



**ЕКОЛОГІЯ
ПРАВО ЛЮДИНА**

Верховенство права для захисту довкілля

ДОСТУП ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

підготовлено
Алексєєвою Єлизаветою

січень
2019



*Доступ до екологічної інформації:
аналітична записка
підготовлено Алексеевою Єлизаветою*

січень 2019

ЗМІСТ

1. ІСТОРІЯ ЕВОЛЮЦІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ.....	3
2. ПРИЧИНИ НЕПРАЦЕЗДАТНОСТІ МОДЕЛІ, ЗАПРОВАДЖЕНОЇ У 2011 РОЦІ.....	5
1. Відсутність єдиного гармонізованого терміну для позначення інформації, що стосується довкілля	5
2. Наявність декількох визначень змісту екологічної інформації	5
3. Надмірна лібералізація режиму доступу до екологічної інформації.....	5
3. НЕОБХІДНІСТЬ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ, ЩО СТОСУЄТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ, ТА ЦІНА НЕРОБЛЕННЯ	6
4. ЕЛЕМЕНТИ НОВОЇ МОДЕЛІ РЕЖИМУ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ, ЩО СТОСУЄТЬСЯ ДОВКІЛЛЯ.....	7
1. Запровадження єдиного термінологічного апарату та змісту поняття інформації, що стосується довкілля.....	7
2. Розмежування режиму доступу до інформації про стан довкілля та екологічної інформації із наданням першій статусу такої, що не може бути обмежена у доступі	7
3. Встановлення для екологічної інформації спеціального трискладового тесту для обмеження доступу до такої інформації.....	7
4. Забезпечення доступу до правосуддя з питань порушення права на доступ до екологічної інформації	10

1. Історія еволюції правового режиму екологічної інформації

Із 1996 року Конституція України проголосила право кожного на вільний доступ до інформації про стан довкілля, а також заборонила таку інформацію засекречувати. Ще раніше Закон Української РСР «Про охорону навколишнього природного середовища» від 1991 року (із змінами дії і зараз) гарантував громадянам право одержання у встановленому порядку повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища та його вплив на здоров'я населення.

Разом з тим, ні закони, ні інші підзаконні акти не пояснювали, що ж це за інформація, як співвідносяться «інформація про стан довкілля» та «інформація про стан навколишнього природного середовища», а загальні правила щодо режимів і порядку доступу до інформації і близько не забезпечували «вільного доступу» пересічних громадян до інформації, такої, що стосується довкілля, чи іншої.

У 1999 році Україна ратифікувала Конвенцію ЄЕК ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (далі - Оргуська конвенція, Конвенція), яка давала детальне визначення поняття «екологічна інформація» та зобов'язувала країни-Сторони Конвенції забезпечити доступ громадськості до такої інформації, але й дозволяла країнам встановлювати окремі виключення із цього правила.

На впровадження Оргуської конвенції галузеве екологічне законодавство у 2002-2003 роках доповнили визначенням «інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація)»¹ та порядком надання екологічної інформації². На жаль, введення нового подвійного терміну внесло більше плутаними ніж ясності, новий порядок був затверджений на рівні Мінприроди, а не Кабміну, і, відтак, не поширювався на інші органи державної влади, вже не говорячи про органи місцевого самоврядування, інших розпорядників такої інформації.

Закон України «Про інформацію» не зазнав змін ні у зв'язку із прийняттям Конституції України, ні ратифікації Оргуської конвенції. Вперше такий вид інформації як «інформація про стан довкілля (екологічна інформація)» з'явився у цьому законі лише у 2011 році у зв'язку із прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» і, відповідно, затвердженням Закону України «Про інформацію» у новій редакції.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» суттєво змінив політику держави у сфері інформаційних відносин. Він запровадив принцип, за яким уся публічна інформація апіорі є відкритою, прогресивний трискладовий тест³ для обмеження доступу до публічної інформації, а також простий і дієвий механізм доступу до

¹ Стаття 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

² Положення про порядок надання екологічної інформації, затверджене Наказом Мінприроди України від 18.12.2003 N 169, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0156-04>

³ Три обов'язкові умови, лише при сукупній наявності яких може бути обмежено доступ до публічної інформації; частина 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

публічної інформації за запитом. На практиці ситуація із доступом до інформації, в тому числі і екологічної, розпорядниками якої є суб'єкти владних повноважень, значно покращилася.

Цей закон також вніс суттєві зміни і у правовий режим інформації, що стосується довкілля. Визначення «інформації про стан довкілля (екологічної інформації)», що у певній мірі відповідає визначенню Організації Конвенції, було перенесено до нової редакції Закону України «Про інформацію» (частина 1 статті 13). Більше того, за екологічною інформацією як видом був закріплений спеціальний правовий режим доступу, за яким така інформація, крім інформації про місце розташування військових об'єктів, не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом, тобто є відкритою і повинна надаватися за запитом (частина 3 статті 13). Закон України «Про доступ до публічної інформації» заборонив відносити інформацію про стан довкілля до конфіденційної інформації (п. 1 частини 2 статті 13 та частина 1 статті 7). До розпорядників інформації, зобов'язаних надавати за запитами інформацію, Закон також прирівняв суб'єктів господарювання, які володіють інформацією про стан довкілля (частина 2 статті 13). Такі кардинальні зміни у режимі доступу до екологічної інформації не були сприйняті публічною владою і приватним сектором. І, хоча існують непоодинокі судові рішення, які визнавали порушення приватними суб'єктами прав громадськості на доступ до екологічної інформації і зобов'язували таку надати, подібна практика про доступність екологічної інформації все ж таки не закріпилася у суспільстві.

На сьогодні до інформації, що стосується довкілля, застосовуються загальні правила щодо обмеження доступу (трискладовий тест, закріплений у частині 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації») та порядок надання за запитом. При цьому, якщо порядок надання публічної інформації у повній мірі відповідає вимогам Конвенції, то застосування загального трискладового тесту для вирішення питання про обмеження доступу до інформації, що стосується довкілля, суперечить конституційним положенням та зобов'язанням за Організацією Конвенцією (детальніше у наступному розділі).

2. Причини непрацездатності моделі, запровадженої у 2011 році

1. Відсутність єдиного гармонізованого терміну для позначення інформації, що стосується довкілля

На сьогоднішній день національне законодавство оперує такими термінами:

1) інформація про стан довкілля (стаття 50 Конституції України, стаття 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);

2) екологічна інформація (Оргуська Конвенція, ратифікована Законом України N 832-XIV від 6 липня 1999 р.);

3) інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) стаття 25 Закону України «Про охорони навколишнього природного середовища»;

4) інформація про стан довкілля (екологічна інформація) (стаття 13 Закону України «Про інформацію».

2. Наявність декількох визначень змісту екологічної інформації

Закон України «Про охорони навколишнього природного середовища» у статті 25 визначає зміст поняття «інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація)». Закон України «Про інформацію» у статті 13 містить визначення інформації про стан довкілля (екологічної інформації). Ці визначення є схожими, але 1) не є тотожними; 2) є такими, що не відповідають положенням Оргуської конвенції, яка також визначає зміст поняття екологічної інформації.

3. Надмірна лібералізація режиму доступу до екологічної інформації

Оргуська конвенція, як і усі демократичні національні правові режими, передбачає загальне правило про відкритість екологічної інформації. Разом з тим, це правило не є абсолютним і може обмежуватися державою з метою захисту інших легітимних інтересів, таких як, до прикладу, забезпечення національної безпеки, відправлення правосуддя, збереження рідкісних видів. Натомість, запроваджений в Україні у 2011 році режим допускає єдину можливість обмеження доступу до інформації про стан довкілля, а саме – обмеженню може підлягати лише інформація про розташування військових об'єктів. І хоча держава-Сторона жодним чином не обмежується конвенційними положеннями у її бажанні надавати громадськості ширший доступ до екологічної інформації, ніж мінімальний міжнародний стандарт, запроваджений Конвенцією (частина 5 статті 3), надмірна лібералізація режиму доступу до екологічної інформації призвела до ігнорування розпорядниками інформаційних відносин конституційного положення про відкритий доступ до інформації про стан довкілля та положень новоприйнятих законів щодо відкритості екологічної інформації, і відповідно до порушення прав запитувачів екологічної інформації.

3. Необхідність вдосконалення законодавчої бази у сфері доступу до інформації, що стосується довкілля, та ціна нероблення

Важливість доступу до екологічної інформації в контексті збереження довкілля для майбутніх поколінь визнається на міжнародному рівні вже понад сорок років. Екологічна інформація дозволяє громадськості приймати власні рішення щодо власного життя та життя відповідної громади. Поінформована та зацікавлена громадськість може відігравати вагомий роль у екологічному моніторингу, забезпеченні дотримання вимог природоохоронного законодавства, надаючи значне сприяння і допомогу у цьому державним органам.

Відсутність єдиного терміну для позначення інформації, що стосується довкілля, наявність декількох визначень змісту такої інформації та надмірна лібералізація режиму доступу до інформації, що стосується довкілля, запроваджена Законом України «Про доступ до публічної інформації» та новою редакцією Закону України «Про інформацію» призвели до формування різного праворозуміння та правозастосовної практики із діапазоном від практично беззаперечного надання доступу до усієї екологічної інформації⁴, до віднесення інформації про плановану еколого-небезпечну діяльність до одразу конфіденційної та службової інформації⁵. Забезпечення виконання принципу правової визначеності відтак вимагає якнайшвидшого реформування правового режиму доступу до інформації, що стосується довкілля. Залишення ситуації без змін призводить, з одного боку, до складнощів із захистом інших легітимних, але конкуруючих інтересів (забезпечення національної безпеки, відправлення правосуддя, збереження рідкісних видів), а з іншого – до необґрунтованого обмеження доступу до інформації, що стосується довкілля, суб'єктами владних повноважень та приватними суб'єктами.

Оргуська конвенція була ратифікована Україною у 1999 році. У 2019 окремі її положення в частині доступу до екологічної інформації і надалі залишають не впровадженими у національне законодавство. Крім того, підписана у 2014 році Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом вимагає від України транспонувати у своє національне законодавство Директиву № 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації та про скасування Директиви № 90/313/ЄЕС. Строк виконання цього зобов'язання спливає ще наприкінці 2016 року. Подальше відстрочення цієї реформи матиме наслідком зниження темпів та успіхів виконання Угоди про асоціацію, подальше невиконання зобов'язань за Оргуською конвенцією, що негативно відобразиться на відносинах із ЄС та ЄЕК ООН.

⁴ Такої позиції притримуються більшість неурядових екологічних організацій.

⁵ До прикладу, угоди про розподіл продукції між урядом України та інвесторами на сьогодні внесені до переліку службової інформації Державної служби екології і надр України, а самими сторонами такі угоди визнаються конфіденційними, про що йдеться у текстах відповідних угод.

4. Елементи нової моделі режиму доступу до інформації, що стосується довкілля

Елементи нової моделі режиму доступу до інформації, що стосується довкілля, пропонувані у даній аналітичній записці, розроблені на основі і в повній мірі відповідають мінімальним міжнародним стандартам, закріпленим у положеннях Директиви ЄС № 2003/4/ЄС (надалі – Директива) про доступ громадськості до екологічної інформації, вимогах Оргуської конвенції. Запропонована модель також повністю узгоджується та дає розвиток конституційному положенню про відкритість інформації про стан довкілля.

1. Запровадження єдиного термінологічного апарату та змісту поняття інформації, що стосується довкілля

Пропонується ввести у національне законодавство єдиний термін для позначення інформації, що стосується довкілля, а саме термін – екологічна інформація, що використовується Оргуською конвенцією, і Директивою № 2003/4/ЄС. Також необхідно привести у відповідність до положень Конвенції і Директиви положення законів України, які визначають зміст поняття екологічної інформації. Для цього необхідно буде внести відповідні зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про охорони навколишнього природного середовища», Закону України «Про інформацію».

2. Розмежування режиму доступу до інформації про стан довкілля та екологічної інформації із наданням першій статусу такої, що не може бути обмежена у доступі

З метою реалізації конституційного положення про заборону засекречення інформації про стан довкілля, пропонується розмежувати поняття «інформація про стан довкілля» та «екологічна інформація», таким чином, що перша є складовою другої, як це регламентовано Конвенцією і Директивою. У розвиток конституційного положення необхідно закріпити у законах України «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію», та «Про охорону навколишнього природного середовища» правило, за яким інформація про стан довкілля не може бути віднесена до інформації із обмеженим доступом.

3. Встановлення для екологічної інформації спеціального трискладового тесту для обмеження доступу до такої інформації

З метою захисту інших конкуруючих інтересів суб'єктів інформаційних відносин пропонується залишити законодавчу можливість обмеження доступу до екологічної інформації (за виключенням інформації про стан довкілля). Разом з тим, на виконання положень Конвенції (абзац 2 частини 4 статті 4) та Директиви (абзац 2 частини 2 статті 4) пропонується обмежити такі можливості виключно потребами у захисті інтересів національної безпеки, оборони, розслідування чи запобіганню злочину, збереження рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів, і за

умови, що шкода від оприлюднення такої екологічної інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. Таким чином, пропонується доповнити законодавство спеціальним трискладовим тестом, виконання якого дозволяє обмежити доступ до екологічної інформації, а саме такою конструкцією:

«Не може бути обмежено доступ до інформації про стан довкілля та його компонентів. Інша екологічна інформація не може бути обмежена в доступі окрім випадків, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину, інтересам збереження рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів, і шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні».

Схема 1. Режими доступу до екологічної інформації

Екологічна інформація - це будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі про:	
а) стан довкілля та його компонентів таких як повітря та атмосфера, води, ґрунти, землі, надра, ландшафти та природні території, включаючи водно-болотні угіддя, прибережні та морські території, біологічне різноманіття та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими компонентами (інформація про стан довкілля);	Не може бути обмежена в доступі
б) фактори такі як речовини, енергія, шум, вібрація, електромагнітне випромінювання, радіація або відходи (включаючи радіоактивні), викиди, скиди або інші вивільнення у довкілля, які впливають або можуть вплинути на стан довкілля та його компонентів, зазначених у пункті а) частини першої цієї статті;	Спеціальний «трискладовий тест» Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:
в) заходи (включаючи адміністративні) такі як державна політика, законодавство, документи державного планування, угоди в галузі довкілля, та діяльність, які впливають або можуть вплинути на стан компонентів довкілля або факторів, зазначених у пунктах а)	

та б) частини першої цієї статті, а також заходи та діяльність, спрямовані на охорону цих компонентів;	– збереження рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів;
г) звіти про виконання екологічного законодавства;	2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
д) витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування, економічний аналіз та припущення, використані в рамках заходів та діяльності, зазначених у пункті в) частини першої цієї статті;	3) і шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.
е) стан здоров'я та безпеки людей, включно із забрудненням харчового ланцюга на всіх етапах виготовлення харчових продуктів, стан умов життя людини, культурних об'єктів і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан компонентів довкілля, зазначених у пункті а) частини першої цієї статті, або будь-які фактори і заходи, зазначені у пунктах б) і в) частини першої цієї статті, які впливають або можуть вплинути через ці компоненти;	
є) загрозу виникнення і причини надзвичайних екологічних ситуацій, результати ліквідації цих явищ, рекомендації щодо заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на природні об'єкти та здоров'я людей»;	
ж) інші відомості та/або дані, що становлять екологічну інформацію згідно законодавства.	

4. Забезпечення доступу до правосуддя з питань порушення права на доступ до екологічної інформації

І Організація Конвенція, і Директива приділяють особливу увагу питанням доступу до правосуддя у випадках порушення права на доступ до екологічної інформації. Згідно з міжнародними зобов'язаннями за цими угодами Україна повинна забезпечити представникам громадськості, окрім можливостей судового оскарження, також можливості швидкого і безкоштовного (чи такого, що передбачає мінімальну плату) не судового (адміністративного) оскарження.

Натомість, в Україні на сьогодні не існує жодного позасудового механізму оскарження, що відповідав би вимогам Конвенції і Директиви щодо надання адекватних і ефективних засобів правового захисту, справедливості і безсторонності. До прикладу, офіс уповноваженого з прав людини уповноважений складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері доступу до інформації, але навіть суд за результатами розгляду такої справи про адмінправопорушення не може зобов'язати правопорушника надати запитувану інформацію. Механізм оскарження згідно Закону України «Про звернення громадян» 1) доступний лише фізичним особам (не доступний юридичним особам, в тому числі неурядовим екологічним організаціям; 2) не передбачає можливостей зобов'язати особу, щодо якої подано скаргу, вчинити певні дії; 3) викликає сумніви щодо його справедливості і безсторонності.

За таких умов, з метою забезпечення виконання міжнародних зобов'язань у сфері доступу до правосуддя пропонується знизити фінансові бар'єри у доступі до судових процедур у справах, що стосуються порушення права на екологічну інформацію. Для цього пропонується внести зміни до Закону України «Про судовий збір», яким передбачити мінімальні ставки судового забору за подання позовів про оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників, пов'язаних із розглядом запитів про надання екологічної інформації.