



Ю. В. Дика\*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА НА ЕКОЛОГІЧНУ ІНФОРМАЦІЮ ЗА НОРМАМИ ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Сучасний етап розвитку суспільних відносин характеризується прагненням українського суспільства до європейських цінностей. На перше місце виступають світові демократичні принципи державного управління, серед яких основними є прозорість, гласність, участь громадськості у вирішенні питань, що мають як загальносуспільне значення, так і вирішення питань життя місцевих громад. Національне адміністративне законодавство запозичує все більше принципів державного управління характерних для розвинених європейських демократичних країн. зокрема принципи, пов'язані з відкритістю для громадськості різних інформаційних аспектів діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування. Законодавчо закріплено право громадян на інформацію, право на екологічну інформацію, право на участь в обговоренні та прийнятті певної категорії управлінських рішень. З огляду на такі тенденції розвитку національного правотворення, набуває актуальності дослідження законодавства Європейського Союзу (далі — ЄС) з можливістю її подальшої імплементації в законодавство України.

Проблематика регламентації обмежень права громадян на екологічну інформацію нормами законодавства Європейського Союзу досліджується вперше. Законодавство ЄС досліджувалося в контексті права громадян на інформацію такими вченими адміністративістами як Л. В. Кузенко<sup>1</sup> та екологами М. В. Красновою<sup>2</sup>, Н. Р. Кобецькою<sup>3</sup> та ін. Порядок і умови надання зацікавлених громадськості екологічної інформації на теренах ЄС регламентується Директивою Європейського парламенту та Ради ЄС “Стосовно оприлюднення інформації про довкілля, що скасовує Директиву Ради 90/313/ЄЕС” від 28 січня 2003 р. № 2003/4/ЄС (далі — Директива № 2003/4/ЄС)<sup>4</sup>, яка є нормативно-правовим актом, бов'язковим для держав-членів лише стосовно результату і залишає свободу держав-членів у виборі методів і способів досягнення цієї мети.

Директива № 2003/4/ЄС містить визначення інформації про довкілля, що відповідно розкриває зміст права на екологічну інформацію та напрямки його можливого і існуючого обмеження. Відповідно до п. 1 ст. 2 Директиви № 2003/4/ЄС під інформацією про стан довкілля слід розуміти інформацію про:

- а) стан складових довкілля: повітря, атмосферу, воду, вологих біотопів, берегових та морських зон, біологічних різновидів та їх складових, в тому числі генетично модифікованих організмів і взаємодії між ними;
- б) речовини, енергію, шум, радіацію або відходи, радіоактивні відходи, виділення та інші викиди в атмосферу, які можуть впливати на складові довкілля;

© Дика Ю. В., 2008

\* здобувач Національного аграрного університету (м. Київ)

<sup>1</sup> Кузенко Л. В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет внутрішніх справ. — Х., 2003. — 20 с.

<sup>2</sup> Краснова М. В. Право громадян на екологічну інформацію: проблеми гарантій реалізації і захисту // Право України. — 1997. — № 3. — С. 43.

<sup>3</sup> Кобецька Н. Р. Екологічне право України: Навч. посібник. — К.: Юрінком Інтер, 2007. — С. 51.

<sup>4</sup> ОJ. — 2003. — 14.02. — L 41/26.



с) заходи (у тому числі адміністративні заходи): політичні, законодавчі положення, плани, програми, угоди про довкілля, та дії, які можуть мати наслідки для елементів чи факторів, діяльність та заходи, призначені для захисту цих елементів;

d) звіти про застосування законодавства про довкілля;

е) аналізи витрат та результатів, економічні аналізи та гіпотези, які використовуються в рамках заходів та діяльності *та стан здоров'я людини, безпека, в тому числі зараження через продукти харчування, умови життя людей, культурні ландшафти та забудови, якщо вони не є чи не можуть бути зміненими станом елементів навколишнього середовища.*"

Аналіз чинного законодавства ЄС дозволяє поділити наявні у ньому адміністративно-правові обмеження права на екологічну інформацію на два різновиди:

1. Обмеження права на екологічну інформацію, яке реалізується шляхом вільного доступу до екологічної інформації;

2. Обмеження що стосуються процедури обмеження права на екологічну інформацію, що реалізується через подання запиту на отримання екологічної інформації.

Зупинимось докладніше на аналізі зазначених різновидів адміністративно-правових обмежень права на екологічну інформацію.

Реалізація права на екологічну інформацію через вільний доступ до неї передбачає її оприлюднення. Таким чином створюється можливість для громадян її використовувати або ж навпаки ігнорувати. В законодавстві ЄС можна виокремити принаймні два підвиди адміністративно-правових обмежень права на екологічну інформацію, яке реалізується у формі вільного доступу:

1. Адміністративно-правові обмеження щодо переліку відомостей, які повинен оприлюднити державний орган;

2. Адміністративно-правові обмеження щодо частоти поновлення такої інформації.

Закріплення переліку відомостей, які державні органи обов'язково повинні оприлюднити в законодавстві ЄС здійснюється з метою встановлення гарантій реалізації права на екологічну інформацію. Відповідно до ч. 2 ст. 7 Директиви 2003/4/ЄС: *"Інформація, що підлягає оприлюдненню та розповсюдженню, повинна включати принаймні:*

a) тексти міжнародних Договорів, Конвенцій та Угод, національне, регіональне та місцеве законодавства та законодавство Співтовариства;

b) політичні аспекти, плани та програми, які стосуються навколишнього середовища;

с) звіти про стан імплементації елементів, міжнародних Договорів, Конвенцій та Угод, якщо звіти розроблені і збережені органами державної влади в електронному вигляді;

d) звіти про стан довкілля, що згадуються у частині 3;

е) дані чи підсумки даних, зібраних у рамках моніторингу діяльності, яка впливає або може вплинути на довкілля;

f) дозволи, які мають значний вплив на довкілля, та угоди про довкілля чи вказівки на те, де може знаходитися така інформація;

g) *вивчення впливу на довкілля та збільшення ризику складових навколишнього середовища чи вказівки, де інформація може знаходитися.*"

Даний перелік можна одночасно розглядати як гарантію права на екологічну інформацію і як адміністративно-правове обмеження цього права, так як



оприлюднення інформації, яка не включена до цього переліку, віднесено на розсуд органів державної влади.

Таке обмеження, на наш погляд, видається виправданим, адже можливості щодо оприлюднення інформації істотно обмежені, його наявність обумовлюється необхідністю збору відомостей і їх підтриманням в актуальному стані. На виконання таких робіт державні органи змушені відволікати значні організаційні ресурси, крім того, встановлення переліку відомостей обмежує обов'язок державних органів надати інформацію.

Різновидом адміністративно-правових обмежень права на екологічну інформацію, яке реалізується шляхом оприлюднення слід вважати обмеження, яке стосується частоти поновлення такої інформації. Врегулювання частоти оприлюднення інформації полягає у встановленні меж між правом користування оприлюдненою інформацією та обов'язком державних органів здійснювати діяльність щодо її поновлення. Як і в попередньому випадку, встановлюючи вимоги щодо частоти поновлення інформації, законодавство ЄС покликане встановити гарантію актуальності екологічної інформації шляхом вільного доступу до неї. Хоча правило про частоту оновлення екологічної інформації у місцях вільного доступу одночасно виступає обмеженням такого права.

Адміністративно правове обмеження права користування оприлюдненою екологічною інформацією закріплено ч. 3 ст. 7 Директиви 2003/4/ЄС, і полягає в тому, що: *“Без шкоди для звітних зобов'язань, передбачених законодавством Співтовариства, держави-члени вживають необхідних заходів, щоб національні та, у випадку необхідності, регіональні та місцеві звіти про стан довкілля публікувалися з інтервалом у чотири роки, при цьому звіти мають містити інформацію про довкілля та збитки, яких воно зазнало”*.

Директива № 2003/4/ЄС містить низку адміністративно-правових обмежень права громадськості на доступ до екологічної інформації шляхом подання відповідного запиту. Зокрема у статті 4 Директиви № 2003/4/ЄС закріплено підстави для відмови у наданні екологічної інформації:

а) орган державної влади, до якого подано клопотання, не володіє потрібною інформацією; однак йому відомо, що інформацією володіє інший орган державної влади, і він, за можливості, передає клопотання до цього іншого органа державної влади, про що інформує заявника та вказує йому, де останній може отримати потрібну інформацію;

б) клопотання є явно протизаконним;

с) клопотання дуже загально сформульоване;

д) клопотання стосується документів на стадії обробки чи незакінчених документів чи даних;

е) клопотання стосується внутрішніх повідомлень, зважаючи на інтереси громадськості у випадку розголошення цієї інформації.

Якщо причиною відхилення клопотання є те, що воно стосується документів на стадії обробки, органи державної влади призначають відповідального за розробку документів і вказують строк, необхідний для її завершення.

Істотні адміністративно-правові обмеження права на екологічну інформацію встановлює положення ч. 2 ст. 4 Директиви № 2003/4/ЄС, згідно з якою: *“Держави-члени передбачають, що клопотання про інформацію про довкілля відхиляється, якщо розголошення інформації зашкодить:*

а) таємності засідань органів державної влади, якщо вона передбачена законом;

б) міжнародним відносинам, громадській чи національній безпеці;

с) ходу правосуддя, праву будь-якої особи бути справедливо засудженою



чи можливості органів державної влади проводити кримінальне чи дисциплінарне розслідування;

d) конфіденційності комерційної чи промислової інформації, якщо ця конфіденційність передбачена національним правом чи правом Співтовариства для захисту законних економічних інтересів, включаючи інтереси громадськості, пов'язані з охороною конфіденційної статистичної та податкової інформації;

e) правам інтелектуальної власності;

f) конфіденційності особистих даних та/або документів, які стосуються фізичної особи, якщо ця особа не погоджувалася розголошувати інформацію, і конфіденційність передбачена національним правом та правом Співтовариства;

g) інтересам або захисту будь-якої особи, яка добровільно та без примусу згідно закону або шляхом примусу згідно закону надала потрібну інформацію, але не побажала її розголошувати;

h) захисту довкілля, наприклад, щодо місця розташування рідкісних видів тварин або рослин.”

Окрім того, чинне законодавство різновидом адміністративно-правового обмеження права на екологічну інформацію, яке реалізується через процедуру надання інформації є обмеження щодо строку надання інформації. Відповідно до ч. 2 ст. 3 Директиви № 2003/4/ЕС: “... зважаючи на вказаний заявником строк, інформація про довкілля надається...: не пізніше як через місяць після отримання клопотання органами державної влади, та через два місяці після отримання органами державної влади клопотання, якщо об'єм і складність інформації такі, що протягом одного місяця, не може бути виконаний, тоді заявника повідомляють про можливість подовження строку та його причини на будь-якому етапі розгляду справи, але перед закінченням одномісячного строку”.

Директивою № 2003/4/ЕС із зазначеного правила встановлено виняток. Так, “Якщо клопотання складено загальним способом, органи державної влади пропонують заявнику протягом часу, встановленого законодавством, уточнити тему клопотання та надати довідку про використання державних реєстрів. Органи державної влади в разі доцільності можуть відхилити клопотання відповідно до п. с) частини 1 статті 4 Директиви.”

Законодавство ЄС встановлює адміністративно-правові обмеження права на отримання екологічної інформації у частині форми отримання такої інформації. “Якщо заявник вимагає надання інформації у особливій формі чи форматі (у тому числі у вигляді копії), органи державної влади надають її у цій формі чи форматі, за винятком таких випадків:

a) інформація опублікована в іншій формі чи форматі, які є легко доступними для заявника, або

b) органи державної влади обґрунтували її надання громадськості у іншій формі чи форматі, чи із вказівкою причини.”(Директива № 2003/4/ЕС).

Значення права на екологічну інформацію як гарантії інших екологічних прав<sup>5</sup> обумовлює наявність специфічних адміністративно-правових обмежень цього права. Така специфіка обумовлена вимогами, які ставляться до права громадян на екологічну інформацію, як гарантії інших екологічних прав. Іноді право на екологічну інформацію становить собою невід'ємну частину механізму реалізації деяких екологічних та інших прав (право на участь в обговоренні проектів екологічно-небезпечних об'єктів не може бути реалізованим без певної екологічної інформації).

<sup>5</sup> Попов А. А. Информационное обеспечение экологических правоотношений // Экологическое право: Учебник для вузов / С. А. Боголюбов, Д. Б. Горохов, А. Р. Гумерова и др.; Под ред. С. А. Боголюбова. — М.: Высшее образование, 2007. — С. 109.



Особливості змісту таких суб'єктивних прав породжують і специфічні вимоги до права на екологічну інформацію, яке забезпечує їх реалізацію. Право громадян на екологічну інформацію, як гарантія реалізації інших екологічних прав, може виступати як у формі права на отримання екологічної інформації шляхом звернення з відповідним запитом, так у формі використання оприлюдненої інформації. Тому вимоги, які стосуються права на екологічну інформацію як гарантії інших суб'єктивних прав розглядається в цій статті окремо.

Чинне законодавство ЄС містить ряд вимог, які стосуються права на екологічну інформацію як елементу механізму реалізації інших екологічних прав. Особливого значення набуває право на екологічну інформацію під час реалізації права громадян на участь у процедурі оцінки окремих проектів та програм. Порядок здійснення такої оцінки регулюється Директивою Ради Європейських співтовариств "Про оцінку впливів певних публічних і приватних проектів на довкілля" від 27 червня 1985 р. № 85/337/ЕЕС (далі — Директива № 85/337/ЕЕС)<sup>6</sup> та Директивою Європейського Парламенту та Ради "Про оцінку впливу на стан довкілля окремих проектів і програм" від 27 червня 2001 р. № 2001/42/ЄС (далі — Директива № 2001/42/ЄС)<sup>7</sup>.

Так, Директива № 2001/42/ЄС регламентує оцінку самих проектів та програм (п. а ст. 2 Директиви № 2001/42/ЄС), а Директива № 85/337/ЕЕС регламентує оцінку здійснення самих будівельних чи інших робіт, які впливають чи можуть впливати на довкілля (ч. 2 ст. 1 Директиви № 85/337/ЕЕС). Відповідно до ч. 1 ст. 6 Директиви № 2001/42/ЄС: *"Плани проектів та програм і звіт про стан довкілля, повинні бути надані компетентним органам та громаді."* Згідно з ч. 1 ст. 5 Директиви № 2001/42/ЄС: *"У випадку, якщо оцінка стану навколишнього середовища відповідає законодавству, звіт про стан довкілля повинен містити визначення, роз'яснення та аналіз потенційного суттєвого впливу на довкілля за умов впровадження проектів та програм, а також раціональні альтернативи з урахуванням цілей і географічних меж цього проекту чи програми."*

Згідно з Додатком 1 Директиви № 2001/42/ЄС звіт повинен містити:

- a) схему змісту, головні цілі плану чи програми та зв'язок з іншими важливими планами чи програмами;
- b) важливі аспекти поточного стану довкілля та можливої його зміни у разі відмови від впровадження планів чи програм;
- c) екологічні характеристики району, щодо якого можливий суттєвий вплив;
- d) існуючі екологічні проблеми, які є значними для реалізації планів і програм, включаючи, насамперед, ті зв'язки з іншими районами, які мають особливе екологічне значення, такі як райони визначені Директивами 79/409/ЕЕС та 92/43/ЕЕС;
- e) цілі захисту довкілля, встановлені на міжнародному рівні, на рівні Союзу чи Держави-члена Союзу, які мають значення для планів, програм та шляхів досягнення цих цілей та інші домовленості екологічного характеру, які мають бути враховані у процесі підготовки цих планів і проектів;
- f) можливий значний вплив на довкілля, включаючи такі питання як біологічне різноманіття, населення, людське здоров'я, фауна, флора, ґрунт, вода, повітря, кліматичні чинники, матеріальні активи, культурна спадщина,

<sup>6</sup> ОJ. — 1985. — 05.07. — L 175. — P. 0040-0048.

<sup>7</sup> ОJ. — 2001. — 12.07. — L 197/30.



включаючи архітектурну та археологічну спадщину, ландшафти та зв'язки між зазначеними чинниками;

g) заходи, які передбачені планом чи програмою спрямовані на попередження, зниження і усунення будь якого шкідливого впливу на довкілля спричиненого впровадженням планів чи програм;

h) схему причин для вибору альтернатив та опис, включаючи всі складності (технічні недоліки чи відсутність ноу-хау) які зустрічаються у процесі складання, інформації, що вимагається: опис передбачених заходів щодо моніторингу; нетехнічний опис інформації.

Всі вище перераховані правила щодо повноти інформації являють собою одночасно юридичні гарантії права громадян на екологічну інформацію та одночасно встановлюють обґрунтовані адміністративно-правові обмеження права громадян на екологічну інформацію. Даний позитивний досвід країн Європейського Союзу у дотриманні правового балансу між реалізацією громадянами своїх прав та обов'язками державних органів забезпечувати таку реалізацію, у сфері надання екологічної інформації, через адміністративно-правові обмеження встановлені законодавством, може і повинен бути запозичений Україною.

