

*Михайленко Д. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
Дніпропетровського гуманітарного університету*

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРИНЦИПУ ГЛАСНОСТІ У СФЕРІ ОБІГУ ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Анотація. У статті характеризуються правові норми, що визначають гарантії вільного доступу громадян до екологічної інформації та адміністративну відповідальність за їх порушення.

Ключові слова: принцип гласності, екологічна інформація, адміністративна відповідальність.

Постановка завдання. Відповідно до ст. 16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави [6]. Право на безпечні екологічні умови проживання є невід'ємним правом громадян України, як і поінформованість про стан екології. Принцип вільного доступу до екологічної інформації має міжнародний характер. Так, Конвенція ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі вироблення рішень та доступ до правосуддя в питаннях, коли йдеться про захист довкілля» від 25.06.1998 р. визначає основні права щодо вільного доступу до інформації про навколишнє природне середовище [8].

Мета статті – з'ясувати правові гарантії вільного доступу громадян до екологічної інформації та їх законодавчі обмеження, охарактеризувати склад адміністративного правопорушення, що порушує принцип гласності екологічної інформації. Предмет розгляду цього наукового дослідження – правові норми й наукові теорії, що визначають права та обов'язки громадян, їх об'єднань і суб'єктів владних повноважень щодо дотримання принципу гласності обігу екологічної інформації та підстав адміністративної відповідальності за його порушення.

Виклад основного матеріалу. Вітчизняним законодавством принцип вільного доступу до екологічної інформації реалізується в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», у п. «ж» ст. 3 «Основні принципи охорони навколишнього природного середовища» якого закріплюється принцип гласності під час прийняття рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища. Цей же закон в п. «е» ст. 9 «Екологічні права громадян України» зазначає, що кожний громадянин України має право на вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища та вільне отримання, використання, поширення й зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом [12]. Такими обмеженнями, відповідно до вітчизняного законодавства, може бути інформація з обмеженим доступом. Водночас у ч. 3 ст. 13 Закону України «Про інформацію» зазначено, що інформація про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів, не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом [11]. Таким чином, це єдине визначене законодавцем обмеження щодо вилучення з вільного обігу екологічної інформації.

Водночас у ст. 4 Конвенції ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі вироблення рішень та доступ до правосуддя в питаннях, коли йдеться про захист довкілля» зазначено, що в запиті про надання екологічної інформації може бути відмовлено, якщо її оприлюднення може негативно вплинути на таке: 1) конфіденційність діяльності державних органів у випадках, коли така конфіденційність передбачається національним законодавством; 2) конфіденційність комерційної та промислової інформації у випадках, коли така конфіденційність охороняється законом із метою захисту законних економічних інтересів; 3) конфіденційність особистих даних та (або) архівів, що стосуються фізичної особи, коли ця особа не дала громадськості згоди на оприлюднення такої інформації згідно з положеннями національного законодавства. Водночас кожна зі сторін гарантує, що в разі, якщо інформація, яка не підлягає оприлюдненню, може бути відокремлена від решти інформації без шкоди для конфіденційності інформації, що не підлягає оприлюдненню, державні органи надаватимуть цю решту екологічної інформації. Також цей документ під час розгляду справи визначає, що конфліктуючі сторони та члени арбітражного суду дотримуються норм конфіденційності будь-якої інформації, отриманої ними конфіденційним шляхом у ході арбітражного розгляду [9].

Передбачені Конвенцією ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі вироблення рішень та доступ до правосуддя в питаннях, коли йдеться про захист довкілля» випадки обмеження доступу до екологічної інформації передбачені також вітчизняним законодавством, проте вони не узагальнені в ч. 3 ст. 13 Закону України «Про інформацію» та не відображені в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища». На нашу думку, ці нормативно-правові акти підлягають доповненню відповідними нормами.

Зміст відомостей, що складають екологічну інформацію, тобто інформацію про стан навколишнього природного середовища, визначає ст. 25 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Так, інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) – це будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі про стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів (землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного й тваринного світу) та рівні їх забруднення; біологічне різноманіття та його компоненти, у тому числі генетично видозмінені організми та їх взаємодію з об'єктами навколишнього природного середовища; джерела, фактори, матеріали, речовини, продукцію, енергію, фізичні фактори, які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей; загрозу виникнення й причини надзвичайних екологічних ситуацій, результати ліквідації цих явищ, рекомендації щодо заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на природні об'єкти й здоров'я людей; екологічні прогнози, плани та програ-

ми, заходи, у тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного середовища; витрати, пов'язані зі здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування, економічний аналіз, проведений у процесі прийняття рішень із питань, що стосуються довкілля [12]; стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури й споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля [11].

Гарантіями екологічних прав громадян щодо вільного доступу до інформації про стан навколишнього природного середовища є створення й функціонування мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації. Основними джерелами такої інформації є дані моніторингу довкілля, кадастрів природних ресурсів, реєстри, автоматизовані бази даних, архіви, а також довідки, що видаються уповноваженими на те органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, окремими посадовими особами.

Суб'єкти владних повноважень зобов'язані надавати таку інформацію. Так, відповідно до ст. 25-1 «Екологічне інформаційне забезпечення» Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим із питань охорони навколишнього природного середовища, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації, діяльність яких може негативно вплинути або впливає на стан навколишнього природного середовища, життя та здоров'я людей, зобов'язані забезпечувати вільний доступ населення до інформації про стан навколишнього природного середовища. Більше того, екологічне інформаційне забезпечення органами державної влади та органами місцевого самоврядування здійснюється такими шляхами: підготовки щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні, її публікування окремим виданням та розміщення в мережі Інтернет; щорічного інформування державними адміністраціями відповідних рад і населення про стан навколишнього природного середовища відповідних територій; систематичного інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища й характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей; негайного інформування про надзвичайні екологічні ситуації; передачі інформації, отриманої в результаті проведення моніторингу довкілля, каналами інформаційних зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації; забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці та міститься в списках, реєстрах, архівах та інших джерелах.

Свої права щодо доступу до екологічної інформації громадяни можуть здійснювати безпосередньо й через громадські організації в галузі охорони навколишнього природного середовища, які також мають право вільного доступу до екологічної інформації та право оскаржувати в установленому законом порядку рішення про відмову чи несвоєчасне надання за запитом екологічної інформації або неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення.

Однією з гарантій надання відповідей на запити щодо екологічної інформації є передбачена Кодексом України про адміністра-

тивні правопорушення (далі – КУпАП) адміністративна відповідальність за ст. 91-4 «Відмова від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації» [5].

За даними статистичних спостережень ця норма є затребуваною практикою. Так, за ст. 91-4 КУпАП у 2010 р. було порушено 105 справ, у 2011 р. – 81 справа, у 2012 р. – 183 справи, у 2013 р. – 376 справ, а в 2014 р. – 124 справи. Водночас кількість осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності за цією нормою, дещо відрізняється. Так, за ст. 91-4 КУпАП у 2010 р. було притягнуто до відповідальності 105 осіб, у 2011 р. – 80 осіб, у 2012 р. – 182 особи, у 2013 р. – 352 особи, а в 2014 р. – 124 особи, щодо яких було застосовано санкцію у вигляді штрафу. Загалом розмір штрафів за вчинення цього правопорушення склав у 2010 р. 10 481 грн, у 2011 р. – 10 583 грн, у 2012 р. – 17 000 грн, у 2013 р. – 39 767 грн, у 2014 р. – 10 200 грн. При цьому середній розмір накладеного штрафу склав у 2010 р. 100 грн, у 2011 р. – 132 грн, у 2012 р. – 93 грн, у 2013 р. – 113 грн, у 2014 р. – 82 грн. Більшу частину цих штрафів було виплачено добровільно [1; 2; 3; 4].

Аналізуючи склад цього правопорушення, ми з'ясували, що його об'єктом є суспільні відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки. Безпосередній об'єкт – порядок надання екологічної інформації. Нематеріальним предметом, на наше переконання, є інформація про стан навколишнього природного середовища, тобто екологічна інформація. Водночас науковці звертають увагу на те, що екологічна інформація, яка надається, має бути повною, тобто містити всі необхідні відомості, та достовірною, тобто відповідати реальним фактам [5, с. 188; 7, с. 199].

Об'єктивна сторона цього правопорушення виражається у відмові від надання за запитом повної й достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством, та в несвоєчасному наданні за запитом повної й достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством. Р.А. Калюжний та С.В. Петков визначають цей склад правопорушення як формальний [5, с. 188; 7, с. 199].

Коло суб'єктів і порядок отримання екологічної інформації встановлюються законодавством України. Конституцією України визначено, що кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення; така інформація ніким не може засекречуватися.

Положенням про державну систему моніторингу довкілля, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391, встановлюється, що одним з основних завдань суб'єктів моніторингу є інформаційне обслуговування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також забезпечення екологічною інформацією населення країни та міжнародних організацій [10].

Моніторинг довкілля здійснюється Мінагрополітики, Мінприроди, ДАЗВ, Держгеонадрами, Мінрегіоном, ДКА, а також ДСНС, Держсанепідслужбою, Держлісагентством, Держводагентством, Держгеокадастром та їх територіальними органами, підприємствами, установами й організаціями, що належать до сфери їх управління, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, а також органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим із питань охорони навколишнього природного середовища.

Підприємства, установи й організації незалежно від їх підпорядкування та форм власності, діяльність яких призводить чи може призвести до погіршення стану довкілля, зобов'язані здійснювати екологічний контроль за виробничими процесами

та станом промислових зон, збирати, зберігати й безоплатно надавати дані та (або) узагальнену інформацію для її комплексного оброблення. Із цією метою між суб'єктами системи моніторингу та постачальником інформації укладається угода, яка підлягає реєстрації в Мінприроді.

Право володіння, користування й розпорядження інформацією, отриманою під час виконання загальнодержавної та регіональних (місцевих) програм моніторингу довкілля, регламентується законодавством. Інформація, що зберігається в системі моніторингу, використовується для прийняття рішень у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки органами державної влади й органами місцевого самоврядування, надається їм безкоштовно відповідно до затверджених регламентів інформаційного обслуговування користувачів системи моніторингу та її складових частин.

Спеціально підготовлена інформація на запит користувачів підлягає оплаті за домовленістю, якщо інше не передбачено нормативними актами або укладеними двосторонніми угодами про безкоштовні взаємовідносини постачальників і споживачів інформації.

Мінприроді, ДСНС та їх територіальні органи (у разі їх утворення) здійснюють оперативне управління інформацією, отриманою на всіх рівнях функціонування системи моніторингу [10].

Суб'єктами правопорушення, передбаченого ст. 91-4 «Відмова від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації» КУпАП, є службові й посадові особи, які мають доступ до екологічної інформації [5, с. 188; 7, с. 199], тобто посадові особи наведених органів державної влади. Суб'єкт адміністративного проступку є спеціальним, посадові та службові особи, які мають доступ до екологічної інформації є посадовими чи службовими особами органів, наведених у ч. 1 ст. 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [7, с. 199].

Із суб'єктивної сторони це правопорушення може бути вчинене як з умислом, так і з необережності. Суб'єктивна сторона правопорушення визначається ставленням до наслідків та характеризується наявністю вини як у формі умислу (наприклад, за відмови від надання інформації), так і у формі необережності [5, с. 188; 7, с. 199].

Проведений аналіз складу адміністративного правопорушення, відповідальність за яке передбачається ст. 91-4 «Відмова від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації» КУпАП, має допрацьований склад, про що свідчить затребуваність цієї норми правозастосовною практикою. Водночас сам принцип гласності обігу екологічної інформації потребує уточнення.

Висновок. Пропонуємо доповнити ст. 25 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» ч. 3 та 4 такого змісту:

«Право вільного доступу до інформації про навколишнє природне середовище громадян та їх об'єднань може бути обмежене, а в запиті про надання екологічної інформації може бути відмовлено, якщо її оприлюднення може негативно вплинути на: 1) конфіденційність діяльності державних органів у випадках, коли така конфіденційність передбачається національним законодавством; 2) конфіденційність комерційної та промислової інформації у випадках, коли така конфіденційність охороняється законом із метою захисту законних економічних інтересів; 3) конфіденційність особистих даних та (або) архівів, що стосуються фізичної особи, коли ця особа не дала громадськості згоди на оприлюднення такої інформації згідно з положеннями національного законодавства.

Водночас кожна зі сторін гарантує, що у випадках, коли інформація, яка не підлягає оприлюдненню, може бути відокремлена

від решти інформації без шкоди для конфіденційності інформації, яка не підлягає оприлюдненню, державні органи надаватимуть цю решту екологічної інформації».

Запровадження запропонованих змін спрямоване також на наближення вітчизняного законодавства щодо реалізації принципу гласності у сфері обігу екологічної інформації до норм Європейського Союзу.

Література:

1. Адміністративні правопорушення в Україні у 2010 р. / Державна служба статистики України // Статистичний бюлетень. – К., 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
2. Адміністративні правопорушення в Україні у 2011 р. / Державна служба статистики України // Статистичний бюлетень. – К., 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
3. Адміністративні правопорушення в Україні у 2012 р. / Державна служба статистики України // Статистичний бюлетень. – К., 2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
4. Адміністративні правопорушення в Україні у 2013 р. / Державна служба статистики України // Статистичний бюлетень. – К., 2014. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122; Кодекс України про адміністративні правопорушення : [наук.-практ. коментар] / П.А. Калужний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781 с.
6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Петков С.В. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / С.В. Петков. – К. : ЦУЛ, 2012. – 1246 с.
8. Конвенція ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» від 25.06.1998 р. : ратифікована Законом України від 06.07.1999 р. № 832-XIV // Офіційний вісник України. – 2010. – № 33. – С. 12. – Ст. 1191.
9. Конвенція ООН «Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» від 25.06.1998 р. : ратифікована Законом України від 06.07.1999 р. № 832-XIV // Офіційний вісник України. – 2010. – № 33. – С. 12. – Ст. 1191.
10. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – С. 91.
11. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII // Голос України. – 1992. – 13 листопада.
12. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Голос України. – 1991. – 24 липня.

Михайленко Д. О. Административная ответственность за нарушение принципа гласности в сфере обращения экологической информации

Аннотация. В статье характеризуются правовые нормы, определяющие гарантии свободного доступа граждан к экологической информации и административную ответственность за их нарушение.

Ключевые слова: принцип гласности, экологическая информация, административная ответственность.

Mikhaylenko D. Administrative responsibility for violation of the principle of transparency in the field of environmental information

Summary. The paper characterized the legal rules governing the guarantee of free public access to environmental information and administrative responsibility for their violation.

Key words: principle of transparency, environmental information, administrative responsibility.