення в нормативно-правових актах, тому його можна трактувати як досить абстрактне правове явище, яке свідчить про гіпотетичну користь, яку матиме суспільство від розкриття тієї чи іншої інформації. Відповідно до Закону України «Про інформацію» інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо [6].

В умовах дії воєнного стану воєнні загрози несуть нові виклики і для володільця та розпорядника інформації, адже рівень відповідальності за оприлюднену інформацію значно підвищується, адже як від бездумного розголошення, так і від необгрунтованого обмеження в доступі тієї чи іншої інформації, може залежати життя та здоров'я людей, цілісність майна тощо. Сьогодні навіть введено кримінальну відповідальність за несанкціоноване поширення інформації про переміщення чи розташування Збройних сил України, вчинене в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Таким чином можемо говорити про досить хитку межу між забороною на поширення екологічної інформації та забороною на її поширення. З однієї сторони це є необхідністю для забезпечення національного інтересу та з метою забезпечення досягнення загальних цінностей громадян, та із іншої – такі обмеження не повинні стати негативним чинником, які б призвели до негативних наслідків конкретного індивіду. Досягнути цієї «золотої» межі на практиці та ще й в умовах воєнного стану практично неможливо. Разом з тим обмеження чи поширення екологічної інформації яка становить суспільний інтерес повинне відбуватися обов'язково із застосуванням трискладового тесту визначеного в Законі України «Про доступ до публічної інформації». Так, обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;

2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;

3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Необхідно відзначити, що застосовуючи «трискладовий тест» щодо вирішення питання поширення екологічної інформації чи обмеження доступу до неї необхідно всебічно вивчати усі аргументи щодо розкриття інформації при проведенні перевірки на наявність відповідного суспільного інтересу. Отже, здійснюючи оцінку щодо надання доступу до тієї чи іншої екологічної інформації розпоряднику необхідно обов'язково враховувати положення Постанови Пленуму Вищого Адміністративного Суду України «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» [7]. Зокрема:

1) особу запитувача. Якщо інформацію запитує журналіст або особа, яка, користуючись сучасними засобами комунікації, створює площадку для суспільного обговорення важливих питань, систематично інформує суспільство про суспільні події, представник громадської організації, це є додатковим аргументом на користь наявності суспільного інтересу до неї;

2) кількість осіб (фізичних чи юридичних), яких стосується запитувана інформація. Так, наприклад, інформація про структуру тарифу оплати комунальних послуг стосується кожного члена територіальної громади, на яку поширюється відповідне рішення. Тому чим більша кількість осіб, на чий права,

обов'язки та інтереси впливає запитувана інформація, тим більший суспільний інтерес до неї;

3) наявність суспільної дискусії на момент отримання розпорядником інформації запиту (стосується актуальної дискусії, яка ведеться, наприклад, у засобах масової інформації, парламенті чи місцевій раді);

4) час, який минув з моменту створення інформації/документа. Так, чим більше часу проходить з моменту створення інформації/документа, тим меншою, здебільшого, є потенційна шкода в розголошенні і, відповідно, тим більше перевага надається розкриттю інформації;

5) чим менша ймовірність завдання шкоди, тим більша перевага надається розкриттю інформації;

6) якщо інформація стосується публічного діяча або особи, яка претендує на зайняття публічної посади, то це додатковий аргумент на користь розкриття інформації. Така інформація може бути обмежена в доступі лише через серйозні обставини та високу ймовірність завдання істотної шкоди. Публічними діячами у цьому контексті можуть вважатись особи, які обіймають посади публічної служби (посади в державних органах, органах місцевого самоврядування) або користуються державними ресурсами, а також усі ті, хто відіграє певну роль у суспільному житті (у галузі політики, економіки, мистецтва, соціальної сфери, спорту чи в будь-якій іншій галузі). Чим вищою є посада публічної служби, яку займає особа або на яку претендує особа, тим меншою є можливість обмеження доступу до інформації про неї;

7) лише дуже серйозні доводи на користь суспільного інтересу в розголошенні інформації можуть переважити можливу шкоду інтересам захисту права на невтручання в особисте життя та захисту персональних даних, коли йдеться про так звані вразливі персональні дані (дані про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, засудження до кримінального покарання, а також дані, що стосуються здоров'я, статевого життя, біометричних або генетичних даних).

Крім вищезазначеного в умовах дії воєнного стану при наданні суспільно корисної інформації володільцям та розпорядникам екологічної інформації необхідно враховувати по-перше сферу поширення інформації, по-друге характер інформації. Так наприклад, суспільний інтерес може мати інформація щодо захисту навколишнього середовища, виявлення завданої або можливої шкоди екології, обізнаності суспільства про дійсний стан довкілля та чинники, які на нього впливають; інформація щодо повідомлення суспільства та міжнародної спільноти про скоєні злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку; інформація щодо підзвітності і підконтрольності щодо процесу доставки, розподілу та розповсюдження гуманітарної допомоги; інформація щодо викриття недоліків

у діяльності органів публічної влади, їхніх працівників під час вжиття заходів щодо усунення негативних наслідків війни та ін.

Висновки та пропозиції дослідження. Безпечно, вільний доступ до інформації взагалі та екологічної, зокрема – це передумова демократичного розвитку країни. Екологічна інформація в основному відноситься до такої що містить суспільний інтерес тому доступ до неї не може бути обмежений. На сьогодні до інформації, що стосується

довкілля, застосовуються загальні правила щодо обмеження доступу (трискладовий тест, закріплений у частині 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації») та порядок надання за запитом. Разом з тим, в умовах дії воєнного стану відповідно до проаналізованих нормативно-правових актів може бути обмежена реалізація права на доступ до екологічної інформації. В основі такого обмеження лежать національні інтереси та національна безпека.

Список використаних джерел:

1. Гуйван П.Д. Право на безпечне довкілля як невід’ємний елемент приватності людини. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. Випуск 60. 2020. С. 37-40.
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 26.06.91 р. № 1264-XII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12>.
3. Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Конвенція. Ратифіковано Законом N 832-XIV від 06.07.99. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text
4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
5. Проскура Г.М. Екологічна інформація: поняття та особливості. *Юридичний вісник*. 2 (43). 2017. С. 31-38.
6. Про інформацію: Закон України від 02.10.92 р. № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.
7. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації. Постанови Пленуму Вищого Адміністративного Суду України від 29.09.2016р. № 10 zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-1.