

В.А. ЮРЕСКУЛ. ЩОДО ЗАКОНОДАВЧО ЗАКРІПЛЕНОЇ ПРОЦЕДУРИ ОТРИМАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Досліджується порядок отримання екологічної інформації, передбаченої Законом України «Про доступ до публічної інформації», здійснюється його порівняння з положеннями Закону України «Про звернення громадян».

Ключові слова: екологічна інформація, доступ до екологічної інформації.

Исследуется порядок получения экологической информации, предусмотренный Законом Украины «О доступе к публичной информации», проводится его сравнение с положениями Закона Украины «Об обращениях граждан».

Ключевые слова: экологическая информация, доступ к экологической информации.

In this article the procedure for obtaining the ecological information provided by the Law of Ukraine «On Access to the Public Information» is investigated, it's comparison with the provisions of the Law of Ukraine «On Citizens' Appeals» is realized.

Key words: ecological information, access to the ecological information.

Закон України «Про інформацію» у редакції від 13 січня 2011 року¹ визначає інформацію про стан довкілля (екологічну інформацію) – як відомості та/або дані про: стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими; фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани і програми); стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тісно мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля; інші відомості та/або дані.

Екологічна інформація, як випливає із Закону «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року², є різновидом публічної інформації. Названий Закон визначає публічну інформацію так – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Розпорядниками такої інформації, відповідно до ч. 1 ст. 13, цього Закону визнаються: суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків; суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є

© ЮРЕСКУЛ Вікторія Олександрівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права Національного університету «Одеська юридична академія»

природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 13 цього Закону, до розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитом інформацію про стан довкілля; про якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян, притримується суб'єкти господарювання, які володіють такою інформацією. Законом «Про доступ до публічної інформації» передбачено, що доступ до інформації забезпечується шляхом: систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; надання інформації за запитом на інформацію.

Розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати: інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрямки діяльності та фінансові ресурси; нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо-організаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності; перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення; порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності; інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник; інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації; плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань; розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи; загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку; звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію; інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень; порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності; систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень; іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом.

Зазначена інформація підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше 5 робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації. Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. Невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим.

До прийняття Закону «Про доступ до публічної інформації» отримання екологічної інформації громадянами здійснювалося, зокрема, на підставі Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року³. Відповідно до ст. 1 Закону «Про звернення громадян», громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Таким чином,

було передбачено можливість звернення громадянина з проханням сприяти реалізації його права на екологічну інформацію.

Закон «Про доступ до публічної інформації» питання реалізації права на доступ до інформації за інформаційним запитом врегулює по-новому. Якщо порівняти порядок отримання інформації за Законом «Про доступ до публічної інформації» із порядком її отримання за Законом «Про звернення громадян», то можна відмітити у ньому ряд позитивних моментів щодо реалізації права громадян на екологічну інформацію.

Зокрема, запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача (ч. 3 ст. 19). З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника. Зазначені форми мають містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо (ч. 6 ст. 19).

Крім того, 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 (ч. 2 ст. 22). У разі відмови в задоволенні запиту на інформацію у відмові має бути зазначено: прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації; дату відмови; мотивовану підставу відмови; порядок оскарження відмови; підпис. Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовій формі (ч. 4 ст. 22).

Поліпшенням щодо реалізації права на отримання екологічної інформації слід вважати закріплення ст. 20 Закону «Про доступ до публічної інформації» строків розгляду запитів на інформацію. Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обгрунтованим.

При цьому, однак, у разі якщо 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 з обгрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Серед положень Закону «Про доступ до публічної інформації», які можуть викликати складнощі у процесі їх реалізації можна відмітити такі. Згідно ст. 21 названого Закону, у разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. Розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником на копіювання та друк в межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України. У разі якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно.

При цьому постає питання, яким чином особа, яка подає запит на інформацію, має знати, що їй потрібно буде за неї платити і скільки? Адже, цілком можливо,

що під час подання запиту, особі не буде відомо, що відповідь на нього займатиме більше 10 сторінок. При цьому, згідно п. 3 ч. 1 ст. 22 Закону, випадок, якщо особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком, надає право розпоряднику інформації відмовити в задоволенні запиту.

У такій ситуації на боці того, хто подає запит на екологічну інформацію, виступає ч. 4 ст. 22 Закону, згідно якої, при наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується. А ч. 2 ст. 29 Закону «Про інформацію» передбачено, що предметом суспільного інтересу вважається, зокрема, інформація, яка забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо. Однак, визначення такої інформації значно залежатиме від суб'єктивних факторів.

Законом «Про доступ до публічної інформації» передбачається, що розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача (ч. 3 ст. 22). Однак, нажаль, не визначається строк, в який запит має бути направлений належному розпоряднику.

Не зазначається також термін, впродовж якого, має бути надана відмова та відстрочка в задоволенні запиту на інформацію (ст. 22). Теоретично стає можливою ситуація, коли розпорядник інформації подовжить строк розгляду запиту до 20 робочих днів, якщо запит стосується великого обсягу інформації або вимагає пошуку її серед значної кількості даних, а потім відмовити у задоволенні запиту, і така ситуація не виходитиме за межі правового поля.

Крім того, Закон «Про звернення громадян» містить ряд позитивних положень, які не було відображено у Законі «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, не мають розглядатися повторні звернення одним і тим же органом від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті, а також звернення осіб, визнаних судом недієздатними (ч. 2 ст. 8 Закону «Про звернення громадян»). Заяви (клопотання) Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій особисто (ч. 2 ст. 15). Органи державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи розглядають звернення громадян, не стягуючи плати (ст. 21) тощо.

Вбачається, що труднощі можуть виникнути при вирішенні питання щодо застосування Закону «Про звернення громадян» і Закону «Про доступ до публічної інформації». Згідно ч. 2 ст. 2 Закону «Про доступ до публічної інформації», цей Закон не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом. Перехідні положення цього Закону не передбачають внесення жодних змін до Закону «Про звернення громадян». Однак, при цьому, ч. 4 ст. 13 Закону «Про доступ до публічної інформації», передбачає, що усі розпорядники інформації незалежно від нормативно-правового акта, на підставі якого вони діють, при вирішенні питань щодо доступу до інформації мають керуватися цим Законом. Отже, відповідь на звернення щодо надання інформації, подане на підставі Закону

«Про звернення громадян», може бути надана на підставі вимог Закону «Про доступ до публічної інформації». Однак, якщо, наприклад, відповідь на таке звернення потребуватиме копіювань кількістю більш ніж у 10 сторінок, а громадянин не заплатив коштів за ці копіювання, то він не отримає інформацію за таким зверненням. Чи ситуація вирішуватиметься завдяки назві документу, наданого громадянином «запит на інформацію» або «звернення щодо отримання інформації»? Вбачається, що слід було б внести більше ясності щодо розмежування сфери дії зазначених нормативно-правових актів.

Потенційні труднощі практичної реалізації положень Закону «Про доступ до публічної інформації» були відзначені ще на етапах розробки та прийняття цього нормативно-правового акту, на що неодноразово звертали увагу Головне науково-експертне управління Верховної Ради України та Головне юридичне управління Верховної Ради України⁴. Зокрема, у пояснювальній записці до проекту Закону про доступ до публічної інформації від 11 липня 2008 р.⁵ зазначалося, що реалізація положень поданого законопроєкту після його прийняття змін до інших законів не потребує. При цьому, у самому проєкті Закону⁶ п. 4 «Перехідних положень» передбачав, що Кабінет Міністрів України у двомісячний строк з дня набрання чинності зазначеним Законом має внести на розгляд Верховної Ради України законопроєкти щодо приведення законів України у відповідність із Законом.

Крім того, положення проєкту Закону про доступ до публічної інформації не були погоджені з положеннями Цивільного кодексу України, законів України «Про звернення громадян», «Про доступ до судових рішень», «Про державну таємницю», «Про електронні документи та електронний документообіг», інших законодавчих актів. Водночас у Законі міститься норма, за якою «до приведення законодавства України у відповідність із цим Законом акти законодавства України застосовуються у частині, що не суперечить цьому Закону» (п. 2 Прикінцевих положень).

Зазначені, а також багато інших зауважень не були доопрацьовані належним чином. При цьому, проєкт закону «Про доступ до публічної інформації» розглядали й приймали у рекордно короткі строки. Як свідчить стенограма п'ятдесятого пленарного засідання Верховної Ради України за 13 січня 2011 р.⁷, розгляд проєкту закону «Про доступ до публічної інформації» розпочався в 11 годин 43 хвилини 10 секунд, при цьому, в 11 годин 46 хвилин 37 секунд 408 голосами «за» рішення було прийняте. Враховуючи суспільну значущість досліджуваного питання, наразі гостро постає потреба у більш виваженому підході до розробки і прийняття нормативно-правових актів у цій сфері.

1. *Про інформацію*: Закон України у редакції від 13 січня 2011 року № 2938-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 445. 2. *Про доступ до публічної інформації*: Закон України від 13 січня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446. 3. *Про звернення громадян*: Закон України від 2 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256. 4. *Висновок* Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 16 грудня 2008 року на проєкт Закону про доступ до публічної інформації (реєстраційний № 2763 від 11.07.2008 р.) – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>; *Зауваження* Головного юридичного управління Верховної Ради України від 6 липня 2010 року до проєкту Закону про доступ до публічної інформації (реєстраційний № 2763 від 11.07.2008 р.) – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>; *Зауваження* Головного юридичного управління Верховної Ради України від 5 жовтня 2010 року до проєкту Закону про доступ до публічної інформації (реєстраційний № 2763 від 11.07.2008 р. (повторне друге читання)) – Режим

доступу: <http://portal.rada.gov.ua>); *Зауваження* Головного юридичного управління Верховної Ради України від 18 листопада 2010 року до проекту Закону про доступ до публічної інформації (реєстраційний № 2763 від 11.07.2008 р. (повторне друге читання)) – Режим доступу:); *Зауваження* Головного юридичного управління Верховної Ради України від 15 грудня 2010 року до проекту Закону про доступ до публічної інформації (реєстраційний № 2763 від 11.07.2008 р. (повторне друге читання)) – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>. **5.** *Пояснювальна* записка до проект Закону про доступ до публічної інформації № 2763 від 11 липня 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>. **6.** *Проект* Закону про доступ до публічної інформації № 2763 від 11 липня 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>. **7.** *Стенограма* п'ятдесятого пленарного засідання (ранкового) Верховної Ради України від 13 січня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://portal.rada.gov.ua>.