

УДК 342.9

**В. В. Коваленко**

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

**ЗАХИСТ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ ПРАВ НА ПУБЛІЧНУ ІНФОРМАЦІЮ  
ПРО СТАН ДОВКІЛЛЯ ЯК СКЛАДНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

На сучасній стадії розвитку суспільства й держави зростає значення забезпечення права особи на доступ до інформації в усіх сферах суспільного життя, зокрема екологічній. Виходячи із зазначеного вище, очевидним стає, що питання судового захисту прав на публічну інформацію про стан довкілля набуває все більшої актуальності для нашої держави. Аби дієво захистити право на публічну інформацію про стан довкілля як складову національної безпеки України, необхідно повністю вивчити таке право, знати правові засади, гарантії й шляхи захисту такого виду інформації. Не останнє місце серед способів забезпечення права на доступ до публічної інформації займає правосуддя.

Українські вчені приділяють увагу вивченню проблематики захисту прав на публічну інформацію в нашій державі, увагу було звернуто на роботи таких науковців, як: Діордіца І. В., Ємець Л. О., Карась Є., Костова Н. І., Макогонюк Ю. Ю., Маштак К. С., Печерський О. В., Семяніста С. Л., Тептюк Є. П. Між тим вивчення теми безумовно вказує, що в сучасних умовах виникає не тільки теоретична, а й практична необхідність у науковому обґрунтуванні захисту адміністративними судами права на вільний доступ до публічної інформації як одного з головних складових національної безпеки України. Слід відмітити, що така категорія як захист судами законних прав та свобод, зважаючи на її динамічність та постійну зміну українського законодавства, зумовлює потребу в подальшій науковій розробці даної проблематики. Відносно щодо доступу особи до публічної інформації, зокрема і в екологічній сфері, наразі перебувають на стадії розвитку та вимагають подальшого їх вивчення й ефективного правового регулювання.

Також зауважимо, що до питання захисту адміністративними судами прав на публічну інформацію саме про стан довкілля як складової національної безпеки вчені звертаються у своїх дослідженнях мало, а, відтак, до мети даної статті відносимо чітко дослідження основних та проблемних аспектів захисту адміністративними судами прав на публічну інформацію про стан довкілля. Задля досягнення поставленої мети висунуто таке завдання – дослідити легітимне визначення поняття «публічна інформація», а також розібратися із місцем, роллю й проблемними питаннями захисту адміністративними судами прав на публічну інформацію про стан довкілля.

Сучасний етап розбудови держави в Україні пов'язаний з усвідомленням широкого кола інформаційних процесів, які відбуваються в суспільстві. Інформація отримує соціальну значущість при дотриманні повноти, своєчасності, точності, достовірності, корисності, цінності [1, с. 88]. При цьому ймовірно припустити, що така характеристика інформації, як її повнота, найчастіше стає предметом оспорування і предметом правового регулювання у частині встановлення державою найбільш сприятливих, таких, що відповідають потребам суспільства, меж поширення [2, с. 35-40]. В рамках ч. 1 ст. 2 Закону України «Про інформацію» зазначено, що одним із основних принципів відносин інформаційного характеру постає гарантованість права на інформацію, а також відкритість й доступність інформації, свобода обміну інформацією. Згідно з приписами ст. 3 наведеного закону, до основного напрямку державної інформаційної політики відносять забезпечення доступу кожного до інформації, а також і забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень [3].

Саме в умовах сьогодення формуються відповідні вимоги до відносин публічно-правового характеру, сутність котрих зводиться до забезпечення відкритості й інформаційної прозорості як головних принципів здійснення публічного управління, як складників реалізації концепції демократичної правової держави. Досягнення реалізації зазначених принципів є можливим за умови ефективного регулювання доступу до публічної інформації [1, с. 89].

Переходячи до захисту адміністративними судами прав на інформацію публічного типу про стан довкілля, варто розпочати із понятійного апарату. Так, істотною умовою реального й дієвого втілення в життя права на інформацію постає особи на отримання інформації, котра перебуває у розпорядженні державно-владних органів. Дана інформація називається «публічною інформацією». За положеннями ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація являє собою відображену й задокументовану будь-якими засобами й на всяких носіях інформацію, котру було одержано чи сформовано при виконанні суб'єктами із владними повноваженнями власних зобов'язань, котрі передбачаються чинним законодавством, чи що перебуває у воло-

дінні суб'єктів із владними повноваженнями, інших розпорядників інформації публічного типу, визначених законом [4].

Як зазначає С. Семяніста, належне нормативне забезпечення доступу до публічної інформації постає гарантією забезпечення реалізації функції громадського контролювання результатів діяльності державних й місцево-самоврядних органів в межах сфери захисту довкілля [1, с. 90].

В липні 1999 року Україною було ратифіковано Орхуську Конвенцію від 25.06.1998 р., до мети котрої відноситься сприяння захисту права кожного на життя в такому навколишньому середовищі, котре постає сприятливим для його здоров'я й добробуту. Кожною зі Сторін Орхуської Конвенції гарантується право на доступ до інформації, на доступ до правосуддя стосовно питань, котрі пов'язані із навколишнім середовищем, у відповідності до норм даного міжнародного документу [5]. Як зазначено в ч. 3 ст. 9 Орхуської конвенції, громадськість наділяється правом на оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади та приватних осіб, котрі порушили положення чинного законодавства, які мають відношення до навколишнього середовища.

Формування та реалізація обігу інформації публічного характеру на основах відкритості інформації щодо діяльності суб'єктів владних повноважень, її повноту, достовірність та оперативність надання постає запорукою забезпечення ефективної взаємодії суспільства та держави, що сприяє здійсненню необхідного впливу громадян на публічно-управлінські державо-утворюючі системні процеси, додатково визначає сформовану потребами практики доцільність здійснення комплексного наукового дослідження стосовно захисту права осіб на доступ до інформації публічного характеру загалом та зокрема – щодо стану довкілля [1, с. 90].

Право на доступ до інформації публічного характеру забезпечується цілим комплексом гарантій, що закріплюються в Конституції та законах України. Як зазначає Є. Тептюк, у забезпеченні права на доступ до публічної інформації наразі в практиці існують невирішені проблеми. До головної причини такої ситуації автор відносить подвійний статус державно-владних органів, котрі є як розпорядниками публічної інформації, так і гарантами доступу до такого виду інформації. Так, владні органи розпочали практику ухвалення так званих переліків інформації, що не підпадає під інформацію публічного типу, а керівник владного органу, що має у відповідності до норм закону гарантувати доступ до інформації публічного типу, може на власний розсуд додати майже всяку інформацію до таких переліків, а отже і обмежити тим самим до неї доступ [6, с. 59].

Задля подолання постійного порушення права доступу до інформації публічного типу акти та дії незаконного характеру розпорядників публічної інформації оскаржуються до суду. Звертаючись до Конституції України, зокрема до ст. 55, зауважити варто те, що усі законні права й свободи людини повинні захищатися в суді, іншими словами право на доступ до інформації публічного типу гарантується і через судовий захист. Так, в рамках положень ст. 23 закону України «Про доступ до публічної інформації» визначається право оскарження рішень, дій або бездіяльності розпорядників інформації до керівників розпорядників, вищих органів чи до суду. Здійснивши аналізування норм наведених вище законодавчих актів, можна сказати, що особливу роль в рамках системи гарантій конституційних прав та свобод людей та громадян відіграє судовий захист.

Правосуддя передбачає діяльність суду, яка здійснюється в передбаченому процесуальним законом порядку і полягає в розгляді та вирішенні конфліктів, пов'язаних із дійсним або передбаченим порушенням норм цивільного, кримінального, адміністративного та інших галузей права [7, с. 305].

В якості основного фактору, яким зумовлюється проблематика адміністративно-правового регулювання доступу до інформації публічного характеру в межах сфери забезпечення екологічної державної безпеки, визнаємо її характерну рису, що можна охарактеризувати розширеним колом розпорядників даної інформації. Згідно з приписами п. 1 ч. 2 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», до кола розпорядників інформації, що зобов'язані оприлюднити й надати за запитами інформацію публічного характеру, відносяться усі господарючі суб'єкти, котрі володіють інформацією щодо стану довкілля [4].

Наступним актуальним питанням, котре виникає через розширене коло розпорядників, постає забезпечення контролювання за додержанням законодавчої бази із забезпечення доступу громадян до інформації публічного характеру. Законом України «Про доступ до публічної інформації» визначається такі форми даного контролювання: парламентський, громадський й державний. Зважаючи на тему роботи, звернути увагу слід на перш за все останню форму контролювання. Державне контролювання реалізується керівниками державно-владних органів-розпорядників інформації (відносно відповідальних осіб чи працівників спеціальних підрозділів з питань запитів на інформацію), вищими органами в межах системи владних органів (щодо підпорядкованих їм владних органів, їхніх посадовців та службовців), судами (про рішення, дії або бездіяльність розпо-

рядників). Стосовно господарюючих суб'єктів із наведених вище працює, фактично, тільки судове контролювання [8, с. 24-25].

За положеннями ч. 3 ст. 23 закону України «Про доступ до публічної інформації», оскаржувати до суду рішення, дії або бездіяльність розпорядників інформації варто із застосуванням норм та правил Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України). Проблемними моментами використання адміністративними судами приписів закону України «Про доступ до публічної інформації» було обумовлене прийняття Пленумом Вищого адміністративного суду України постанови «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» [9], в якій зазначено, що відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація про стан довкілля є публічною інформацією, на яку забороняється обмежувати доступ шляхом віднесення до конфіденційної інформації.

До суду можна оскаржити всяке скоєне розпорядником порушення, що випливає із Закону України «Про доступ до публічної інформації». Даним законом перераховано певні порушення, що запитувач може оскаржити (розпорядник не оприлюднив інформацію, отримана відмова в задоволенні інформаційного запиту чи не надана відповідь на такий запит, публічна інформація була надана несвоєчасно, надано неповну чи недостовірну інформацію, тощо), проте перелік залишається не виключним [10, с. 38-39].

Відмітимо, що не беручи до уваги те, що до числа розпорядників публічної інформації можна прирахувати не тільки суб'єктів владних повноважень, а і юридичних осіб й господарюючих суб'єктів (не суб'єктів із владними повноваженнями), юрисдикція адміністративних судів розповсюджується на усі види спорів стосовно правових відносин, що мають відношення до доступу до публічної інформації, в котрих оскаржують рішення, дії або бездіяльність розпорядників інформації публічного характеру, зокрема і в ситуації, коли такими розпорядниками виступають не суб'єкти із владними повноваженнями [11, с. 82].

При відкритті провадження по справі щодо захисту права на публічну інформацію стосовно стану довкілля варто з'ясувати, якою саме інформацією не було забезпечено позивачу та, у випадку, коли така інформація має публічний характер, то даний спір в будь-якому випадку варто розглядати в межах адміністративного процесу в незалежності від відповідача спору, навіть у разі неприналежності інформації до публічної, проте позивач суб'єктивно вважає її такою. Зважаючи на наведене суд, після встановлення неприналежності запитуваної інформації до публічної в розумінні Закону чи після встановлення того

факту, що відповідача не можна визнати розпорядником такої інформації, має відмовити в позові [11, с. 83, 95].

Гнучкість законодавства щодо визначення інформації суспільно необхідною виправдано надає судам право на визначення конкретної інформації суспільно необхідною, враховуючи індивідуальні обставини кожної окремої справи. Здійснюючи оцінку конкретної інформації на предмет наявності суспільного інтересу до неї, суди мають зважати на те, що інформацію можна прирівняти до суспільно необхідної, у випадку сприяння її поширення на захист навколишнього середовища, виявлення вчиненої чи можливої шкоди екології, суспільної обізнаності щодо дійсного стану довкілля й чинників, що на нього мають вплив [9].

Адміністративний позов щодо оскарження розгляду запиту через його неналежність варто подавати на вибір позивача за місцем знаходження відповідача чи за місцем знаходження/проживання позивача. Варто пам'ятати також про залежність суду від статусу розпорядника: справа розглядається місцевим загальним судом у випадку, коли відповідач – місцево-самоврядний орган, окружним адміністративним судом – коли відповідачем є центральний державно-владний орган, та місцевим чи адміністративним судом за вибором позивача, коли відповідачем виступає місцевий орган державної влади. Проте, як зазначалося вище, всі випадки розгляду справи мають відбуватися за приписами КАС України [10, с. 38].

Так, завдяки аналізуванню та синтезу наведених положень, робимо висновок про розповсюдження адміністративної юрисдикції на всі спори по оскарженню рішень, діянь розпорядників інформації публічного характеру, зокрема і щодо стану довкілля.

Основним законом України (ст. 50) закріплено право кожного на вільний доступ до інформації щодо стану довкілля, а також право на її розповсюдження. Суттєвою особливістю інформації публічного характеру в межах забезпечення державної безпеки у сфері екології є те, що доступ до неї не можна обмежувати. За приписами ч. 2 ст. 50 Конституції України, таку інформацію ніхто не може засекретити; а отже і обмежувати доступ до неї не можна [12]. Також статтею 50 наведеного вище законодавчого акту закріплюється право кожної особи на безпечне довкілля для її життя і здоров'я, а також на відшкодування шкоди, що завдана через порушення цього права [12].

Дані щодо стану довкілля постає суспільно важливими, через що всі, хто володіє даною інформацією, як суб'єкти владних повноважень, так і господарюючі суб'єкти, повинні її представити у відповідь на запит. Дану інформацію мають надавати безкоштовно, навіть коли мають бути виготовленні копії більше десяти аркушів [10, с. 34].

Також варто зауважити, що ч. 3 ст. 13 закону України «Про інформацію» закріплює норму права, що полягає у неможливості віднесення інформація про стан довкілля (крім інформації про місце розташування військових об'єктів) до інформації з обмеженим доступом [3].

Хоч Законом України «Про доступ до публічної інформації» і встановлюється зобов'язання забезпечення доступу громадян до інформації публічного типу щодо стану довкілля, переліку інформації, котра має систематично та оперативно оприлюднюватися, не затверджено; також не існує і механізму з систематичного інформування громадян про стан довкілля, особливо щодо інформації, котрою розпоряджаються господарюючі суб'єкти [8, с. 24].

Отже, підсумовуючи усе вищевикладене можна дійти висновку, що право доступу до публічної інформації постає одним із найфундаментальніших людських прав, воно існує в рамках держави, гарантується й захищається останньою. Право доступу до публічної інформації відіграє важливу роль у життєдіяльності людей. Зважаючи на посилення демократичних норм й інститутів в суспільстві, значення даного права та міра його впливу на виконання інших прав буде зростати.

Обмеження такого права через порушення законодавства чи взагалі без підстав тягне за собою послаблення механізму забезпечення свободи особистості загалом. Розширення і посилення його надійності в реалізації сприятиме закріпленню юридичного положення громадянина, підвищуватиме впевненість людини у власних силах, забезпечуватиме найбільш повне задоволення його інтересів, у чому, власне кажучи, й полягає головна цінність прав і свобод.

Інформація публічного характеру стосовно стану довкілля має низку особливостей порівняно з іншими видами публічної інформації. З одної сторони, це має зв'язок із розширеним колом розпорядників цієї інформації, а з іншої – з наявністю конституційної заборони встановлення обмеженого доступу до неї [8, с. 27].

Однак аби реалізувати право на доступ до інформації публічного типу потрібна наявність відповідних державних механізмів по їх захисту, до котрих, перш за все, відноситься судовий захист, що є основною гарантією досліджуваного права. Суд посідає окреме місце в системі гарантій реалізації прав громадянина, постає засобом демократичного, справедливого й об'єктивного характеру, що покликано захищати та поновлювати порушені права.

Дослідження визначення місця судового захисту в системі гарантій права на доступ до

інформації публічного типу має дуже важливе значення, оскільки це своєрідне «вторинне законодавство», де визначається, яким чином повинні застосовуватися норми закону у тій чи іншій ситуації [6, с. 60].

### Література

1. Семянiста С. Реалізація права на публічну інформацію про стан довкілля як складник національної безпеки України. Міжнародний судовий форум: «Судовий захист природного довкілля та екологічних прав» (м. Київ, 7 листопада 2019 року): збірник матеріалів. Київ, 2019. С. 88-91.
2. Гаврилов О. А. Курс правовой информатики: учебник для вузов. Москва: НОРМА – ИНФРА-М, 2000. 432 с.
3. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ./ Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992, № 48, ст. 650.
4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 32. Ст. 314.
5. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція): міжнародний документ ООН від 25 червня 1998 р. (ратифікований Законом України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV)./ Верховна Рада України. *Офіційний вісник України* від 14.05.2010 р. № 33. Стор. 12. Стаття 1191. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015).
6. Тептюк Є. Система гарантій забезпечення конституційного права громадян на доступ до публічної інформації. *Юридичний вісник*. 2014. № 2. – С. 56-60. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid\\_2014\\_2\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid_2014_2_12).
7. Общая теория прав человека / под ред. Е. А. Лукашевой. М.: Норма, 1996. 512 с.
8. Ємець Л. О. Проблеми адміністративно-правового регулювання доступу громадян до публічної інформації про стан навколишнього природного середовища. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. Вип. 3. С. 18-29. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vchfo\\_2017\\_3\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vchfo_2017_3_4).
9. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: Постанова від 29.09.2016 № 10. Вищий адміністративний суд. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16>.
10. Алексеева С. А., Жиравецький Т. М. Доступ до публічної інформації в контексті інформації про стан довкілля: посібник для громадськості. МБО «Екологія – Право – Людина». Львів. 2012. 44 с. URL: [http://epl.org.ua/images/юридична/pdf/people/1129\\_EPL\\_Buklet\\_003\\_Inkl\\_Cover.pdf](http://epl.org.ua/images/юридична/pdf/people/1129_EPL_Buklet_003_Inkl_Cover.pdf).
11. Довідка про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації». *Юридична Україна*. 2014. № 2. С. 80-96. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr\\_2014\\_2\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2014_2_16).
12. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

### Анотація

**Коваленко В. В. Захист адміністративними судами прав на публічну інформацію про стан довкілля як складник національної безпеки України. – Стаття.**

Стаття присвячена розгляду питання судового захисту права особи на публічну інформацію про стан довкілля як складової національної безпеки України. Наведено легітимне визначення поняття «публічна інформація», котре наводиться в законі України «Про доступ до публічної інформації», а також розглядається місце, роль і проблемні питання захисту адміністративними судами прав на публічну інформацію про стан довкілля.

Конституцією України закріплено право кожного на вільний доступ до інформації щодо стану довкілля, а також право на її розповсюдження. Зауважено також те, що доступ до такої інформації не можна обмежувати, а саму інформацію ніхто не може засекретити чи віднести до інформації з обмеженим доступом.

В статті йде мова про те, що оскаржити рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можливо до керівників розпорядників, вищих органів чи до суду. Особливу роль в рамках системи гарантій прав та свобод людей та громадян відіграє судовий захист, адже суд є «вторинним законодавством», де визначається, яким чином повинні застосовуватися норми закону у тій чи іншій ситуації. До суду із застосуванням норм та правил Кодексу адміністративного судочинства України можна оскаржити всяке скоєне розпорядником порушення, що впливає із Закону України «Про доступ до публічної інформації».

**Ключові слова:** доступ до публічної інформації, право на інформацію, судовий захист, адміністративні суди, публічна інформація про стан довкілля, національна безпека України.

### Аннотация

**Коваленко В. В. Защита административными судами прав на публичную информацию о состоянии окружающей среды как составляющая национальной безопасности Украины. – Статья.**

Статья посвящена рассмотрению вопроса судебной защиты права человека на публичную информацию о состоянии окружающей среды как составляющей национальной безопасности Украины. Автор привел легитимное определение понятия «публичная информация», которое регулируется Законом Украины «О доступе к публичной информации», а также рассмотрел место, роль и проблемные вопросы защиты административными судами прав на публичную информацию о состоянии окружающей среды.

Конституцией Украины закреплено право каждого на свободный доступ к информации о состоянии окружающей среды, а также право на ее распространение. Замечено также, что доступ к такой информации нельзя ограничивать, а саму информацию никто не может засекретить или отнести к информации с ограниченным доступом.

В статье идет речь о том, что обжаловать решения, действия или бездействие распорядителей информации возможно к руководителям распорядителей, высших органов или в суд. Особую роль в рамках системы гарантий прав и свобод человека и граждан играет судебную защиту, ведь суд является «вторичным законодательством», где определяется, каким образом должны применяться нормы закона в той или иной ситуации. В суд с применением норм и правил Кодекса административного судопроизводства Украины можно обжаловать всякие совершенные распорядителем информации нарушения, которые определяются Законом Украины «О доступе к публичной информации».

**Ключевые слова:** доступ к публичной информации, право на публичную информацию, судебная защита, административные суды, публичная информация о состоянии окружающей среды, национальная безопасность Украины.

### Summary

**Kovalenko V. V. Protection by administrative courts of rights to public information on the state of the environment as a component of the national security of Ukraine. – Article.**

The article is devoted to consideration of the issue of judicial protection of the human right to public information on the state of the environment as a component of the national security of Ukraine. The author gives a legitimate definition of the concept of “public information”, which is regulated by the Law of Ukraine “On Access to Public Information”, and also examines the place, role and problematic issues of the protection by administrative courts of rights to public information on the state of the environment.

The Constitution of Ukraine establishes the right of everyone to free access to information on the state of the environment, as well as the right to disseminate it. The author also noted that access to such information cannot be restricted, and no one can classify or attribute the information to information with limited access.

The article refers to the fact that it is possible to appeal against decisions, actions or inaction of information managers to the heads of the managers, higher authorities or the court. A special role in the framework of the system of guarantees of human and civil rights and freedoms is played by judicial protection, because the court is “secondary legislation”, which determines how the rules of the law should be applied in a given situation. With the application of the norms and rules of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, one can appeal any violations committed by the information manager, which are determined by the Law of Ukraine “On Access to Public Information”.

**Key words:** access to public information, the right to public information, judicial protection, administrative courts, public information on the state of the environment, national security of Ukraine.