

**ОСОБИСТЕ НЕМАЙНОВЕ ПРАВО ОСОБИ
НА ІНФОРМАЦІЮ ПРО СТАН НАВКОЛИШНЬОГО
ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА:
ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ**

А.О. Матвійчук

*здобувач кафедри цивільного та господарського права
ВНЗ «Національна академія управління»*

Постановка проблеми. Право на інформацію про стан навколишнього природного середовища гарантоване громадянам України не лише міжнародними нормативно-правовими актами, як-то: Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), але і в різних формулюваннях – численними законами України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Різні аспекти порушеного питання розглядалися численними науковцями в Україні та Росії, такими як: М.М. Бринчук, М.В. Краснова, Н.Р. Кобецька, Г.В. Анісімова, Т. Морозовська, В. Луць, П. Лапечук, Т. Попович, В.В. Єлісеєв, Н.І. Чудик-Білоусова, В.В. Сосновській та ін. Також право на екологічну інформацію активно досліджували численні науковці у Європі та Америці, чії праці сприяли формуванню широкої законодавчої бази з порушеного питання у багатьох державах світу, зокрема ЄС.

Мета статті полягає у з'ясуванні основних проблем як правового регулювання, так і правозастосування, у сфері забезпечення особистого немайнового права фізичної особи на інформацію про стан навколишнього природного середовища.

Основні результати дослідження. Одні автори розглядають зазначене право як самостійне, інші – у складі права на сприятливе навколишнє природне середовище. Наприклад Д.М. Захаров, пропонує включати у зміст права на сприятливе навколишнє середовище правомочність на отримання відповідної інформації (екологічної, метеорологічної, демографічної, санітарно-епідеміологічної та ін.), яка має бути віднесена до категорії загальнодоступної та надаватися громадянину на його запит [1, с. 11]. Натомість Н.Р. Кобецька та Г.В. Анісімова вважають право на отримання екологічної інформації самостійним суб'єктивним правом [2, с. 11; 3, с. 17]. Поряд з правом на інформацію про стан навколишнього природного середовища подекуди виділяють і право на поінформованість [4].

Зважаючи на те, що право на інформацію про стан навколишнього природного середовища є найбільш дослідженим серед особистих немайнових прав у сфері охорони навколишнього природного середовища, у рамках цієї статті ми оминемо детальний аналіз відповідних правових норм, натомість узагальнивши проблеми правозастосування у цій сфері в Україні.

Проблема 1. Непослідовність законодавця у питанні термінології, зокрема у використанні термінів «довкілля» та «навколишнє середовище»: тут панують характерні для українського законодавства багатство синонімів і плутанина.

Повна назва Орхуської конвенції згідно офіційного перекладу – Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, а в її тексті, як правило, використовується термін «навколишнє середовище», причому, безсумнівно, як синонім [5]. Вочевидь причина у тому, що термінологічний хаос у цій сфері панував вже задовго до ратифікації Україною Орхуської конвенції у 1999 р. Тож перекладачі вирішили не перейматися чіткістю і зрозумілістю перекладу, зосередившись на багатстві синонімічного ряду.

В офіційному перекладі тексту Орхуської конвенції використано термін «інформація, що стосується навколишнього середовища (екологічна інформація)» [5]. У ст. 50 Конституції України, ст.10 Закону України «Про інформацію» та ст.293 Цивільного кодексу України йдеться про «інформацію про стан довкілля» [6; 7; 8]. Закон України «Про доступ до публічної інформації» оперує термінами «інформація про стан довкілля», «інформація про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян», а Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» – терміном «інформація про стан навколишнього природного середовища» [9]. Об'єм інформації, що охоплюється наведеними визначеннями, різниться, а трапляється і дублювання норм, наприклад, у п. 3 ч. 4 ст. 21 Закону України «Про інформацію», який попри інформацію про стан здоров'я людей, що є складовою інформації про стан довкілля, виділяє інформацію про стан здоров'я населення, не розмежовуючи ці поняття [7]. Однак синонім у більшості з наведених термінів один – «екологічна інформація», яким для зручності ми також послуговуватимемося у рамках цієї статті.

Як наслідок, у кожному випадку правозастосування доводиться вирішувати, які правові норми мають пріоритет, адже є з чого обирати. Ситуація правової невизначеності вигідна суб'єктам, які володіють (або повинні володіти) відповідною інформацією, однак не бажають її оприлюднювати.

Проблема 2. Законодавчі відмінності щодо правомочностей різних суб'єктів права з приводу екологічної інформації.

Згідно зі ст. 1 і 3 Орхуської конвенції кожна зі Сторін гарантує право на *доступ* до інформації, що стосується навколишнього середовища, без потреби формулювати свою зацікавленість [5]. У ст. 50 Конституції України кожному гарантується право *вільного доступу* до інформації про стан довкілля, а також право на її поширення (тут і далі курсив наш – А.М.); така інформація ніким не

може бути засекречена [6]. Водночас ч. 2 ст. 34 Конституції України передбачено: кожен має право вільно *збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію* усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [6]. У ч. 1 ст. 293 Цивільного кодексу України закріплене вже право фізичної особи на *достовірну* інформацію про стан довкілля, а також право на її *збирання* та поширення [8]. Закон України «Про доступ до публічної інформації» гарантує право кожного на доступ до публічної інформації [9]. Пункт «е» частини першої ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» утворює *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* [10]. У ст. 7 Закону України «Про інформацію» держава гарантує всім суб'єктам інформаційних відносин рівні права і *можливості доступу* до інформації [7].

Зауважимо, що всі перелічені дієслова мають різні значення, що впливає зі ст. 9 Закону України «Про інформацію», відповідно до якої основними видами інформаційної діяльності є *створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорона та захист інформації* [7].

Проблема 3. Приховування екологічної інформації з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ця проблема є логічним наслідком перших двох і може розглядатися як умисне ігнорування Україною своїх міжнародних зобов'язань або створення внутрішніх бар'єрів для їх реалізації.

Так згідно ст.10 Закону України «Про інформацію» одним із різновидів інформації є інформація про стан довкілля (екологічна інформація) [7]. Згідно ст. 13 Закону України «Про інформацію» інформація про стан довкілля (екологічна інформація) – відомості та/або дані про:

- стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими;
- фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани і програми);
- стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля;
- інші відомості та/або дані [7].

Не важко помітити, що попри начебто розширений (оскільки відкритий) перелік складових екологічної інформації у поданому визначенні порівняно зі складовими екологічної інформації згідно ст.2 Орхуської конвенції (який є вичерпним), національне визначення не включає «аналіз затрат і результатів та інший економічний аналіз і припущення, використані в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища» [5]. Правовий режим інформації про стан довкілля (екологічної інформації) визначається законами України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [7]. Зауважимо, що

відповідно до загальних принципів права пріоритет повинен надаватися саме міжнародним договорам України. Зважаючи на це, здавалося б, навіть нечіткість національного визначення не дозволить обійти заборону на віднесення інформації про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів, до інформації з обмеженим доступом [7]. Однак, уже у тексті Орхуської конвенції (ч.3 ст. 4) зазначається: державні органи можуть відмовити у запиті про надання екологічної інформації, якщо її оприлюднення може негативно вплинути на конфіденційність комерційної та промислової інформації у випадках, коли така конфіденційність охороняється законом з метою захисту законних економічних інтересів [5]. У цьому контексті інформація про викиди, яка стосується охорони навколишнього середовища, підлягає оприлюдненню [5]. Цією нормою успішно користується Мінприроди для приховання окремих результатів екологічної експертизи, на що вже зверталася увага громадськості [11; 13, с.52]. Зауважимо також, що наведене визначення, яке впливає з п.2 ч.4 ст. 21 Закону України «Про інформацію» не включає відомості про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей [7].

Уряд України впевнено звітує перед світовою громадськістю про досягнення у виконанні положень Орхуської конвенції. Тим не менш, упродовж 2009–2012 рр. міжнародні інституції неодноразово наголошували на систематичному порушенні Україною зобов'язань за природоохоронними конвенціями [11]. Так, у 2011 р. нарадами сторін конвенцій було у черговий раз визнано недотримання Україною трьох міжнародних угод у сфері охорони довкілля: Орхуської конвенції, Конвенції Еспо та Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату [11]. Попередніми нарадами сторін Орхуської конвенції Україну визнавали країною, яка систематично не дотримується її положень [11]. Уряд і Мінприроди впродовж семи років приховують від громадськості вельми невтішні рішення щодо України трьох нарад сторін Орхуської конвенції: в Алматі, Ризі та Кишиневі. Їх жодного разу не було оприлюднено в офіційних засобах масової інформації [11].

Проблема 4. Приховування екологічної інформації не тільки з боку державних органів, а й зі сторони приватного сектору.

Спершу варто зазначити, що Орхуська конвенція встановлює обов'язки у сфері доступу до екологічної інформації лише для державних (публічних) органів [5]. Окрім того, існує, хоча і скромний, перелік даних, які повинні періодично публікуватися, у тому числі загальнонаціональні доповіді про стан довкілля, звіти про якість води тощо. І хоча такі доповіді, звіти і т.п. часто не публікуються, ми принаймні знаємо, що від нас приховують. Гірша ситуація з приватним сектором, який нікому нічого не винен і від якого практично неможливо самостійно отримати жодну інформацію.

З прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» видавалося, що ситуація з приховуванням інформації приватним сектором кардинально зміниться, адже відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 13 цього закону до розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитами інформацію, визначену в цій статті, у порядку, передбаченому цим Законом,

прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють інформацією про стан довкілля [9]. На жаль, ця стаття викликає більше питань, аніж відповідей. Почнемо з того, що законодавство не містить визначення терміну «інформація про стан довкілля», тож встановити коло зобов'язаних суб'єктів буде непросто. По-друге, незрозуміло, яку саме інформацію повинні оприлюднювати такі суб'єкти господарювання, не кажучи вже про спосіб оприлюднення для кожного окремого виду інформації. По-третє, незважаючи на існування юридичних принципів, які вказують на спосіб вирішення конкуренції норм права, гармонізація новоприйнятих норм законодавства з вже існуючими має ту основну перевагу, що очевидним і зрозумілим стає задум законодавця, реалізується принцип юридичної визначеності. Оскільки з прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» одночасно не було приведено у відповідність до нього решту законів, що містять однопредметні норми, ухвалені новели лише додали плутанини.

Суб'єкти господарювання, що ухиляються від надання екологічної інформації, мають широкий спектр аргументів: дійсна чи вигадана відсутність у їх володінні такої інформації, захист власної комерційної таємниці, можливість запитувача одержати відповідну інформацію від профільних державних органів. Окрім того, суб'єкт господарювання може не розглядати ту чи іншу інформацію як екологічну. Автору статті відомі і такі приклади, коли суб'єкти господарювання відмовляються надавати певну інформацію, зокрема контролюючим органам, на тій підставі, що така інформація викладена у договорі чи іншому документі, відповідно до якого суб'єкт господарювання взяв на себе зобов'язання не розголошувати цю інформацію без письмової згоди контрагента.

Проблема 5. Полягає у звуженні законодавством України можливостей громадських організацій щодо використання інформації про стан навколишнього природного середовища. Так пункт «е» ч. 1 ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлює право кожного на вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічної інформації), її вільне отримання, поширення та зберігання, за винятком встановлених законом обмежень; громадським природоохоронним організаціям натомість у п. «д» ч. 1 ст. 21 цього закону гарантовано лише право вільного доступу до екологічної інформації [10]. При цьому положення ст. 50 Конституції України, згідно якої кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, нічого не змінюють, адже Конституційний Суд України у рішенні № 1-рп/99 від 09.02.99 вказав однозначно, що права, закріплені у розділі II Конституції України, стосуються лише фізичних осіб [6; 14]. Додавши до цього викладені вище проблеми, стають очевидними причини, з яких роль природоохоронних громадських організацій у суспільстві і після 20 років незалежності та демократії є практично непомітною.

Проблема 6. Невизначеність обов'язків, що кореспондують особистому немайновому праву на екологічну інформацію, та відповідальності за їх невиконання.

Ця проблема впливає із загального нехтування українського законодавця одним із ключових правових принципів, а саме – принципом єдності

прав і обов'язків, згідно якого кожному праву повинен відповідати обов'язок. У вітчизняному законодавстві були спроби нормативно закріпити цей принцип. У різному формулюванні приписи з приводу ставлення до обов'язків інших осіб розпорочені у законах України, однак їх важко назвати вдалими, оскільки вони не відображають суть принципу єдності прав та обов'язків і не містять навіть універсальної вказівки поважати права інших осіб, не кажучи вже про заборону порушувати такі права. Наприклад, відповідно до ч.1 ст. 68 Конституції України кожен зобов'язаний *не посягати* на права і свободи інших людей [6]. Згідно ч. 2-4 ст.13 Цивільного кодексу України при здійсненні своїх прав особа зобов'язана *утримуватися* від дій, які могли б порушити права інших осіб, додержуватися моральних засад суспільства; не допускаються дії особи, що вчиняються з наміром завдати шкоди іншій особі [8]. Відповідно до ч. 3 ст. 273 Цивільного кодексу України діяльність фізичних та юридичних осіб *не може порушувати* особисті немайнові права [8]. Одним із обов'язків державних службовців згідно ч.4 ст.10 Закону України «Про державну службу» (що втратить чинність з 01.01.2014) є недопущення порушень прав і свобод *людини та громадянина* [12].

У ст. 12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» обов'язок не порушувати екологічні права і законні інтереси інших суб'єктів покладено лише на громадян [10]. Обов'язки розпорядників публічної інформації, визначені у ч. 2 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», вже розглядалися вище. Закон України «Про інформацію» відсилає нас до інших законів та міжнародних договорів України. Закон України «Про звернення громадян» визначає лише обов'язок розглянути звернення, а не надати запитувану інформацію (ст. 14) [15]. Жоден з цих законів не встановлює прямого обов'язку володільців екологічної інформації задовольнити запит про її надання. І якщо по відношенню до публічних суб'єктів залишається Орхуська конвенція, яка, хоча і з винятками та застереженнями, однак таки покладає на державні органи (у розумінні цієї конвенції) обов'язок надати екологічну інформацію, для приватних суб'єктів, як показано вище, обов'язків як таких нема. У свою чергу, нечітке врегулювання обов'язків веде до неможливості застосування заходів державного впливу, притягнення до відповідальності за порушення прав інших осіб.

Водночас там, де законодавство містить, здавалося б однозначні вказівки з приводу екологічної інформації, встановлені обов'язки не виконуються. У ст. 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлено обов'язки відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування щорічно готувати та оприлюднювати доповіді про стан навколишнього природного середовища, регулярно інформувати населення через ЗМІ про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей, однак остання щорічна доповідь Мінприроди, розміщена на офіційній сторінці цього Міністерства в мережі Інтернет, підготовлена за 2011 рік. А хто й яку відповідальність (не враховуючи дисциплінарної) може за це понести, якщо відпо-

відне діяння не охоплюється диспозицією ані ст. 91⁴ Кодексу України про адміністративні правопорушення, ані ст. 238 Кримінального кодексу України [16; 17]? При цьому очевидно, що навіть застосування будь-якого виду відповідальності не поновить порушені права, оскільки доповідь про стан навколишнього природного середовища від цього не буде ані написана, ані оприлюднена.

Висновки. Численні проблеми у сфері обороту екологічної інформації мають один наслідок – ця інформація є практично недоступною зацікавленим суб'єктам. Багато вчених схиляються до необхідності прийняття окремого закону про екологічну інформацію, не розкриваючи механізмів, які слід було б у ньому передбачити. На офіційній веб-сторінці Верховної Ради України також немає жодного законопроекту про екологічну інформацію, її правовий режим чи доступ до неї – лише один проект постанови Верховної Ради України «Про Положення про режим екологічної інформації» № 6003 від 18.07.2000, та й той був відкликаний [18]. Тож пригадується твір Дж. Орвела «Скотний двір». Піднявши повстання проти людей та утворивши нову владу, тварини склали нові закони, які умістилися у 7 пунктів, а постаравшись – звели до одного правила: чотири ноги – добре, дві – погано. Видається, що і цілком реальним законотворцям не гріх скористатися мудрістю літературних персонажів, адже все геніальне – просте: упорядкування термінології, запровадження однакових правил для всіх та жорстких санкцій за їх порушення цілком достатньо для врегулювання ситуації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Захаров Д.Н.* Теоретические и практические проблемы защиты личных неимущественных прав граждан: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Д.Н.Захаров. – М., 2007. – 35 с.

2. *Кобецька Н.Р.* Екологічні права громадян України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Н.Р.Кобецька. – К., 1998. – 16 с.

3. *Анісімова Г.В.* Здійснення громадянами екологічних прав: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Г.В.Анісімова. – Х., 1996. – 22 с.

4. *Морозовська Т.* Розуміння права на екологічну інформацію / Т.Морозовська // Віче. – 2010. – №4, [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://www.viche.info/journal/1869/>.

5. Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: конвенція від 25.06.1998 // Офіційний вісник України від 14.05.2010, № 33. – С. 12.

6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 30. – Ст. 141.

7. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992 р. – №48. – Ст. 650.

8. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Голос України. – 2003. – 12 бер.

9. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011 р. – № 32. – Ст. 314.

10. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

11. Громадян оберігають не від наслідків екологічної кризи, а від інформації про неї // Ракурс від 27.10.2012, [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту: <http://ua.racurs.ua/42-gromadyan-oberigaut-ne-vid-naslidkiv-ekologichnoyi-kryzy-a-vid-informaciyi-pro-neyi>.

12. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993р. – № 52. – Ст. 490.

13. *Васильюк О.В.* Втаємничення екологічної інформації в Україні / О.В.Васильюк // Екологія. Право. Людина. – № 1-2, 2009. – С. 40-63.

14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) від 09.02.1999 № 1-рп/99 // Офіційний вісник України від 05.03.1999, № 7. – С. 160.

15. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

16. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УРСР від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

17. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // Офіційний вісник України від 08.06.2001, № 21. – Ст. 920.

Матвійчук А.О. Особисте немайнове право особи на інформацію про стан навколишнього природного середовища: постановка проблеми

У статті узагальнюються основні проблеми у сфері правового регулювання, а також правозастосування щодо особистого немайнового права особи на інформацію про стан навколишнього природного середовища, досліджуються їх причини та наслідки.

Ключові слова: екологічна інформація, навколишнє природне середовище, довкілля, доступ до інформації, Орхуська конвенція.

Матвейчук А.А. Личное неимущественное право лица на информацию о состоянии окружающей природной среды: постановка проблемы

В статье обобщаются основные проблемы в сфере правового регулирования, а также правоприменения касательно личного неимущественного права лица на информацию о состоянии окружающей природной среды, исследуются их причины и последствия.

Ключевые слова: экологическая информация, окружающая природная среда, окружающая среда, доступ к информации, Орхусская конвенция.

Matviichuk A.O. Personal non-property right to environmental information: problem statement

In this article main problems in the sphere of legal regulating and law enforcement concerning personal non-property right to environmental information are summarized; reasons and consequences of these problems are researched.

Keywords: environmental information, natural environment, environment, access to information, Aarhus Convention.

Стаття надійшла до редакції 17.09.2013.