

Юлія Власенко, к. ю. н.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Україна

ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Yuliia Vlasenko, PhD in law

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine

PROCEDURAL AND LEGAL MECHANISM FOR EXERCISING THE RIGHT OF ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION

The article conducts theoretical and practical study of procedural and legal mechanism of the right of access to environmental information, its place in the mechanism of implementing other environmental rights.

The paper presents analysis of legal literature on the study of legal means and instruments to ensure the right of access to environmental information. System of legal regulations with provisions which guarantee and enshrine citizens' right of access to environmental information and procedural rules for its implementation was described. Based on the analysis the author grounded that at the stage of implementation of the right the biggest problems appear, that requires more effective measures to solve them.

Key words: environmental information, the right of access to environmental information, procedural and legal mechanism, realization of the right to environmental information.

На сьогоднішній день в Україні створена ціла низка нормативно-правових актів, що містять норми, які гарантують і закріплюють право на отримання того чи іншого виду екологічної інформації. Проте роль інформації в екологічній сфері є набагато ширшою. Вона створює умови для захисту громадянами інших екологічних прав, відіграє важливу роль в організації видів діяльності, які чинять техногенний вплив на довкілля, споживають, експлуатують природні ресурси тощо.

На перший погляд здається, що закріплення і гарантування як на національному так і міжнародному рівні права на вільний доступ до екологічної інформації має бути обов'язково реалізоване на практиці. Але, на жаль, саме на стадії реалізації даного права виникають найбільші проблеми. На наш погляд, це пов'язано, перш за все, з пасивністю громадян в реалізації своїх екологічних прав, з недостатньою їх еколого-правовою обізнаністю про систему екологічних прав та способи і засоби їх реалізації і захисту. По-друге, небажанням суб'єктів (розпорядників екологічної інформації) належно виконувати свої обов'язки й норми закону, відсутністю належного державного контролю й невжиття ефективних засобів відповідальності щодо їх порушників. Це досягається через усвідомлення важливості збереження навколишнього природного середовища не тільки для себе, а й для майбутніх поколінь, через неухильне дотримання вимог закону, а також через ефективний правовий механізм реалізації екологічних прав взагалі, та процесуальний механізм зокрема.

Актуальність теми дослідження. Реалізація екологічних прав громадян ускладнена низкою причин: є недоліки в регулюванні доступу громадян до екологічної інформації, небажанням суб'єктів (розпорядників екологічної інформації) належно виконувати свої обов'язки й норми закону, відсутністю належного державного контролю й невжиття ефективних засобів відповідальності щодо їх порушників. Також практично не враховується думка громадян у прийнятті екологічно значимих рішень, відсутні нормативно закріплені можливості громадян здійснювати контроль за виконанням прийнятих рішень в галузі екології та багато інших. Для усунення зазначених недоліків необхідно вдосконалювати правовий механізм реалізації екологічних прав громадян як з використанням національних правових засобів, які позитивно зарекомендували себе, так й з урахуванням найкращого зарубіжного досвіду.

Стан дослідження. Науковий аналіз проблем реалізації права на доступ до екологічної інформації здійснюється багатьма вітчизняними та зарубіжними вченими. Серед них слід назвати Андрейцева В.І., Балюк Г.І., Дубовик О.Л., Кобецьку Н.Р., Краснову М.В., Малишеву Н.Р. та інших, праці яких стали фундаментальною базою для подальших досліджень питань, що розглядаються.

Метою та завданням статті є теоретико-практичне дослідження процесуально-правового механізму реалізації права на доступ до екологічної інформації, його місця та значення в механізмі реалізації інших екологічних прав громадян. Проведення аналізу юридичної літератури з дослідження правових засобів та інструментів правового механізму реалізації права громадян на доступ до екологічної інформації та внесення пропозицій щодо їх ефективного впровадження.

Виклад основного матеріалу. Право на екологічну інформацію або право на доступ до екологічної інформації є важливою складовою екологічних прав громадян, захист яких гарантується перш за все Конституцією України та іншими нормативними правовими актами, серед яких вагоме місце відводиться Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25.06.98р., ратифікованої Законом України від 06.07.99р.,¹ Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»² (статті 9, 21, 25, 25-1) та Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 9 травня 2011 року³ тощо.

Так, в ч 1 Статті 50 Конституція України закріплює абсолютне право людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. А вже частиною 2 цієї ж статті 50 передбачає і закріплює основну гарантію реалізації цього права, саме через забезпечення та реалізацію права на екологічну інформацію⁴. Так встановлено, що кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення і те, що інформація ніким не може бути засекречена. Зазначене право закріплене і серед інших екологічних прав громадян в п «е» ч 1 ст 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 27.06.1991р.⁵ як 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.

Проте роль інформації в екологічній сфері є набагато ширшою. Вона створює умови для захисту громадянами інших екологічних прав, відіграє важливу роль в організації видів діяльності, що чинять техногенний вплив на довкілля, споживають, експлуатують природні ресурси тощо.

Створена ціла система нормативно-правових актів, які передбачають право на отримання того чи іншого виду екологічної інформації. Наприклад, Закон України «Про відходи»⁶ передбачає право на одержання достовірної інформації про безпеку об'єктів поводження з відходами – як тих, що вже експлуатуються, так і тих, що планується збудувати. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»⁷ від 24.02.1994р. громадяни мають право на достовірну і своєчасну інформацію про стан свого здоров'я, здоров'я населення, а також про наявні та можливі фактори ризику для здоров'я та їх ступінь.

Закон України «Про екологічну експертизу»⁸ від 9.02.95р. вимагає від замовників державної екологічної експертизи – власників об'єктів підвищеної небезпеки оголошувати через засоби масової інформації Заяви про екологічні наслідки діяльності і подавати еколого-експертним органам комплексу документів з обґрунтуванням оцінки впливу на навколишнє природне середовище. Закон

¹ Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля 1998. *Офіційний вісник України* (2010), 33, 12.

² Закон про охорону навколишнього природного середовища 1991 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 41, 546.

³ Закон про доступ до публічної інформації 2011 (Верховна Рада України). *Голос України*, 24.

⁴ Конституція України 1996 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 30, 141.

⁵ Закон про охорону навколишнього природного середовища 1991 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 41, 546.

⁶ Закон про відходи 1998 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 36, 242.

⁷ Закон про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення 1994 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 27, 218.

⁸ Закон про екологічну експертизу 1995 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 8, 54.

України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»¹ від 18.01.2001р. статтею 15 запровадив регулювання інформування як на рівні реалізації суб'єктивного права на одержання такої інформації, так і на рівні здійснення комплексної функції управління щодо екологічного інформаційного забезпечення в цій сфері.

На перший погляд здається, що закріплення і гарантування як на національному так і міжнародному рівні права на вільний доступ до екологічної інформації тягне за собою реалізацію даного права на практиці. Але, на жаль, саме на стадії реалізації даного права виникають найбільші проблеми. На наш погляд, це пов'язано, перш за все, з пасивністю громадян в реалізації своїх екологічних прав, з недостатньою їх еколого-правовою обізнаністю про систему екологічних прав та способи і засоби їх реалізації і захисту. По-друге, небажанням суб'єктів (розпорядників екологічної інформації) належно виконувати свої обов'язки й норми закону, відсутністю належного державного контролю й невжиття ефективних засобів відповідальності щодо їх порушників.

Як показує практика, проста присутність статей які містять права-гарантії в законодавстві ще не забезпечує реальної реалізації та охорони екологічних прав громадян. Це досягається через усвідомлення важливості збереження навколишнього природного середовища не тільки для себе, а й для майбутніх поколінь, через неухильне дотримання вимог закону, а також через ефективний правовий механізм реалізації екологічних прав в цілому, та процесуальний механізм зокрема.

У теорії права під правовим механізмом розуміється комплекс правових засобів, послідовно організованих і діючих поетапно за певною нормативно заданою схемою (процедурою), і необхідний, достатній для досягнення конкретної юридичної мети². Основними моментами в розумінні дії механізму є мета, на яку він спрямований, і засоби, за допомогою яких вона досягається. Для того щоб мета (ідеал) перетворилася в кінцевий результат, на практиці необхідно використання правових засобів³. В якості правових засобів можуть виступати окремі норми, принципи права, правові інститути, правозастосовчі акти, заборони, пільги, міри покарання, заходи заохочення, юридичні факти, правовідносини, акти реалізації права, правосвідомість, режим законності тощо.

Таким чином, в якості правових засобів можуть виступати будь-які правові явища, які дозволяють домогтися поставленої правової мети. Таке розуміння структури еколого-правового механізму більшою мірою відбиває увявлення теоретиків права про структуру правового механізму в загальному розумінні та визначена для реалізації об'єктивного екологічного права.⁴

Розглядаючи правовий механізм реалізації саме суб'єктивних екологічних прав громадян, необхідно зосередити увагу на вивченні правових засобів, які сприяють їх втіленню і запобігають їх порушенню. До таких правових засобів чинного екологічного законодавства можна віднести: екологічний контроль, екологічний аудит, екологічну експертизу, юридичну відповідальність, екологічну просвіту та ін. Отже, якщо ефективніше працюватимуть дані правові засоби так ефективніше стане працювати і правовий механізм реалізації екологічних прав громадян.

Під правовим механізмом розуміють і сукупність нормативно закріплених інструментів, спрямованих на досягнення поставленої правової мети, які можна розглядати в контексті реалізації екологічних прав громадян. По суті, правовий механізм відображає рух права від «паперової» норми до реалізації її на практиці⁵. Серед цих інструментів можна виділити планування, екологічний контроль, юридичну відповідальність тощо. Основою при плануванні є інформація про стан навколишнього природного середовища.

Далі необхідно розглянути конкретні процесуально-правові елементи механізму реалізації та захисту права громадян на доступ до екологічної інформації, визначити правові режими доступу до екологічної інформації та види способів доступу. Відповідно до Закону України «Про інформацію»⁶ (п 2) правовий режим інформації про стан довкілля (екологічної інформації) визначається законами

¹ Закон про об'єкти підвищеної небезпеки 2001 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 15, 73.

² Шундіков, К.В. (2001). *Механізм правового регулювання*: навчальний посібник. Саратов, 44.

³ Шундіков, К.В. (2001). *Механізм правового регулювання*: навчальний посібник. Саратов, 283.

⁴ Голиченков, А.К. (2008). *Екологическое право России: словарь юридических терминов*: учебное пособие Москва: Городец, 185–186; Алексеев, С.С. (1993). *Общая теория права*. Т. 2. Москва, 24-30.

⁵ Матвеева, Е.В. Правовой механизм реализации экологических прав граждан в России и Германии: вопросы терминологии. *Статьи по праву*. <<http://www.justicemaker.ru/articles.php>>.

⁶ Закон про інформацію 1992 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 48, 650.

України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Правовий режим інформації - це об'єктний режим, що вводиться законодавчим актом і дозволяє забезпечити комплексність впливу в інформаційній сфері за допомогою сукупності регулятивних, охоронних, процесуально - процедурних засобів, що характеризують особливе поєднання дозволів, заборон і зобов'язань, а також гарантій за його дотримання.

Так, можна виділити загальний та спеціальні правові режими доступу до публічної, а отже і екологічної інформації, як його виду. Загальний правовий режим доступу до екологічної інформації характеризується відкритістю, доступністю інформації як для фізичних, так і для юридичних осіб. Винятки із загального режиму інформації можуть встановлюватися лише законом. Загальний правовий режим інформації складається з права вільно отримувати, передавати та поширювати інформацію. Режим загальнодоступної інформації являє собою максимально можливу свободу не тільки доступу, але і використання інформації, що полягає у наступному: коло осіб, які мають право отримати загальнодоступну інформацію, необмежений; форма надання інформації залежить від конкретної ситуації; мета надання інформації не має значення; доступ до інформації відкритий; обсяг наданої інформації необмежений. Так, Закон України «Про доступ до публічної інформації»¹ в ст.10-1. дає визначення публічної інформації у формі відкритих даних, як інформації у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання. Як зазначено в п. 2 даної статті розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах. Публічна інформація у формі відкритих даних є дозволеною для її подальшого вільного використання та поширення.

Закон «Про доступ до публічної інформації»² надає право будь-якій особі вільно копіювати, публікувати, поширювати, використовувати, у тому числі в комерційних цілях, у поєднанні з іншою інформацією або шляхом включення до складу власного продукту, публічну інформацію у формі відкритих даних з обов'язковим посиланням на джерело отримання такої інформації.

Встановлюються й спеціальні правові режими інформації спрямовані на охорону відомостей, вільне розповсюдження яких порушує права і законні інтереси суспільства, держави, особистості. Спеціальний режим не просто обмежує доступ до інформації, її використання та поширення, а визначає особливості регулювання, можливі винятки, їх підстави, порядок введення, припинення дії режиму та терміни його дії.

Так, згідно п 5 ст.31 Кодексу цивільного захисту України Кодексу цивільного захисту України 3 від 02.10.2012р. оприлюднення інформації про наслідки надзвичайної ситуації здійснюється відповідно до законодавства про інформацію. Оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій полягає у своєчасному доведенні такої інформації до органів управління цивільного захисту, сил цивільного захисту, суб'єктів господарювання та населення (ст.30 даного Кодексу).

Проте статтею 5 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»⁴ від 16.03.2000 Редакція від 05.03.2015, передбачений спеціальний порядок надання екологічної інформації. Так, надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України. Указ Президента України про введення надзвичайного стану, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації або в інший спосіб (п 2 ч.6 ст.6). Про скасування надзвичайного стану оголошується негайно через засоби масової інформації або в інший спосіб після видання відповідного Указу Президента України.

Інформація про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів, не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом (п 3 ст.13 Закону України «Про інформацію»⁵). Закон України «Про доступ до публічної інформації»⁶ (ст 6) до інформації з обмеженим доступом відносить: 1) конфіденційну інформацію; 2) таємну інформацію; 3) службову

¹ Закон про доступ до публічної інформації 2011 (Верховна Рада України). *Голос України*, 24.

² Закон про доступ до публічної інформації 2011 (Верховна Рада України). *Голос України*, 24.

³ Відомості Верховної Ради України (2013), 34-35, стор. 1802, стаття 458.

⁴ Відомості Верховної Ради України (2000), 23, стаття 176.

⁵ Закон про інформацію 1992 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 48, 650.

⁶ Закон про доступ до публічної інформації 2011 (Верховна Рада України). *Голос України*, 24.

інформацію. При цьому законодавець чітко зазначив, що не може бути віднесена до конфіденційної, інформація: про стан довкілля; про якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; та інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація).

Проте положення Закону України «Про державну таємницю»¹ від 21.01.1994р. дозволяють віднести до таємної також, по суті, і екологічну інформацію. Так, відповідно до ст.1 даного Закону державна таємниця - це вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою. Віднесення інформації до державної таємниці, а саме процедура прийняття (державним експертом з питань таємниць) рішення про віднесення категорії відомостей або окремих відомостей до державної таємниці з установленням ступеня їх секретності шляхом обґрунтування та визначення можливої шкоди національній безпеці України у разі розголошення цих відомостей, все це видається можливим обґрунтувати, при бажанні, та віднести до таємних і відомостей, що містять екологічну інформацію²

Стаття 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації»³ чітко розподілила спосіб доступу до інформації на активний і пасивний. Доступ до інформації забезпечується шляхом: систематичного та оперативного оприлюднення інформації – пасивний спосіб; та надання інформації за запитами на інформацію – активний спосіб. Активний спосіб передбачає подання усного, письмового прохання або прохання іншими засобами з боку особи/групи осіб надати публічну інформацію, що знаходиться у володінні розпорядника інформації. Вимоги щодо оформлення запиту зазначені у статті 19 даного Закону.

Пасивний спосіб передбачає оприлюднення інформації, перелік якої визначено Законом та іншими нормативно-правовими актами. З метою створення системи екологічної інформації відповідно до спільної системи екологічної інформації Європейського агентства навколишнього середовища видано наказ Мінприроди від 22.12.2011 № 561 «Про затвердження Переліку видів екологічної інформації та Регламенту розміщення її на веб-сайті Мінприроди створено систему обліку інформації, розпорядником якої є Мінприроди та забезпечено постійне оприлюднення її на сайті Мінприроди⁴.

Слід наголосити на тому, що впродовж декількох останніх років Мінприроди не оприлюднює Національні доповіді про стан навколишнього природного середовища. Остання доповідь, з якої можна почерпнути узагальнену інформацію про стан довкілля в Україні, датована 2012 роком. Нерегулярно й частково, але оприлюднюються інформаційно-аналітичні огляди стану довкілля в різних регіонах України, навіть, окремо в зоні АТО⁵.

Розглядаючи питання щодо реалізації права на доступ до інформації, слід порівняти положення Закону України «Про звернення громадян»⁶ від 2.10.1996р. та Закону України «Про доступ до публічної інформації»⁷. Варто відзначити, що право на звернення та право на доступ до публічної інформації пов'язані між собою. Закон України «Про звернення громадян» передбачає право на звернення. Це викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заява (клопотання) і скарги, до суб'єктів владних повноважень, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації (ст. 3 Закону). Тоді як Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає порядок здійснення та

¹ Закон про державну таємницю 1994 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 16, 93.

² Євстїгнєєв А.С. Право на екологічну інформацію як гарантія забезпечення права на екологічну безпеку при здійсненні природокористування// *Юридична Україна*. - №6. – 2011. – с. 93-97

³ Закон про доступ до публічної інформації 2011 (Верховна Рада України). *Голос України*, 24.

⁴ Офіційний сайт Мінприроди. <<http://www.menr.gov.ua/access/securement/954-nakaz-561-pro-zatverdzhenia-pereliku-vydiv-ekolohichnoi-informatsii-ta-rehlamentu-rozmishchennia-ii-na-veb-saiti-minpryrody>>.

⁵ Офіційний сайт Мінприроди. <<http://www.menr.gov.ua/access/securement/954-nakaz-561-pro-zatverdzhenia-pereliku-vydiv-ekolohichnoi-informatsii-ta-rehlamentu-rozmishchennia-ii-na-veb-saiti-minpryrody>>.

⁶ Закон про звернення громадян 1996 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 47, 256.

⁷ Закон про доступ до публічної інформації 2011 (Верховна Рада України). *Голос України*, 24.

забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес, тобто запит на інформацію (ст.19 даного Закону).

Крім того, між зверненням і запитом є і інші відмінності, а саме: порядок оформлення, процедура реєстрації та обліку, а також порядок отримання інформації тощо.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» на розпорядника інформації покладається обов'язок надати відповідь не пізніше 5 робочих днів з дня отримання запиту. Разом з цим, строк розгляду запиту розпорядник інформації може продовжити до 20 робочих днів у разі, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, встановлюються менші строки і обов'язок дати відповідь не пізніше 48 годин з дня отримання запиту¹.

До прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» діяв інший процесуальний порядок згідно норм Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхузська Конвенція)². Так, в п. 2 ст.4 Конвенції зазначається, що екологічна інформація надається в максимально стислі строки, але не пізніше одного місяця після подання заяви, якщо тільки обсяги та складність відповідної інформації не виправдовують продовження цього терміну до двох місяців після подання заяви. Це створює певну колізію норм, якою дуже часто намагаються скористатися недобросовісні розпорядники екологічною інформацією. Так, дана Конвенція ратифікована Законом України від 06.07.99, а отже норми якої мали б мати вищу юридичну силу за юридичною силою, але в даному випадку Закон України «Про доступ до публічної інформації» закріплює норму, що більшою мірою сприяє реалізації та захисту права громадян на екологічну інформацію, встановивши менший строк у 5 днів для надання відповіді на запит тощо.

Також, слід звернути увагу на те, що як на звернення, так і на запит особи може бути надана відмова у наданні інформації. В Законі України «Про доступ до публічної інформації» передбачені виключні випадки відмови в задоволенні запиту розпорядниками інформації: 1) коли вони не володіють інформацією і не зобов'язані відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит; 2) коли інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом; 3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком; 4) у разі недотримання вимог до запиту на інформацію.

Більш розширений перелік підстав для відмови у наданні екологічної інформації, закріпленій в Орхузській Конвенції. Окрім вже попередньо зазначених в Законі, ще додаються наступні: 1) якщо запит є очевидно необґрунтованим або сформульованим у надто загальному вигляді; 2) запит стосується матеріалів, що знаходяться на завершальній стадії їх підготовки; 3) запит стосується внутрішнього інформаційного обміну між державними органами; 4) коли такий виняток передбачається національним законодавством чи практикою, що склалася, при цьому враховується зацікавленість громадськості в розкритті такої інформації.

Водночас, Законом України «Про доступ до публічної інформації» передбачається, що відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації. Підсумовуючи наведене, слід відмітити, що із підписанням Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, прийняттям Законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» та інших нормативно-правових актів поступово (хоча і дуже повільно) формується процесуально-правовий механізм реалізації гарантованого права на доступ до екологічної інформації.

¹ Закон про доступ до публічної інформації 2011 (Верховна Рада України). *Голос України*, 24.

² Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступу до правосуддя з питань, що стосуються довкілля 1998. *Офіційний вісник України* (2010), 33, 12.

Аналіз практики розгляду судових рішень за позовами про порушення прав громадян та громадських екологічних організацій на доступ до екологічної інформації показує певне поступове зростання їх активності. Перш за все, це можна пояснити позитивними законодавчими змінами щодо розширення кола зобов'язаних суб'єктів (розпорядників інформацією), визначених в ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Так, до розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитами інформацію прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють: 1) інформацією про стан довкілля; 2) інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту; 3) інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; 4) іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією).

З метою більш ефективного виконання органами виконавчої влади Закону України «Про доступ до публічної інформації» прийнятий ряд підзаконних нормативно-правових актів, а саме: Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації, затверджені Указом Президента від 05.05.2011 № 547/2011; Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 583; Порядок розгляду запитів на публічну інформацію, що надійшли до Мінприроди України», затверджений наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 03.02.2012 №42 тощо.

Важливу роль для реалізації та захисту права на доступ до екологічної інформації та правильного застосування закону відіграє практика Європейського суду з прав людини, який протягом останніх років почав більш активно ухвалювати рішення щодо захисту права на доступ до інформації в межах статті 10 Європейської конвенції з прав людини¹. Як відомо, унікальність Європейської конвенції з прав людини полягає в тому, що визначені в ній права сформульовані в загальних термінах, а конкретним змістом визначене право наповнюється вже в рішеннях Європейського Суду. Права на доступ до інформації чітко в Конвенції не зазначено, натомість в статті 10 Конвенції закріплене право на свободу вираження поглядів, яке передбачає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів.

Наявність в законодавстві норм, що передбачають відповідальність за порушення права на екологічну інформацію є ще одним правовим засобом реалізації та захисту права на екологічну інформацію. Право на екологічну інформацію реалізується передусім з метою забезпечення права на екологічну безпеку, а тому у випадках його порушення законодавство передбачає не лише його поновлення, а й відшкодування матеріальної та моральної шкоди, якщо така заподіяна. Розмір відшкодування визначається у судовому порядку, згідно ст. 31 Закону України «Про інформацію»² та ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації»³.

Порушеннями законодавства у сфері доступу громадян до публічної інформації вважаються всі допущені в процесі реалізації права на доступ до інформації суб'єктами владних повноважень відступи від положень нормативно-правових актів, що регламентують шляхи та засоби забезпечення доступу до публічної інформації, зокрема: 1) ненадання відповіді на запит; 2) ненадання інформації на запит; 3) безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію; 4) неоприлюднення інформації відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»; 5) надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації; 6) несвоєчасне надання інформації; 7) необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом; 8) нездійснення реєстрації документів; 9) навмисне приховування або знищення інформації чи документів(ст.24 Закону України «Про доступ до публічної інформації»⁴.

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України⁵.

¹ Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Рим 1950 з поправками відповідно до Протоколу №14 від 1.06 2010.

² Відомості Верховної Ради України, 1992, № 48, ст. 650.

³ Відомості Верховної Ради України (2011), № 32, стор. 1491, стаття 314.

⁴ Відомості Верховної Ради України (2011), № 32, стор. 1491, стаття 314.

⁵ Відомості Верховної Ради України (2005), № 35-36, № 37, стаття 446.

Цивільно-правова відповідальність державних службовців за порушення стандартів інформаційної відкритості, наприклад, у справах про відшкодування збитків або немайнової (моральної) шкоди, спричиненої обмеженням доступу до інформації, можлива на загальних підставах і, як правило, не є самостійною формою відповідальності. Відповідно до ст. 55 Конституції України, ст. 15 Цивільного кодексу України¹, кожен має право на судовий захист. При цьому основна маса цивільно-правових спорів розглядається судами загальної юрисдикції. Не є винятком і цивільно-правові спори з приводу доступу до інформації або його (доступу) обмеження.

Окремі закони безпосередньо передбачають випадки цивільно-правової відповідальності винних суб'єктів у сфері доступу до інформації. Так, Закон України «Про захист прав споживачів»² від 12.05.1991 передбачає, що у разі, надання недоступної, недостовірної, неповної або несвоєчасної інформації про продукцію та про виробника (виконавця, продавця), а це спричинило заподіяння шкоди життю, здоров'ю або майну споживача – споживач має право пред'явити продавцю (виробнику, виконавцю) вимоги щодо відшкодування шкоди у повному обсязі, а також вимагати відшкодування збитків, завданих природним об'єктам, що перебувають у його володінні на праві власності або на інших підставах, передбачених законом чи договором. Збитки, завдані споживачеві недоброросовісною рекламою, підлягають відшкодуванню винною особою у повному обсязі.

Адміністративна відповідальність у сфері доступу до інформації настає за вчинення проступків, передбачених законодавством про адміністративні правопорушення. Так ст. 91-4 КупАП³ передбачена адміністративна відповідальність і визначений склад правопорушення за відмову від надання чи несвоєчасне надання за запитом повної та достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством, накладення покарання у вигляді штрафу на службових та посадових осіб від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Важливим елементом системи забезпечення права громадян на доступ до екологічної інформації є склад злочину, передбачений статтею 238 Кримінального кодексу України⁴ «Приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення». У даному випадку передбачено кримінальну відповідальність за неправомірні дії особи, яка зобов'язана забезпечувати право громадян на доступ до інформації про стан довкілля.

З вищезазначеного можна зробити висновок, що основна проблема щодо забезпечення права на доступ до екологічної інформації полягає, насамперед, у відсутності бажання суб'єктів (розпорядників екологічної інформації) належно виконувати свої обов'язки й норми закону, відсутності належного державного контролю й ефективних засобів притягнення до відповідальності порушників, тобто державної волі. Це досягається через усвідомлення важливості збереження навколишнього природного середовища не тільки для себе, а й для майбутніх поколінь, через неухильне дотримання вимог закону, а також через ефективний правовий механізм реалізації екологічних прав взагалі, та процесуальний механізм зокрема.

З огляду на це, на сьогоднішній день слід віддати перевагу правореалізаційній діяльності, щодо першочерговості спрямування зусиль та впровадження конкретних заходів. Для формування екологічно свідомого та активного правового суспільства необхідно продовжувати проводити просвітницьку діяльність щодо роз'яснення громадянам їх екологічних прав та процесуальних механізмів їх реалізації.

References

1. Alekseev, S. S. (1993). *Obshchaja teorija prava*. T. 2. Moskva.
2. *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini* (2000), 23, *stattja* 176.
3. *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini* (2001), № 25-26, *st.* 131.
4. *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini* (2003), № 40, *stattja* 356.
5. *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini* (2005), № 35-36, № 37, *stattja* 446.
6. *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini* (2011), № 32, *stor.* 1491, *stattja* 314.
7. *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini* (2013), 34-35, *stor.* 1802, *stattja* 458.
8. *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini*, 1992, №48, *st.* 650.
9. *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukrains'koi RSR* (1984), *dodatok do* № 51, *st.* 1122.
10. *Vidomosti Verkhovnoi Radi URSR* (1991), № 30, *st.* 379.

¹ *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini* (2003), № 40, *stattja* 356.

² *Vidomosti Verkhovnoi Radi URSR* (1991), № 30, *st.* 379.

³ *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukrains'koi RSR* (1984), *dodatok do* № 51, *st.* 1122.

⁴ *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini* (2001), № 25-26, *st.* 131.

11. Golichenkov, A. K. (2008). *Ekologicheskoe pravo Rosii: slovar' juridicheskikh terminov: uchebnoe posobie* Moskva: Gorodec.
12. Yevropejs'ka Konvencija pro zakhist prav ljudini i osnovopolozhnykh svobod 1950 z popravkami vidpovidno do Protokolu №14 vid 1.06 2010.
13. Yevstigneev, A. S. (2011). Pravo na ekologichnu informaciju jak garantija zabezpechennja prava na ekologichnu bezpeku pri zdijsnenni prirodokoristuvannja. *Juridichna Ukraina*, 6, 93-97.
14. *Zakon pro vidkhodi 1998* (Verkhovna Rada Ukraini). *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini*, 36, 242.
15. *Zakon pro derzhavnu taiemnicju 1994* (Verkhovna Rada Ukraini). *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini*, 16, 93.
16. *Zakon pro dostup do publichnoi informacii 2011* (Verkhovna Rada Ukraini). *Golos Ukraini*, 24.
17. *Zakon pro ekologichnu ekspertizu 1995* (Verkhovna Rada Ukraini). *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini*, 8, 54.
18. *Zakon pro zabezpechennja sanitarnogo ta epidemichnogo blagopoluchchja naselennja 1994* (Verkhovna Rada Ukraini). *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini*, 27, 218.
19. *Zakon pro zvernennja gromadjan 1996* (Verkhovna Rada Ukraini). *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini*, 47, 256.
20. *Zakon pro informaciju 1992* (Verkhovna Rada Ukraini). *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini*, 48, 650.
21. *Zakon pro ob'iekti pidvishchenoi nebezpeki 2001* (Verkhovna Rada Ukraini). *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini*, 15, 73.
22. *Zakon pro okhoronu navkolishn'ogo prirodnogo seredovishcha 1991* (Verkhovna Rada Ukraini). *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini*, 41, 546.
23. Konvencija pro dostup do informacii, uchast' gromads'kosti v procesi prijnattja rishen' ta dostupu do pravosuddja z pitan', shcho stosujut'sja dokillja 1998. *Oficijnij visnik Ukraini (2010)*, 33, 12.
24. *Konstitucija Ukraini 1996* (Verkhovna Rada Ukraini). *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraini*, 30, 141.
25. Matveeva, E. V. Pravovoj mekhanizm realizacii ehkologicheskikh prav grazhdan v Rossii i Germanii: voprosy terminologii. *Stat'i po pravu*. <<http://www.justicemaker.ru/articles.php>>.
26. *Oficijnij sajt Minprirody*. <<http://www.menr.gov.ua/access/securement/954-nakaz-561-pro-zatverdzhennia-pereliku-vydiv-ekolohichnoi-informatsii-ta-rehlamentu-rozmishchennia-ii-na-veb-saiti-minpryrody>>.
27. Shundikov, K. V. (2001). *Mekhanizm pravovogo reguljuvannja: navchal'nij posibnik*. Saratov.