

НОРМАТИВНА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ВІЛЬНИЙ ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО СТАН ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ ЗА МІЖНАРОДНИМ ПРАВОМ

Статтю присвячено поняттю нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля за міжнародним правом. Проаналізовано структуру нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля за міжнародним правом. Визначено складові елементи нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля за міжнародним правом.

Ключові слова: права і свободи людини, права громадян, адміністративно-правовий механізм забезпечення права громадян, нормативна система адміністративно-правового механізму.

Стаття посвячена поняттю нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля за міжнародним правом. Проаналізовано структуру нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля за міжнародним правом. Визначено складові елементи нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля за міжнародним правом.

Ключевые слова: права и свободы человека, права граждан, административно-правовой механизм обеспечения права граждан, нормативная система административно-правового механизма.

The article is devoted to the concept of standardized administrative and legal mechanisms to ensure citizens' rights to free access to information about the environment under international law. The structure of regulatory systems, administrative and legal mechanisms to ensure citizens' rights to free access to information about the environment under international law. The composition of elements of the regulatory system of administrative and legal mechanisms to ensure citizens' rights to free access to information about the environment under international law.

Key words: human rights and freedoms, rights of citizens, administrative and legal framework to ensure the right of citizens, regulatory system of administrative and legal mechanism.

Вступ. У контексті дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля важливого значення набуває дослідження проблематики нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля в Україні за міжнародним правом. Унаслідок цього насамперед доцільно проаналізувати поняття «нормативна система адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля в Україні за міжнародним правом», а також визначити елементи нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля в Україні за міжнародним правом.

Дослідження нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля за міжнародним правом має

важливе практичне значення для подальшого реформування законодавства України про забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля, а також для покращення практичної діяльності уповноважених суб'єктів у відповідній сфері.

Постановка завдання. Враховуючи вищенаведене, автор ставить за мету охарактеризувати проблематику нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля за міжнародним правом, зокрема визначити поняття «нормативна система адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля в Україні за міжнародним правом», а також охарактеризувати окремі елементи нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля в Україні за міжнародним правом.

Результати дослідження. Проблематика нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля за міжнародним правом є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження багатьох сучасних науковців, зокрема Л. Брославського, Я. Лазура, О. Микитюка, О. Сурілової та Н. Хлуденсові.

Нормативна система адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля в Україні за міжнародним правом є невід'ємним елементом єдиної цілісної нормативної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля в Україні.

Нормативна система адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля в Україні за міжнародним правом – це сукупність норм та принципів права, які відображені у відповідних актах міжнародного права України, що регламентують адміністративно-правове забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля.

Нормативна система адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля в Україні за міжнародним правом складається з таких складових.

1. Міжнародні договори ООН з питань забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля, учасником яких є Україна. Зокрема, Загальна декларація прав людини ООН від 10 грудня 1948 р., Міжнародний пакт про громадянські та політичні права ООН від 16 грудня 1966 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права ООН від 16 грудня 1966 р. та Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25 червня 1998 р.

Закріплені в нормах міжнародного законодавства права та свободи людини стали гарантією реалізації цих прав і в інформаційній сфері. Інформаційні права охоплюють широкий спектр інформаційних відносин, в основі яких лежать право на свободу думки та слова, вільне волевиявлення своїх поглядів і переконань, додержання яких є не тільки внутрішньою справою окремо взятої держави, а і справою світової спільноти. Міжнародно-правові акти інформаційної сфери є інструментом комплексного регулювання міжнародних інформаційних відносин, у центрі яких перебуває їх суб'єкт. В основі інформаційних прав суб'єкта міжнародних відносин є право на доступ до інформації, гарантом якого є відповідні міжнародно-правові акти. Будучи джерелом інформаційного права, міжнародні договори врегульовують різні аспекти доступу до інформації, включаючи її пошук, одержання, використання, без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів.

У системі міжнародно-правових актів, що гарантують право на доступ до інформації, ключове місце посідає Хартія про права людини, розроблена в рамках ООН, яка складається із трьох основоположних документів у галузі прав людини. Так, ст. 19 Загальної декларації прав людини гарантує кожній людині право на вільний пошук та одержання інформації будь-якими засобами незалежно від кордонів [1]. Подібні права закріплені у двох інших документах – Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, а також у Міжнародному пакті про громадянські політичні права. В останньому прямо гарантується право кожної людини на вільний пошук та одержання інформації незалежно від державних кордонів на свій вибір в усній, письмовій чи будь-якій іншій формі [2]. У Європейській конвенції з прав людини закріплено право кожного на свободу вираження поглядів, що включає право на одержання інформації.

Концептуальним міжнародним документом у сучасних умовах побудови і розвитку інформаційного суспільства та забезпечення прав суб'єктів інформаційних відносин стала Окінавська

хартія глобального інформаційного суспільства від 22 липня 2000 р. Цей нормативно-правовий акт є важливим фактором впливу на життя людей в умовах стрімкого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, а розвинуте інформаційне суспільство дозволить людям ширше використовувати свій потенціал і реалізовувати свої спрямування, зокрема в інформаційній сфері. Окінавська хартія є заклик до всіх державних і приватних секторів до ліквідації міжнародного розриву в інформаційній сфері, одним із завдань суб'єктів міжнародної спільноти визначає розробку інформаційних мереж, що забезпечують швидкий, надійний, безпечний та економічний доступ за допомогою конкурентних ринкових умов та відповідних нововведень до мережевих технологій, ефективне партнерство між державним і приватним секторами у сфері використання інформаційних технологій тощо.

Низку важливих положень щодо гарантії реалізації права на доступ до екологічної інформації закріплено в Конвенції про доступ до інформації, що гарантує громадську участь в ухваленні рішень чи доступі до правосуддя у справах довкілля (Орхуської конвенції). Змістом цього документа є урегулювання відносин щодо безпеки навколишнього середовища, але й у цих відносинах важливу роль відіграє можливість своєчасно отримати повну та об'єктивну інформацію про стан довкілля. Сторони цієї Конвенції, підтверджуючи необхідність захищати й оберігати оточуюче середовище і покращувати його стан, визнають право громадян на доступ до інформації щодо стану навколишнього середовища, поінформованості громадськості щодо екологічних проблем тощо. У ст. 1 Орхуської конвенції визначено, що з метою сприяння захисту права кожної людини нинішнього і майбутніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна із Сторін гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості у процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, відповідно до положень цієї Конвенції.

Питання правових гарантій доступу до екологічної інформації урегульовані у статтях 4 та 5 Конвенції, з положень якої варто виокремити гарантії доступу до державних органів з інформаційними запитами, максимально стислі строки отримання відповідей на такі запити, прозорість екологічної інформації тощо.

2. Міжнародні договори Ради Європи з питань забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля, учасником яких є Україна. Зокрема, Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод Ради Європи від 4 листопада 1950 р.

На міжнародному рівні питання про доступ до інформації вперше було винесено на обговорення Ради Європи у 1976 р. на колоквиумі «Свобода інформації – обов'язок державних органів забезпечувати доступ до інформації». Підсумком цього обговорення стала Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 854 (1979) «Про доступ громадськості до державної документації та свободу інформації», ухвалена 1979 р., відповідно до якої державам-членам пропонувалося ввести систему свободи інформації, що мала забезпечити громадянам:

- доступ до державних файлів;
- право шукати й отримувати інформацію від державних установ та відомств;
- право на ознайомлення і виправлення особистих файлів;
- права на недоторканність приватного життя;
- право швидкого розгляду в судах цих питань.

Така рекомендація була зумовлена тим, що органи державної влади почали генерувати велику кількість інформації, яка перебуває виключно у їхньому розпорядженні, тоді як така система свободи інформації мала забезпечити можливість перевірки на корупцію і розтрату державних коштів. Таким чином, платники податків як наповнювачі державних бюджетів мають право знати, як використовуються державні кошти, а отже, контролювати органи державної влади на предмет зловживання ними своїми повноваженнями.

Низка важливих положень, що розширюють міжнародно-правові гарантії доступу до інформації, містяться у Рекомендаціях № R(81)19 від 25 листопада 1981 р. Комітету міністрів Ради Європи про доступ до інформації, що перебуває у розпорядженні державних органів, в якій закріплені основоположні принципи права на отримання інформації від цих органів. Рада Європи рекомендує державам-членам керуватись у своєму законодавстві та практиці принципами, що додаються до Рекомендацій. Головним об'єктом Рекомендацій є принцип щодо права кожного у межах юрисдикції держави-члена на отримання за запитом інформації, що перебуває у розпорядженні органів державної влади, крім законодавчих органів та судової влади. Принцип заборони відмови у доступі до інформації на тій підставі, що особа, котра подає запит, не має особливого інтересу у цьому питанні, сформований на засадах допомоги громадськості в питан-

нях суспільного життя. Рівність сторін передбачає можливість доступу до інформації будь-якій особі та виключення принципу дискримінації в інформаційних відносинах. Не менш важливими є принципи дотримання розумних строків розгляду інформаційного запиту, можливість оскарження відмови у відповіді на нього, право вибору ефективних та належних засобів доступу до інформації.

Подібні принципи і підходи стали базовими для держав-членів щодо формування законодавства та практики забезпечення права кожного на доступ до інформації, а також закріплені в інших міжнародних актах, що визначають міжнародно-правові засади доступу до інформації. Ці засади є основою для формування національного інформаційного законодавства, оскільки кожна держава – учасник міжнародного договору бере на себе відповідні зобов'язання. Водночас автор зазначає, що під час застосування вищенаведених принципів необхідно враховувати обмеження та заборони, які необхідні в демократичному суспільстві для захисту законних інтересів суспільства та для захисту приватного життя й інших законних приватних інтересів. Такі принципи спираються на розуміння того, що для демократичного суспільства є важливою правова можливість громадськості на доступ до інформації із суспільно важливих питань, що сприятиме зміцненню довіри громадськості до органів державного управління.

Ухвалення у 2008 р. Конвенції Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» стало остаточним визнанням права на доступ до публічної інформації на міжнародному рівні. Це перший міжнародний документ обов'язкової дії, який закріплює механізм захисту права на доступ до інформації. У Конвенції «Про доступ до офіційних документів» передбачається право на доступ до офіційних документів, які перебувають у володінні публічних органів, фізичним і юридичним особам, однак з урахуванням обмежень, що спрямовані на захист визначених законом інтересів. Крім того, у Конвенції вказаний перелік органів, які є публічними. Визначення мінімальних і максимальних строків надання інформації не надається, а лишається на розсуд кожної держави.

3. Міжнародні договори ОБСЄ з питань забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля, учасником яких є Україна. Зокрема, Прикінцевий акт Наради з питань безпеки та співробітництва в Європі [7] від 1 серпня 1975 р. та Декларація Будапештської зустрічі на найвищому рівні [3] від 6 грудня 1994 р.

4. Двосторонні і багатосторонні міжнародні договори України з питань забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля. Зокрема, Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища від 24 січня 1994 р. [4], Конвенція про режим судноплавства на Дунаї від 18 серпня 1948 р. [5].

5. Рішення Європейського суду з прав людини з питань забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля. Зокрема, справа Дубецька та інші проти України [6].

Розглянемо нижче основні положення справи Дубецька та інші проти України. Будинки заявників розташовані на хуторі Вільшина у Львівській області. Хутір міститься у Червоноградському вугільному басейні. У 1960 р. почала працювати вугільна шахта Великомоствська № 8, терикон якої розташований за 100 метрів від родинного дому сім'ї Дубецьких – Ваківих. У липні 2005 р. було прийняте рішення закрити шахту як неприбуткову. У 1979 р. держава відкрила Червоноградську вуглезбагачувальну фабрику поблизу хутора. За період функціонування фабрики виріс терикон відпрацьованої породи заввишки 60 метрів, який розташований за 430 метрів від будинку родини Дубецьких – Найда та за 420 метрів від будинку родини Гаврилюк – Ваківих. Цей терикон не підлягав приватизації і залишився у державній власності.

За результатами державних і недержавних досліджень, функціонування фабрики та шахти спричинило негативний вплив на стан довкілля. Терикони шахти і фабрики спричинили постійне просочування підземних вод, у результаті чого були затоплені певні території. Фабрика стала основним джерелом забруднення підземних вод, особливо через просочування води з її терикону, в результаті чого пил із високим вмістом токсичних речовин проникнув в атмосферу та ґрунт. Також водні стоки із шахти і стоки вуглезбагачувальної фабрики є джерелами забруднення поверхневих та підводних вод. Породи на териконах містять низку токсичних важких металів, у результаті витоку яких забруднюється ґрунт, поверхневі та підземні води.

Був виявлений надзвичайно високий рівень забруднення у криниці пані Дубецької, вода з якої, за висновками експертів, була цілком непридатна до вживання. Так, 1 серпня 2000 р. санітарна служба відбрала проби води у колодязях присілка Вільшина і виявила, що вони не відповідали безпечним нормативам. Зокрема, гранично допустима концентрація нітратів була перевищена у 3–5 разів, концентрація заліза – у 5–10 разів, а концентрація марганцю – у 9–11 разів.

Заявники скаржилися на те, що держава не захистила їхнє житло, приватне і родинне життя від надмірного забруднення, спричиненого двома державними промисловими підприємствами. Вони стверджували, що мало місце порушення статті 8 Конвенції на основі того, що державні шахта, фабрика (особливо їхні терикони) і держава не виконали свого позитивного обов'язку регулювати небезпечну промислову діяльність. Уряд також не надав належного пояснення того, чому протягом дванадцяти років він не переселив заявників і не знайшов жодного іншого ефективного розв'язку їхніх проблем. Таким чином, Суд вирішив, що мало місце порушення статті 8 Конвенції і присудив компенсацію за завдану шкоду.

Враховуючи вищенаведене, під час вирішення справ щодо екологічної шкоди доцільно застосовувати судову практику Європейського суду з прав людини, яка вважається (відповідно до статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [8]) джерелом права, тобто як юридично обов'язкові прецеденти для судів України, що розглядатимуть справи між різними суб'єктами правовідносин.

Право громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля має важливе практичне значення, а його належна реалізація та адміністративно-правове забезпечення є невід'ємною вимогою демократичної і правової держави, запорукою розбудови громадянського суспільства, належного рівня довіри громадян до інституцій публічної влади. Відсутність належної реалізації такого права громадян і його неналежне адміністративно-правове забезпечення під час Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу 26 квітня 1986 р. призвели до жакликих наслідків. Адаже радянська влада, приховуючи реальну інформацію про стан довкілля, зокрема його радіаційне забруднення, організувала першотравневі демонстрації у м. Києві та інших містах України. І чимало громадян – учасників цих заходів отримали підвищені дози іонізуючого випромінювання, внаслідок чого чимало з них захворіли на онкологічні захворювання. Тому цей сумний досвід в історії України має бути пересторогою для влади незалежної України, яка має забезпечити належне ефективне функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля.

Висновки. Нормативна система адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля має важливе значення для розбудови інформаційного суспільства в умовах демократичної і правової держави.

Належна реалізація та адміністративно-правове забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля є невід'ємною вимогою демократичної і правової держави, запорукою розбудови громадянського суспільства, належного рівня довіри громадян до інституцій публічної влади. Відсутність належної реалізації такого права громадян і його неналежне адміністративно-правове забезпечення під час Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу 26 квітня 1986 р. призвели до жакликих наслідків. Тому цей сумний досвід в історії України, має бути пересторогою для влади незалежної України, яка має забезпечити ефективне функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля.

Список використаних джерел:

1. Загальна декларація прав людини ООН від 10.12.1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015.
2. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права ООН від 16.12.1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
3. Декларація Будапештської зустрічі на найвищому рівні від 06.12.1994 р. // Права людини в Україні. – 1998. – Вип. 21. – С. 327–337.
4. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища від 24.01.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/616_073.
5. Конвенція про режим судноплавства на Дунаї від 18.08.1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_175.
6. Справа «Дубецька та інші проти України» (Заява № 30499/03) : рішення Європейського суду з прав людини від 10.02.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/974_689.
7. Прикінцевий акт наради з питань безпеки та співробітництва в Європі від 01.08.1975 р. // Права людини в Україні. – 1998. – Вип. 21. – С. 187–208.
8. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.