

УДК 346.78(07)

Т.В. ЧУБАРУК, старший консультант Головного юридичного управління
Апарату Верховної Ради України

СИСТЕМА ДЖЕРЕЛ ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: В АСПЕКТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ДОСТУПУ ДО ТАКОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Анотація. Щодо створення ефективних механізмів забезпечення вільного доступу до екологічної інформації.

Проблеми законодавчої визначеності та закріплення конституційної засади гарантування права вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також права на її поширення (далі – право на екологічну інформацію) не зважаючи на важливість та актуальність, залишаються недостатньо вивченими. У статті 50 Конституції України екологічну інформацію визначено відкритою, гарантовано вільний доступ до отримання даних про стан довкілля та встановлено заборону її засекречування.

Про актуальність для юридичної науки проблематики правової визначеності, законодавчого утвердження, забезпечення екологічних прав громадян свідчить рівень наукової розробки та інтерес учених-правників, що знайшло відображення у працях В. Андрейцева, Г. Балюка, М. Єрофєєва, Ю. Шемшученка, Т. Захарченко та інших.

Окремі питання правового забезпечення права на екологічну інформацію досліджувалися в працях Т. Слинько, М. Краснової, Н. Барабашової тощо; у дослідженнях зарубіжних фахівців В. Кутузова, А. Попова, А. Агапова, А. Горбачова та інших. Зараз цю тематику розвивають ряд молодих українських учених, насамперед учасники громадських екологічних організацій Л. Будзан, Є. Алексєєва, З. Козак та інші, які здійснюють постійний моніторинг реалізації права громадян на вільний доступ до екологічної інформації.

Для України закріплення такої конституційної засади є глибоко усвідомленим, що обумовлено страшною трагедією планетарного масштабу – Чорнобильською катастрофою, подолання наслідків якої визнано конституційним обов'язком держави Україна.

Довгий час усталені радянські традиції забезпечували недоступність практично будь-якої екологічної інформації для суспільства. Влада залишила за собою абсолютне право володіння цією інформацією. Загальновідомі випадки, коли приховування представниками влади інформації про екологічні негаразди, аварії призводило до трагічних наслідків. Красномовним прикладом недопустимості приховування від громадян інформації є наслідки аварії на Чорнобильській АЕС.

Сьогодні можна констатувати суттєві зрушення у сфері інформаційного простору, зокрема, загальновідомими стають відомості про несприятливу екологічну ситуацію в деяких областях України, неналежну якість харчових продуктів, у тому числі відсутність інформації про генетично модифіковані організми, які вони можуть містити. Крім об'єктивних причин недосконалості нормативно-правового регулювання, неналежного виконання та застосування вимог законодавства компетентними органами, організаціями, суб'єктами, зобов'язаними забезпечити належним чином інформаційний ресурс, украй негативним явищем є пасивність населення у реалізації права отримати таку інформацію навіть тоді, коли це є можливим.

Численні дослідження [1] підтвердили, що достовірність екологічної інформації, її відкритість, доступ до неї та можливість використання всіма заінтересованими особами дійсно є необхідними передумовами розробки екологічної стратегії та вирішення завдань щодо охорони навколишнього середовища. Така інформація має бути доступна широкому колу осіб, що сприятиме взаємному контролю громадськості та владних структур за дотриманням відповідних нормативів і стандартів щодо раціонального використання природних ресурсів та зменшення негативного впливу на довкілля. Належний рівень забезпечення права на доступ до екологічної інформації є основою та передумовою реалізації конституційних прав на сприятливе навколишнє природне середовище, охорону здоров'я.

На нашу думку, для того щоб сформувати чітке уявлення про екологічну інформацію, необхідно звернутися до механізмів її поширення. Тому теоретичну і практичну цінність має визначення та розмежування структурних елементів екологічної інформації і форм матеріалізованого відображення (що спрощено можна визначити як носії інформації).

Відповідно до статті 26 Закону України “Про інформацію” джерелами інформації є передбачені або встановлені Законом носії інформації: документи та інші носії інформації, які являють собою матеріальні об'єкти, що зберігають інформацію, а також повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи. Згідно із статтею 25 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” основними джерелами екологічної інформації є 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. При цьому щодо екологічної інформації, на нашу думку, правильним є використання терміна “джерело”, а не “носій”. Виходячи з того, що інформаційні дані стають інформацією тоді, коли отримують форму і зміст, то цілком логічно припустити, що це відбувається з моменту включення цих даних у нижчезазначені джерела. Таким чином, однією з характеристик екологічної інформації є офіційний статус, тобто інформація повинна бути документована, відповідати офіційній формі.

Узагальнюючи визначені положення законів України “Про інформацію” та “Про охорону навколишнього природного середовища”, вважаємо за доцільне визначити систему (у тому числі офіційних) джерел екологічної інформації:

- 1) закони та інші нормативно-правові акти, які повністю або частково мають екологічну спрямованість;
- 2) кадастри природних ресурсів, екологічно важливих об'єктів та речовин, які виникають в результаті виробництва та споживання;
- 3) дані екологічного моніторингу;
- 4) матеріали державного обліку об'єктів, що шкідливо впливають на стан довкілля та здоров'я людини;
- 5) інформаційні екологічні реєстри;
- 6) екологічні стандарти для підприємств.

Варто відмітити, що у зв'язку з динамічним розвитком суспільних відносин, даний перелік доцільно визнати відкритим. Слід додати, що засоби масової інформації також є специфічним джерелом екологічної інформації, основною функцією яких є поширення інформації, в тому числі шляхом використання вищезазначених джерел.

Зупинимось детальніше на кожному з них.

1. Закони та інші нормативно-правові акти, які повністю або частково мають екологічну спрямованість

Закони та інші нормативно-правові акти вже за своєю природою виступають джерелами певної інформації, оскільки є обов'язковим фундаментом, основною базою, на якій тримається вся система і до якої у встановленому нею порядку приєднуються необхідні елементи. Тому не випадково серед джерел інформації вони займають перше місце. Аналіз нормативно-правової бази дозволяє виявити всі інші джерела екологічної інформації, структурувати та класифікувати їх за ступенем значущості. Відмітимо, що тільки в нормативних актах інформація, що міститься в них, набуває правового змісту.

2. Кадастри природних ресурсів, екологічно важливих об'єктів та речовин, які виникають в результаті виробництва та споживання

Правовий зміст кадастру необхідно розглядати як сукупність інформаційних даних про кількісний та якісний стан природних ресурсів, екологічно важливих об'єктів та речовин, які виникають в результаті виробництва та споживання, про їх екологічну, лікувально-оздоровчу, а також економічну оцінку.

Якщо структуру та порядок ведення кадастрів визначають органи державної влади, тому вся інформація, яка міститься в них є офіційною. Разом з тим, кадастри можуть вести й професійні установи (організації, у тому числі громадські, інформація яких набуватиме статусу експертної (спеціальної) тощо).

Такими, зокрема, є кадастри:

- земельний кадастр є інформаційною основою еколого-економічної оцінки використання земель (Глава 34 Земельного кодексу України від 25.10.2001р. № 2768 [2], проте Закон “Про державний земельний кадастр” повернутий з вето Президента України);

- водний кадастр (статті 16, 17, Глава 16 Водного кодексу України від 06.06.1995 р. № 213-95 [3]);

- державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин (Розділ III Кодексу про надра від 27.07.1994 р. № 132-94 [4]);

- лісовий кадастр (Глава 9 Лісового кодексу від 21.01.1994 р. №3852 – XII [5]);

- державний кадастр тваринного світу (Розділ 5 Закону України “Про тваринний світ” від 13.12.2001 р. № 2894-III [6]);

- державний кадастр рослинного світу (Розділ 7 Закону України “Про рослинний світ” від 09.04.1999 р. № 591-XIV [7]);

- державний класифікатор відходів (Розділ 5 Закону України “Про відходи” від 05.03.1998 р. № 187-98 [8]);

- державний кадастр сховищ радіоактивних відходів (стаття 16 Закону України “Про поводження з радіоактивними відходами” від 30.06.1995 р. № 255-95 [9]) тощо.

Кінцевим продуктом державних кадастрів повинні стати банки кадастрової інформації, створення автоматизованої інформаційної системи, які забезпечать збирання, накопичення, аналіз, обробку, оновлення, зберігання, облік і видачу кадастрової інформації користувачам у будь-якому вигляді.

Таким чином, очевидно, що всі ці види кадастрів є важливою групою джерел екологічної інформації, оскільки характеризуються наявністю інформаційної складової, яка визначила їх функціональне призначення.

3. Дані екологічного моніторингу

Система моніторингу навколишнього природного середовища визначена в статті 22 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.1991 р. № 1264 [10] та є комплексною системою нагляду за станом довкілля, оцінки і прогнозу

зміни стану навколишнього природного середовища під впливом природних та антропогенних факторів.

Таким чином, відповідно до чинного законодавства можна виділити наступні види моніторингу, дані яких є джерелами екологічної інформації:

- моніторинг земель (Глава 33 Земельного кодексу України);
- державний моніторинг вод, моніторинг підземних вод (стаття 21 Водного кодексу України);
- моніторинг лісів (Глава 10 Лісового кодексу України);
- моніторинг місць утворення, зберігання та видалення відходів (стаття 29 Закону України “Про відходи”);
- державний моніторинг залишків ветеринарних препаратів, забруднювачів у необроблених харчових продуктах тваринного походження та кормах (Закон України “Про безпечність та якість харчових продуктів” від 23.12.1997 р. № 771-97 [11]);
- моніторинг у галузі атмосферного повітря (Розділ 6 Закону України “Про охорону атмосферного повітря” від 16.10.1992 р. № 2707-XII [12]);
- радіаційний моніторинг (стаття 20 Закону України “Про поводження з радіоактивними відходами”);
- медичний моніторинг (контроль впливу ядерної установки та об’єктів переробки ядерних відходів на стан здоров’я населення, яке проживає в зоні спостереження) (Закон України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” від 08.02.1995 р. № 39-95 [13]).

Всі ці та інші види моніторингу включені до Державної системи моніторингу довкілля, Положення про яку затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року № 391 [14]. Положення визначає основну мету та завдання системи, суб’єктів, які здійснюють моніторинг довкілля, а також елементи моніторингу, які вони уповноважені проводити. Проте вважаємо, що елементів моніторингу набагато більше. Тому, з метою більш повної їх характеристики та структуризації, на нашу думку, моніторинг має здійснюватися іншим чином ніж так, яким закріплено в Положенні.

Також у Положенні зазначено цільове призначення інформації, отриманої в результаті здійснення моніторингу. Зокрема, така інформація використовується для прийняття рішень у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки органами державної влади і органами місцевого самоврядування.

Важливим моментом Положення є інформаційне обслуговування поряд з державними органами різних суб’єктів, у тому числі міжнародних організацій. На нашу думку, це є важливою умовою сприяння більшій відкритості та доступності інформаційних ресурсів для населення.

4. Матеріали державного обліку об’єктів, що шкідливо впливають на стан довкілля та здоров’я людини

Відповідно до статті 24 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” об’єкти, що шкідливо впливають або можуть вплинути на стан довкілля, види та кількість речовин, що потрапляють у довкілля, види й розміри шкідливих фізичних та біологічних впливів на нього підлягають державному обліку.

Таким чином, державний облік у сфері довкілля є одним з важливих джерел екологічної інформації. Основними його видами є наступні:

1) державний облік у галузі атмосферного повітря (стаття 31 Закону України “Про охорону атмосферного повітря”, йому підлягають види та обсяги забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря);

2) державний облік водокористування, державний облік поверхневих вод, державний облік підземних вод (статті 25, 26, 27 Водного кодексу України);

3) державний облік родовищ, запасів і проявів корисних копалин (статті 24 Кодексу про надра);

4) облік лісів (стаття 54 Лісового кодексу України);

5) облік кількості та якості земель (Земельний кодекс України);

6) державний облік та паспортизація відходів (стаття 26 Закону України “Про відходи”) тощо.

Екологічна звітність відіграє суттєву роль у вдосконаленні діяльності природокористувачів. Вона є джерелом відповідної інформації не тільки для державних структур, але й для підприємств, громадян.

5. Інформаційні екологічні реєстри, архіви

Даний вид джерел екологічної інформації ми виділяємо в окрему групу, адже з огляду на свою специфіку він не відноситься до жодного з вищезазначених. Специфіка даної групи об’єктів обумовлена особливостями самої їх інформаційної природи, що визначає інформаційно-кількісний характер даних джерел. До них відносяться:

- Державний реєстр потенційно небезпечних об’єктів (Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1288);

- Державний реєстр харчових продуктів для спеціального дієтичного споживання і функціональних харчових продуктів, дієтичних добавок; реєстр харчових добавок, ароматизаторів та допоміжних матеріалів для переробки; реєстр висновків санітарно-епідеміологічної експертизи (Закон України “Про безпечність та якість харчових продуктів”);

- Державний реєстр радіоактивних відходів (Закон України “Про поводження з радіоактивними відходами”) тощо.

6. Екологічні стандарти для підприємств

У 1990 році було прийнято державний стандарт СРСР ГОСТ 17.0.0.04-90 і розроблено методичні рекомендації щодо заповнення та ведення екологічного паспорта промислового підприємства (ЕПП). З їх використанням протягом двох років було паспортизовано більшість підприємств України.

Тим часом ГОСТ 17.0.0.04-90 не скасовано й досі, і крім того в статті 24 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” зазначено, що “ведення екологічних паспортів здійснюється за єдиною для республіки системою в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України”. Але насправді паспортизація не здійснюється, оскільки порядку її проведення досі немає.

На нашу думку, для того щоб механізм запрацював, необхідно розробити й ухвалити закон України про екологічну паспортизацію, постанову Кабінету Міністрів України про порядок ведення екологічних паспортів підприємств, а також державний стандарт України “Екологічний паспорт підприємства” замість ГОСТ 17.0.0.04-90.

Висновки.

Всі джерела екологічної інформації мають одну загальну характеристику – вони виходять від держави і є офіційними. І це не випадково, адже питання, пов’язані з екологічною інформацією посідають належне місце серед функцій держави.

Офіційна екологічна інформація – це достовірні відомості про стан навколишнього природного середовища та про засоби її охорони, про якість харчових продуктів та

предметів побуту, яка надається державними органами та громадським організаціями у встановленому порядку, у встановлені строки, в повному обсязі.

Державні гарантії щодо права кожного на вільний доступ до екологічної інформації з боку держави насамперед мають бути забезпечені чітким визначенням на законодавчому рівні системи джерел такої інформації, їх структури, форм, встановленням технічних вимог щодо процедур порядку збирання, зберігання, використання, поширення.

Разом з цим, не можна погодитися з деякими фахівцями, які стверджують, що саме держава повинна мати монополію на право визначення статусу тих чи відомостей у вказаній сфері та в імперативному порядку встановлювати їх правовий режим. При цьому, пропонується передбачити в законодавстві ряд обмежень права доступу до екологічної інформації з метою захисту інтересів національної безпеки, оборони, міжнародної політики та захисту персональних даних [15]. Вважаємо, що така зміна суперечить статтям 22 та 50 Конституції України.

Враховуючи соціальну значущість екологічної інформації, держава повинна на офіційному рівні створити ефективні механізми забезпечення інформаційних потреб суспільства в цьому питанні, водночас стимулюючи форми громадської активності та підтримуючи на паритетних засадах інформаційні джерела громадських, міжнародних організацій за умов неухильного дотримання ними чинного законодавства.

Використана література

1. Краснова М. В. Гарантії реалізації права громадян на екологічну інформацію : автореф. дис. канд. юрид. наук. – К., – 1997. – С. 15; Будзан Л. Поняття екологічної інформації / Вісник екологічної адвокатури. – 2006. – № 30. – С. 9-12; Кутузов В.И. Доступ к экологической информации: правовые аспекты / В.И. Кутузов, А.А. Попов. – М., 2004. – 194 с.
2. Урядовий кур’єр. – 2001. – № 211.
3. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
4. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
5. Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.
6. Голос України. – 2002. – № 9.
7. Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22. – Ст. 198.
8. Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36. – Ст. 242.
9. Урядовий кур’єр. – 1995. – № .
10. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
11. Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 19. – Ст. 98.
12. Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.
13. Відомості Верховної Ради України. – 1995 р. – № 12. – Ст. 81.
14. Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – С. 91.
15. Кутузов В.И. Доступ к экологической информации: правовые аспекты / В.И. Кутузов, А.А. Попов. – М., 2004. – 194 с.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~