

УДК 342.7

## РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ДОСТУП ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ШЛЯХОМ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАПИТУ

## REALIZATION OF HUMAN RIGHTS ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION BY THE INFORMATION REQUEST

**Сопілко І.М.,**

*доктор юридичних наук, доцент, директор  
Навчально-наукового юридичного інституту  
Національного авіаційного університету*

**Проскура Г.М.,**

*аспірант Навчально-наукового юридичного інституту  
Національного авіаційного університету*

У статті розкривається питання реалізації права людини на доступ до екологічної інформації шляхом інформаційного запиту. Визначається перелік нормативно-правових актів та міжнародних договорів у цій сфері. Методологічну основу дослідження складають загальнонаукові методи наукового пізнання, такі як комплексний та міждисциплінарний. Визначаються основні передумови та потреби реалізації права людини на екологічну інформацію шляхом інформаційного запиту. Робиться висновок щодо впливу інформаційного запиту на доступ до екологічної інформації в Україні. Обговорюється базис національного та міжнародного законодавства у сфері доступу до екологічної інформації.

**Ключові слова:** екологічна інформація, захист навколишнього середовища, Орхуська конвенція, інформація, інформаційний запит.

**Постановка проблеми.** Доступ до екологічної інформації є нагальним та першочерговим питанням в усьому світі. Завдяки повному та вчасному отриманню інформації про стан довкілля можливе забезпечення інших екологічних прав і обов'язків громадян, забезпечення принципів сталого розвитку, раціонального використання природних ресурсів та збереження природи для прийдешніх поколінь. Тому важливо дослідити один із найдієвіших активних способів доступу до екологічної інформації, а саме – інформаційний запит.

**Аналіз досліджень.** Правовими аспектами доступу до еколо-

гічної інформації займалися такі українські вчені, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, Н.Р. Кобецька, В.В. Костицький, С.М. Кравченко, В.І. Кутузов, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, А.А. Попов, Е.В. Позняк, І.В. Сухан та інші.

**Мета.** Розкрити питання реалізації права людини на доступ до екологічної інформації шляхом інформаційного запиту.

**Основний матеріал.** Однією з нагальних проблем становлення громадянського суспільства в Україні є питання реалізації права людини на

інформацію як основоположного конституційного права. Стаття 34 Конституції України гарантує кожному право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір.

На національному рівні правовий режим доступу до екологічної інформації визначається Конституцією України, Законами України: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», а також іншими законами та підзаконними актами. Важливим є те, що норми, регламентуючі доступ до екологічної інформації, знаходяться і у іншому спеціалізованому природоресурсному законодавстві України.

Перш за все зазначимо, що у світі в 1981 році Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив рекомендацію № R (81) 19 «Про доступ до інформації, що перебуває у розпорядженні державних органів». Саме цим документом було визначено, що кожен може отримати за запитом інформацію, яка знаходиться у розпорядженні органів державної влади, крім законодавчих органів та судової влади без пояснення причини запиту і в розумні строки [1]. Ці рекомендації лягли в основу багатьох новітніх європейських та українських законів, мають значний вплив на розвиток законодавства про доступ до екологічної інформації. З цього часу почався розвиток та реалізація доступу до інформації шляхом інформаційного запиту.

Якщо розглядати інформаційне українське законодавство в цьому напрямку, то важливим надбанням українського суспільства стало прийняття ЗУ «Про інформацію» 1992 року, яким було закріплено доступ до публічної інформації [1].

За цим законом громадяни могли надіслати запит і отримати різноманітну інформацію від органів законодавчої, виконавчої, судової влади [1].

Під запитом щодо надання письмової або усної інформації у цьому ЗУ розуміється звернення з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадових осіб з окремих питань [1]. Проте, прогресивність закону нівелювалася кількома нормами: по-перше, тріада гілок влади в українській системі не покривала такі специфічні інституції, як Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Президент України, органи прокуратури, Рахункова палата і, особливо, органи місцевого самоврядування. по-друге, строк розгляду запиту становив 30 днів, при цьому він міг бути продовжений на невизначений строк. [1].

Заміною Закону став Закон України «Про доступ до публічної інформації», який діє з 2011 року, проте все ще потребує закріплення на практиці.

ЗУ «Про доступ до публічної інформації» у ст. 4 визначає, що доступ до публічної інформації здійснюється на принципах прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; вільного отримання, поширення та використання інформації; рівноправності.

Томе ефективне використання інформаційного запиту важливе для реалізації права людини на екологічну інформацію. Під запитом на інформацію розуміють прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні.

Суб'єктами є: 1) запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень; 2) розпорядники інформації; 3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації.

Відповідно до Закону, запитувач може надати розпоряднику інформаційний запит. Важливо, що запитувач

має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Загалом, запити розділяються на види. Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним. Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

Звернемо увагу, що проконтролювати виконання усного запиту набагато складніше, хоча запитувач має право вимагати реєстрацію запиту в журналі реєстрації розпорядника, проте на практиці такий спосіб не є поширеним.

Письмовий запит подається у довільній формі. Він має містити ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо; підпис і дату (за умови подання запиту у письмовій формі).

Якщо із поважних причин особа не може подати письмовий запит, його має оформити відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації, обов'язково зазначивши в запиті своє ім'я, контактний телефон та надавши копію запиту особі, яка його подала. Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів із дня отримання запиту. Ч. 2 ст. 20 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» вказує, що у разі, якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути

надана не пізніше 48 годин із дня отримання запиту.

Проте, у разі, коли запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів із обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача у письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів із дня отримання запиту.

Розпорядник може відмовити у наданні інформації з визначених законодавством причин. Відмова у наданні інформації має бути письмово обґрунтованою і відповідати вимогам ст. 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації».

Так, право на екологічну інформацію може бути обмежене лише в умовах воєнного або надзвичайного стану із зазначенням строку дії цих обмежень (ст. 64 КУ). П. 7.1. Постанови Пленуму ВАС України № 10 від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації», де передбачено, що законами України встановлено категорії інформації, обмеження доступу до яких заборонено. Така інформація надається у відповідь на запит без застосування «трискладового тесту».

Ст. 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» вказує, що розпорядник має право відмовити у задоволенні інформаційного запиту в наступних випадках: 1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит; 2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом; 3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;

4) не дотримано вимог до запиту на інформацію.

Ненадання інформації без офіційної відмови є порушенням законодавства України і є підставою для його оскарження. Проте, на практиці в Україні є ряд можливостей обійти законодавство України, відмовивши з різних причин. Варіантом обходу інформаційного законодавства є надання інформації у відповідь на інформаційний запит частково. Іншим варіантом є недодання Додатків із матеріалами в електронному листі, наявність яких зазначається у відповіді на запит.

Виділяють декілька законних варіантів ненадання інформації [2]:

1. Продовження термінів на практиці призводить до того, що запитувачу найчастіше інформацію не надають; 2. Ненадання повних даних про себе, наприклад, не вказання по-батькові; 3. Віднесення запитуваної інформації до конфіденційної [2]. Проте, в цьому випадку йдеться про неправомірну відмову. Ч. 7 ст. 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», відповідно до якої «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ»; 4. Відповідь, що вони не є розпорядниками інформації; 5. Підміна поняття «інформація» та «документ». Законодавство України передбачає також відстрочку в задоволенні запиту на інформацію яка допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені цим Законом строки у разі настання обставин непереборної сили. Рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Варто зауважити, що відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації і може бути оскаржена.

ЗУ «Про доступ до публічної інформації» у ст. 23 визначає, що рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Запитувач має право оскаржити: 1) відмову в задоволенні запиту на інформацію; 2) відстрочку задоволення запиту на інформацію; 3) ненадання відповіді на запит на інформацію; 4) надання недостовірної або неповної інформації; 5) несвоєчасне надання інформації; 6) невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію; 7) інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача.

І.С. Сухан визначає, що є декілька шляхів, за допомогою яких можна оскаржити відмову та відновити порушене право на доступ до екологічної інформації. Умовно їх можна поділити на оскарження незаконної відмови в адміністративному та судовому порядку. Якщо громадськість не погоджується із відмовою у наданні екологічної інформації, то таку відмову можна оскаржити до вищестоящего органу, якому підпорядкований орган державної влади чи місцевого самоврядування; спеціально уповноваженого органу державної влади з питань охорони довкілля; органів прокуратури [3].

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України. Ст. 91-4 КУАП передбачає, що відмова від надання чи несвоєчасне надання за запитами повної та достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством, тягне за собою накладення штрафу на службових та посадових осіб від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Окремо розглянемо існуючу судову практику у сфері захисту права



на доступ до екологічної інформації в Україні. У цьому напрямку прогресивною є Міжнародна благодійна організація «Екологія. Право. Людина», що суттєво вплинула на формування судової практики в Україні у вищевказаному питанні. Уваги на наш погляд заслуговує справа про доступ до екологічної інформації в Україні. Так, у жовтні 2011 року в Україні відбулася спроба відстояти права на доступ до екологічної інформації, якою володіє забруднювач [4]. У травні 2011 року ЕПЛ подала до приватного підприємства, яке здійснює викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, запит про надання ЕПЛ можливості ознайомитися із документами підприємства про викиди (документи, у яких обґрунтовуються обсяги викидів та звіт з інвентаризації викидів). У відповідь забруднювач повідомив, що не вважає запитовану інформацію публічною, а себе розпорядником такої інформації, і тому відмовляє у задоволенні запиту. ЕПЛ оскаржила дії забруднювача до господарського суду. Суд першої інстанції виніс рішення, яким відмовив ЕПЛ у задоволенні позову. Таке ж рішення прийняв і суд апеляційної інстанції. Найголовніше, що ні місцевий, ні апеляційний суд не дали жодної правової оцінки з приводу застосування до спірних правовідносин (громадськість – забруднювач) норм Закону України «Про доступ до публічної інформації», на який ЕПЛ посилялася у всіх процесуальних документах [4]. ЕПЛ подала касаційну скаргу до Вищого господарського суду України. Суд виніс постанову, якою скасував рішення двох нижчестоящих судів як помилкові і направив справу на новий судовий розгляд до суду першої інстанції. Львівський господарський суд, розглянувши справу колегією із трьох суддів, повністю задовольнив позовні вимоги ЕПЛ. Суд зобов'язав відповідача надати ЕПЛ копії документів, що

були предметом спору – матеріалів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів та звіту з інвентаризації викидів [4].

Загалом, ця справа повертає до проблеми створення постійної судової практики і належного судового прецеденту. На наш погляд, це можливо сформуванню лише постійним моніторингом і відстоюванням своїх прав на доступ до екологічної інформації [4]. Тобто, цей випадок звертає увагу до проблеми ігнорування розпорядниками інформації своїх обов'язків надавати за запитом інформацію. Лише постійний прецедент і відстоювання права на доступ до екологічної інформації права сформує позитивну юридичну практику в Україні.

Пропонуємо окремо розглянути передовий зарубіжний досвід. Наприклад, в США існує електронна система FOIA при Міністерстві юстиції США (FOIA.gov). Запитувач має надати ім'я (не потрібне, якщо запитувати екологічну інформацію), контактну адресу, докладний опис потрібної інформації. Також можна запитати інформацію у певному форматі, наприклад: папір або електронні копії інформації, аудіо- формат, великий друк. Відповідь на запит можна отримати протягом 20 робочих днів. Організація повідомить, якщо потрібно очікувати отримання інформації, якщо вони потребують більше часу. Більшість запитів є безкоштовними, але вам може бути запропоновано заплатити невелику суму за фотокопії або поштові витрати. [5; 6; 7].

Досить близьким для України є досвід Грузії. Грузинське законодавство зобов'язує всі державні органи влади, включаючи уряд, парламент і навіть грузинські суди, відповідати на запити, які стосуються свободи інформації. Для цього мають обмежений час. Якщо інформація готова і є в наявності, установка зобов'язана відреагувати негайно. Якщо дані треба збирати, на відповідь відводиться до 10 днів [8].

У Швеції є спеціальний веб-сайт *operaid*, де публікуються всі проекти міжнародного розвитку шведського уряду. Ще існує спеціальний портал, кожен може користуватися ним один раз тиждень. Важливою в доступі до інформації Швеції є також система скарг [8]. Загалом, Україна переймає досвід провідних країн світу у доступі до екологічної інформації. Наприклад, з 2015 року на широке обговорення громадськості було винесено питання створення інституту Інформаційного Комісара в Україні.

**Висновки.** Варто зазначити, що з набуттям чинності Закону України «Про доступ до публічної інформації»

активізувалася діяльність української влади щодо забезпечення права кожного на доступ до інформації, в тому числі на доступ до екологічної інформації. Тенденція по всій країні йде до більш поширеного використання такого способу отримання інформації, і в перспективі, на наш погляд, це є одним із найдієвіших механізмів доступу до екологічної інформації в Україні. Незважаючи на те, що механізм реалізації та забезпечення формується, залишається чимало прогалин у законодавстві. Загалом, наявність закону про вільний доступ до інформації в законодавстві країни говорить про позитивну демократичну тенденцію.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лекція 1. Історія становлення інституту доступу до інформації у світі та міжнародні стандарти. [Електронний ресурс] // Режим доступу: [https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:COE+P1101+2017\\_T1/about](https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:COE+P1101+2017_T1/about).
2. Как (не) отвечать на информационные запросы: 5 вредных советов. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2016/05/8/7107539/>.
3. Сухан І.С. Адміністративно-правовий механізм забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сухан Ірина Станіславівна; Держ. ВНЗ «Ужгород. нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. Ужгород, 2016. 207 с.
4. Право на доступ до екологічної інформації від суб'єкта господарювання. Захист права громадян на екологічну інформацію [Електронний ресурс] // <http://epl.org.ua/law-posts/pravo-na-dostup-do-ekolohichnoi-informatsii-vid-sub-iekta-hospodariuvannia-zakhyst-prava-hromadian-na-ekolohichnu-informatsiiu/>.
5. How to make a freedom of information (FOI) request [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://www.gov.uk/make-a-freedom-of-information-request/how-to-make-an-foi-request>.
6. Responding to requests [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://www.justice.gov/open/responding-requests>.
7. Методичні рекомендації на тему: «Доступ до інформації в Україні та світі» м. Краматорськ 2016 року. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://justice-dn.gov.ua/index.php/19-publiczna-informatsiya/1075-dostup-do-informatsiji-v-ukrajini-ta-sviti>.
8. «У Швеції журналіст може отримати навіть ключ від суду». Ірина Андрейців [Електронний ресурс] // Режим доступу: [https://ms.detector.media/media\\_law/law/u\\_shvetsii\\_zhurnalist\\_mozhe\\_otrimati\\_navit\\_klyuch\\_vid\\_sudu/](https://ms.detector.media/media_law/law/u_shvetsii_zhurnalist_mozhe_otrimati_navit_klyuch_vid_sudu/).

В статье раскрывается вопрос реализации права человека на доступ к экологической информации путем информационного запроса. Определяется перечень нормативно-правовых актов и международных договоров в этой сфере. Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы познания, такие как комплексный и междисциплинарный. Определяются основные предпосылки и потребности реализации права человека на экологическую информацию путем информационного запроса. Делается вывод о влиянии информационного запроса на доступ к экологической информации в Украине. Обсуждается базис национального и международного законодательства в сфере доступа к экологической информации.

**Ключевые слова:** экологическая информация, защита окружающей среды, Орхусская конвенция, информация, информационный запрос.

The article discloses the issue of the implementation of human rights to environmental information through an information request. Methods of research: the list of normative legal acts and international agreements in this field is determined. The methodological basis of the research comprise general scientific methods of scientific knowledge, such as integrated and interdisciplinary. Results: the main preconditions and requirements for the implementation of human rights to environmental information are determined by means of an information request. Conclusion is made regarding the impact of the information request for access to environmental information in Ukraine. Discussion: the basis of national and international legislation in the field of access to environmental information.

**Key words:** environmental information, environmental protection, Aarhus Convention, information, information request.

---