



ПРИНЦИПИ ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ ПРАВА НА ЕКОЛОГІЧНУ ІНФОРМАЦІЮ

**ДИКА Ю. В.,
здобувач**

*Національний аграрний
університет*

Постійне зростання забруднюючих речовин, що викидаються в зовнішнє середовище, поява парникового ефекту, зміна температурного режиму на планеті, щораз частіші стихійні лиха примушують задуматись над станом природного навколишнього середовища. Небезпідставні переживання громадян призводять до того, що суспільство починає рятувати навколишнє середовище усіляко піклуючись про нього. Звичайно, що для контролю за станом довкілля необхідно володіти інформацією про його стан та зміну різноманітних показників і Закон надає громадянам таке права. У таких умовах актуальність і значимість права громадян на екологічну інформацію набуває особливої актуальності.

Слід зазначити, що правові проблеми регулювання права громадян на екологічну інформацію в різних аспектах розглядалися не лише в працях відомих українських вчених: В.І. Андрейцева, Г.В. Анісімової, М.М. Антонович, Г.І. Балюк, Н.В. Барбашової, А.Г. Бобкової, Е.В. Віленської, А.П. Гетьмана, Н.Р. Кобецької, В.В. Костицького, С.М. Кравченко, М.В. Краснової, Н.Р. Малишевої, В.Л. Мунтяна, В.К. Попова, Б.Г. Розовського, П.М. Рабіновича, Ю.М. Тодики, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та ін., а і в роботах представників радянської і російської правової науки, та науковців інших країн: С.С. Алексєєва, С.О. Балашенко, М.М. Бринчука, С.О. Боголюбова, О.К. Голіченкова, М.І. Васильєвої, Б.В. Єрофєєва, О.С. Колбасова, М.Н. Малєїної, Н.І. Матузова, В.В. Петрова та ін.

Але зазначені вчені частіше розкривали позитивний аспект права на екологічну інформацію, його зміст, сутність, принципи реалізації. Нашою ж метою є розгляд не просто можливого обмеження цього права, а

визначення тих основних принципів, на яких ці обмеження ґрунтуються.

Конституція України, так само як і ряд міжнародно-правових норм, визначає загальні принципи встановлення можливих обмежених прав і свобод, обов'язкові для законодавця. Подібні обмеження можуть бути встановлені тільки в законі. Це означає, що нормативні акти іншого рівня, включаючи відомчі, а тим більше не опубліковані або такі, що мають закритий характер, не тільки не можуть містити яких-небудь обмежень прав і свобод, але і регулювати порядок і підстави їх застосування, умови, межі, терміни і інші істотні ознаки цих обмежень.

Необхідні в демократичному суспільстві, як про це мовиться в ст. 8 Європейської Конвенції про захист прав людини, обмеження прав і свобод людини володіють сутнісними властивостями, які реалізуються в системі відповідних принципів. І поняття принципів тут грає вельми важливу роль.

Проте виникає питання: що ж слід розуміти під принципами обмеження громадянина на екологічну інформацію?

Слід помітити, що в теорії держави і права чітко поняття цих принципів, на жаль, не вироблено. Хоча, в окремих публікаціях і ведеться розмова про них.

Так, Е.А. Лукашева, роздумуючи про користування правами людини, стверджує, що це користування завжди зв'язано з відповідальністю даної людини, з можливими обмеженнями, визначуваними мірою і межами свободи. А останні встановлюються не тільки правом, але і принципами гуманності, солідарності і моральності¹. Тобто, іншими словами кажучи, тут виділяються такі принципи реалізації даного обмеження, як гуманність, солідарність і моральність.

В.С. Нерсисянц, міркуючи про права людини, говорить тут про принципи прав людини у світлі принципів права взагалі і потрактував ці принципи як "основоположні вимоги". При цьому вчений виділяє і розглядає "загальний принцип абстрактної, формальної рівності фактично різних людей"².

Г.Н. Комкова говорить про принципи прав і свобод взагалі як про основні напрями політики російської держави в області прав і свобод людини і громадянина, які є базисом його правового статусу. І серед цих принципів вона виділяє принципи загальності і невідчужуваності прав людини, безпосередньої дії прав і свобод рівноправності і державного захисту³.

В.С. Шевцов теж говорить про принципи прав і свобод людини і громадянина взагалі, виділяючи основні аспекти діяльності держави по реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина. І в цьому світлі розглядає принципи рівності, рівноправності і гуманності⁴.

Треба помітити, що названі точки зору вчених цікаві і вони до певної міри доповнюють один одного.

Проте з цих точок зору важко чітко визначити: що ж таке принципи обмеження прав громадянина в цілому і тим паче обмеження права громадянина на екологічну інформацію?

У той же час, у цілях комплексного аналізу даної проблеми, при визначенні вказаних принципів необхідно враховувати всі відзначені і інші точки зору. І, відштовхуючись від них, під принципами обмеження права громадянина на екологічну інформацію ми розумітимемо основоположні правові вимоги у сфері обмеження прав громадянина на екологічну інформацію, які є компонентом його правового статусу. Або, принципи в цьому випадку – це обумовлена закономірностями суспільного розвитку система ідей і поглядів, які мають якість початкових начал в дослідженні проблем обмеження громадянина на екологічну інформацію. Крім того, попри загальновизнані принципи гуманності, солідарності, моральності, державного захисту і ін., при аналізі обмеження громадянина на екологічну інформацію можуть використовуватися, на наш погляд, принципи орієнтованості на інтереси людини, громадянина, законності, справедливості, рівності, відповідності і забезпечення правосуддям.

Розглянемо названі нами принципи докладніше.

Першочерговим принципом обмеження прав громадянина на екологічну інформацію є орієнтованість як закону так і самого обмеження права на громадянина, його законні інтереси, невід'ємність, цілісність, повноту і гарантованість його права.

Підтвердженням цьому повною мірою служать і перераховані підстави обмеження цього права. Серед цих підстав слід виокремити права і законні інтереси інших осіб.

На думку професора С.С. Алексєєва, у правовій державі всяке обмеження з його сторони мислимо лише на користь індивіда. При цьому він звертає увагу на те, що окремі обмеження прав і свобод об'єктивно витікають із структурної характеристики держави; з функцій держави по забезпеченню національної незалежності і національної оборони (за певних умов це може відобразитися на лімітації індивідуальних свобод); з міжнародних угод; соціального характеру державного ладу, що зумовлює деякі примусові заходи в користуванні майном при розподілі окремих видів ресурсів.

Очевидно, що початкові мотиви, що стимулюють державу до тих або інших обмежень прав і свобод можуть бути дійсно багатоманітними і диктуватися самими благими намірами, перш за все, звичайно, користю людини, індивіда. Та і розуміння такої користі в конкретних умовах економічної, політичної, міжнародної і ін. кон'юнктури звичайно відрізняється обширним спектром переконань⁵.

Теза про можливість обмеження демократичною правовою державою прав і свобод кінець

кінцем виключно лише на користь людини і громадянина достатньою мірою аксіоматична. Інша справа, що досягається державою мета при здійсненні обмежень прав і свобод, умови можливих обмежень, форми їх втілення. І, перш за все, що, власне, слід розуміти в строго правовому значенні під таким обмеженням?

До основних принципів правового обмеження прав і свобод відноситься і принцип відповідності значенню і змісту права на екологічну інформацію.

Оскільки, як вже наголошувалося, правове обмеження охоплює умови і межі реалізації прав і свобод, обмеження цих умов і меж не повинно змінити і спотворити змістовно-смыслову суть вказаних прав і свобод.

Правове обмеження права громадянина на екологічну інформацію повинне також відповідати і принципу законності.

Лише засноване на принципі законності обмеження може вважатися правомірним. Відповідає ж принципу законності обмеження прав і свобод в тому випадку, якщо: воно відповідає виключно лише тим підставам і меті, яка сформульована і закріплена в Конституції і в загальноновизнаних принципах і нормах міжнародного права як складових частинах правової системи України; воно безпосередньо передбачено Конституцією, або закріплено нормами закону; воно не тягне за собою заперечення або зменшення основних прав і свобод людини і громадянина.

У заключній статті Загальної декларації прав людини мовиться, що ніщо в ній не може тлумачити як надання якій-небудь державі, групі осіб або окремим особам права займатись якою-небудь діяльністю або скоювати дії, направлені до знищення прав і свобод, висловлених в Декларації. Вказане положення відтворено в ст. 5 Міжнародних пактів про економічні, соціальні і культурні права, а також про цивільні і політичні права. У п. 2 ст. 5 Пактів наголошується також, що ніяке обмеження або применшення яких би то не було основних прав людини, що визнаються або існують в якій-небудь країні через закон, конвенції, правила або звичаї, не допускається під тим приводом, що в Пактах не визнаються такі права або що вони визнаються в меншому об'ємі.

Правомірно здійснювані державою обмеження права громадянина на екологічну інформацію повинні неодмінно відповідати критерію справедливості. Перестають відповідати цьому критерію і, відповідно, перестають бути правомірними ті обмеження прав і свобод, які виходять за межі справедливості, є надмірними.

Очевидно, що всі ці принципи законності, рівності, справедливості, відповідності і забезпечення судом органічно взаємодіють і доповнюють один одного і утворюють несуперечливу єдність. Без порушення принципу законності, наприклад, закон не може ігнорувати принцип

справедливості обмеження права громадянина на екологічну інформацію.

Слід відмітити, що хоча ст. 50 Конституції України гарантує кожному право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення, причому така інформація ніким не може бути втаємничена, ст. 64 допускає обмеження громадян на таку інформацію.

Аналізуючи законодавство варто було б звернутись до Закону України "Про основи національної безпеки України", який визначає, що загрозою національним інтересам і національній безпеці України в екологічній сфері є:

- значне антропогенне порушення і техногенна перевантаженість території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;
- нерациональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів як невідновлюваних, так і відновлюваних;
- неподоланність негативних соціально-екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи;
- погіршення екологічного стану водних басейнів, загострення проблеми трансграничних забруднень та зниження якості води;
- загострення техногенного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на р. Дніпро;
- неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів;
- неефективність заходів щодо подолання негативних наслідків військової та іншої екологічно небезпечної діяльності;
- небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму;
- посилення впливу шкідливих генетичних ефектів у популяціях живих організмів, зокрема генетично змінених організмів, та біотехнологій;
- застарілість та недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів.

Окрім цього до загрози екологічного характеру відносяться також і:

- загроза використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України;
- можливість незаконного ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних засобів.

Зрозуміло, що в таких випадках екологічна інформація, яка стосується вищезазначених аспектів теж не розкриватиметься, хоча Закон України “Про державну таємницю” зазначає, що інформація про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян не відноситься до державної таємниці, державні органи мають інше обґрунтування для нерозповсюдження такої інформації.

У зв'язку із тим, що за режимом доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом, стосовно інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, з метою її збереження може бути відповідно до закону встановлено обмежений доступ – надано статус конфіденційної.

Звичайно, відповідно до Закону України “Про інформацію” до конфіденційної інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, не можуть бути віднесені відомості про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення, а громадяни мають право доступу до інформації про них, заперечувати її правильність, повноту, доречність тощо.

Саме тому, законодавець вирішив дати можливість обмежити доступ громадян до інформації не за обсягом та змістом, а лише за способом реалізації свого права.

Так, доступ до відкритої інформації, серед якої є і екологічна інформація, забезпечується шляхом:

- систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках);
- поширення її засобами масової комунікації;
- безпосереднього її надання заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам.

Обмеження права на одержання відкритої інформації забороняється законом, сказано у ч. 3 ст. 29 Закону України “Про інформацію”, але ніде не зазначено, що заборонено обмеження здійснення цього права.

Окрім цього, встановивши низку гарантій на отримання екологічної інформації та вказавши, що її отримання гарантується:

- обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення;
- створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації;
- вільним доступом суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів; обмеження цього доступу зумовлюються лише спеціфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються законодавством;
- створенням механізму здійснення права на інформацію;
- здійсненням державного контролю за додержанням законодавства про інформацію;
- встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

Законодавець застерігає, що реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

Таким чином, інформація, яка може призвести до паніки суспільства внаслідок несприятливого стану довкілля вважатиметься такою, що порушує права громадян, інформація про перевищення викидів у навколишнє середовище порушуватиме права юридичної особи, що вчиняє такі викиди і тому, державний орган, посилаючись на дану норму зможе відмовити громадянину в отриманні достовірної інформації.

Окрім цього, навіть “Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля” допускає відмову від передачі інформації заявнику.

З одного боку громадянину гарантується, що державні органи у відповідь на запит про надання екологічної інформації надаватимуть громадянській таку інформацію в рамках національного законодавства; включаючи копії фактичних документів, які містять або охоплюють таку інформацію, але лише у формі, відповідно до запиту (якщо тільки державний орган не має підстав надати її в іншій формі, причому повинні бути вказані причини, що виправдовують надання інформації саме в такій формі, або інформація вже не була надана громадськості в іншій формі).

З іншого – у запиті про надання екологічної інформації може бути відмовлено, якщо її оприлюднення може негативно вплинути на:

- a) конфіденційність діяльності державних органів у випадках, коли така конфіденційність передбачається національним законодавством;

- b) міжнародні стосунки, національну оборону або державну безпеку;
- c) відправлення правосуддя, можливість для осіб бути відданими під справедливий судовий розгляд або спроможність державних органів проводити розслідування кримінального чи дисциплінарного характеру;
- d) конфіденційність комерційної та промислової інформації у випадках, коли така конфіденційність охороняється законом з метою захисту законних економічних інтересів. У цьому контексті інформація про викиди, яка стосується охорони навколишнього середовища, підлягає оприлюдненню;
- e) права інтелектуальної власності;
- f) конфіденційність особистих даних і/чи архівів, що стосуються фізичної особи, коли ця особа не дала громадськості згоди на оприлюднення такої інформації згідно з положеннями національного законодавства;
- g) інтереси третьої сторони, яка надала інформацію, якщо ця сторона не зв'язана зобов'язаннями

поступати належним чином, або якщо на цю сторону не може бути покладено такого зобов'язання, і в тих випадках, коли ця сторона не дає згоди на оприлюднення відповідного матеріалу;

- h) навколишнє середовище, на яке поширюється така інформація, наприклад місця розмноження рідкісних видів.

Вищезазначені обґрунтування відмови тлумачаться з урахуванням зацікавленості громадськості в оприлюдненні цієї інформації та з огляду на те, чи стосується інформація, що міститься в запиті, викидів у навколишнє середовище.

Таким чином, правові обмеження, базуючись на принципах орієнтованості на інтереси людини, громадянина, законності, справедливості, рівності, відповідності і забезпечення правосуддя можуть вважатись правомірними. Це спонукає нас до подальших наукових розвідок у напрямі дослідження правової сутності обмежень права на екологічну інформацію та їх видів.

ПОСИЛАННЯ

- ¹ Див.: Лукашева Е.А. Правовой статус человека и гражданина // Права человека. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999.
- ² Див.: Нерсесянц В.С. Права человека в истории политико-правовой мысли // Права человека. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999.
- ³ Див.: Комкова Г.Н. Конституционные принципы правового статуса личности в Российской Федерации // Институт прав человека в России. – Саратов, 1998.
- ⁴ Див.: Шевцов В.С. Права человека и государство в Российской Федерации. – М., 2002.
- ⁵ Див.: Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М.: НОРМА, 2001.