



Доступ до публічної інформації в контексті інформації про стан довкілля

посібник для суб'єктів господарювання





МБО «Екологія — Право — Людина»

**ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ»
В КОНТЕКСТІ ІНФОРМАЦІЇ ПРО СТАН ДОВКІЛЛЯ:
ПОСІБНИК ДЛЯ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ**

Львів • 2012

Автор: *Алексєєва Є. А.*
Науковий редактор: *Скрильніков Д. В.*
Літературний редактор: *Кравченко О. В.*
Ілюстрації: *Олена Жінчина*

Викладаючи основні положення Закону України «Про доступ до публічної інформації», посібник носить загальний характер, і тому буде корисний будь-яким суб'єктам господарювання, незалежно від об'єму екологічної інформації, якою вони володіють. Разом з тим, питанню доступності екологічної інформації приділяється особлива увага. На базі напрацювань ЕПЛ цей посібник простою доступною мовою, а також за допомогою схем і таблиць, викладає положення закону стосовно забезпечення доступу до екологічної інформації, якою володіють приватні особи.

**Видання здійснено
за фінансової підтримки
програми «Верховенство права»
Міжнародного фонду «Відродження»**



ЗМІСТ

Вступ.....	4
Розділ 1. Ознаки та види публічної інформації	6
Розділ 2. Екологічна інформація	13
Розділ 3. Режими доступу до публічної інформації.....	15
Розділ 4. Поширення публічної інформації	20
Розділ 5. Надання відповіді на запити.....	23
Розділ 6. Юридична відповідальність у сфері доступу до публічної інформації.....	29
Перелік нормативно-правових актів у сфері публічної інформації, які використовувалися при підготовці посібника	34
Контактна інформація	35

ВСТУП

Конституція України закріпила право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Конституційними гарантіями цього права є право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також заборона будь-кому таку інформацію засекречувати (стаття 50 Конституції України).

Законодавство України вже давно досить детально регулює відносини щодо доступу до екологічної інформації, якою володіють органи державної влади. Разом з тим екологічною інформацією у великій мірі володіють і приватні особи — підприємства, які в ході виробничої діяльності використовують природні ресурси, здійснюють викиди в атмосферне повітря, скиди у водні об'єкти, утворюють відходи, іншими словами — негативно впливають на довкілля, а відповідно — і на умови проживання людей та їхнє здоров'я.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» ще із 2002 року зобов'язує підприємства, установи та організації, діяльність яких може негативно впливати або впливає на навколишнє середовище, життя і здоров'я людей, забезпечувати вільний доступ населення до інформації про стан довкілля. Втім до 2011 практично реалізувати це право було досить важко, адже законодавець не розробив процедур доступу до екологічної інформації, якою володіють приватні особи.

9 травня 2011 року вступив в дію Закон України «Про доступ до публічної інформації». Цей закон визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у розпорядників публічної інформації, до яких закон чітко відносить суб'єктів господарювання, які володіють екологічною інформацією. Таким чином, новий закон не лише закріпив давно забраклі процедури, але й поширив обов'язок з надання доступу до екологічної інформації не лише безпосередньо на приватних осіб, чия діяльність негативно впливає на довкілля, але й на усіх інших приватних осіб, які володіють екологічною інформацією.



На сьогоднішній день видано досить багато практичних посібників, покликаних роз'яснити положення закону суб'єктам владних повноважень. Видання, яке читач тримає у руках, є унікальним, адже спрямоване допомогти суб'єктам господарювання, які володіють екологічною інформацією, зрозуміти їхні основні обов'язки і процедури, передбачені новим Законом України «Про доступ до публічної інформації», що, в свою чергу, сприятиме реалізації права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

У 2010-2012 роках МБО «Екологія-Право-Людина» провела низку судових процесів у рамках господарського судочинства з метою розбудови судової практики відстоювання права громадськості на екологічну інформацію, якою володіють приватні особи. Позиції Вищого господарського суду України з цього питання використані у підготовці даного посібника. На базі напрацювань організації цей посібник простою доступною мовою, а також за допомогою схем і таблиць, викладає положення закону стосовно забезпечення доступу до екологічної інформації, якою володіють приватні особи.

Це видання стане в нагоді керівникам підприємств, які володіють екологічною інформацією, і надасть їм можливість уникнути негативних наслідків, пов'язаних із юридичною відповідальністю за порушення конституційної заборони засекречувати екологічну інформацію.

*Єлизавета Алексєєва,
в. о. керівника юридичного відділу
МБО «Екологія-Право-Людина»*



Розділ 1.

Ознаки та види публічної інформації

Із прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» законодавець встановив чітку і просту процедуру забезпечення надходження інформації від осіб, які нею володіють, — розпорядників інформації до запитувачів інформації — фізичних і юридичних осіб.

У першу чергу, цей закон покликаний забезпечити прозорість та відкритість суб'єктів владних повноважень. Це досягається встановленням загального правила, за яким уся інформація, якою володіють суб'єкти владних повноважень, є відкритою; встановленням у законі чітких вичерпних випадків, коли доступ до інформації може бути обмежений; а також закріпленням механізму практичного доступу до інформації (обов'язок розпорядників вести облік інформації, самостійно опубліковувати певні види інформації, в тому числі, у мережі Інтернет, надавати повну, об'єктивну та вчасну відповідь на запит). Разом з тим, щодо певних видів інформація, зокрема, щодо екологічної інформації, закон поширює свої вимоги та процедури і на суб'єктів приватного права, які володіють такою інформацією.

Відповідно до законодавчого визначення публічна інформація — 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.

Закон вважає публічною та поширює правовий режим, передбачений Законом України «Про доступ до публічної інформації» на інформацію, яка відповідає таким спеціальним ознакам, вказаним законом.

Публічною є інформація:

- отримана або створена розпорядниками — суб'єктами владних повноважень у процесі виконання їхніх обов'язків або
- знаходиться у володінні інших розпорядників, визначених цим законом.



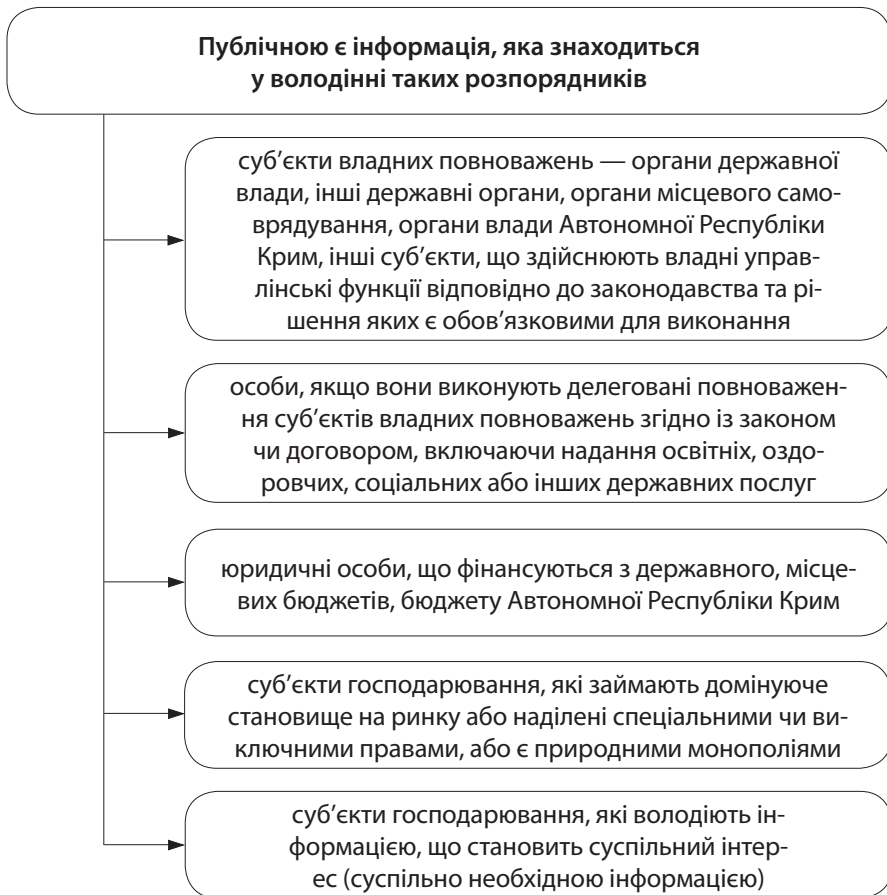


Схема 1. Розпорядники публічної інформації

Таким чином, будь-яка інформація за змістом у будь-якій матеріальній формі (на паперових чи електронних носіях) у вигляді тексту, зображення, карти, схеми чи фото, запису звуку або відео, отримана або створена суб'єктом владних повноважень, а також така, яка знаходиться у володінні *інших розпорядників*, визначених законом, має статус публічної інформації. Закон чітко встановлює, хто в розумінні цього закону є цими іншими розпорядниками. (Див. схему 1). Відносно розпорядників — суб'єктів владних повноважень, юридичних осіб, які ви-



Господарська діяльність — діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність.

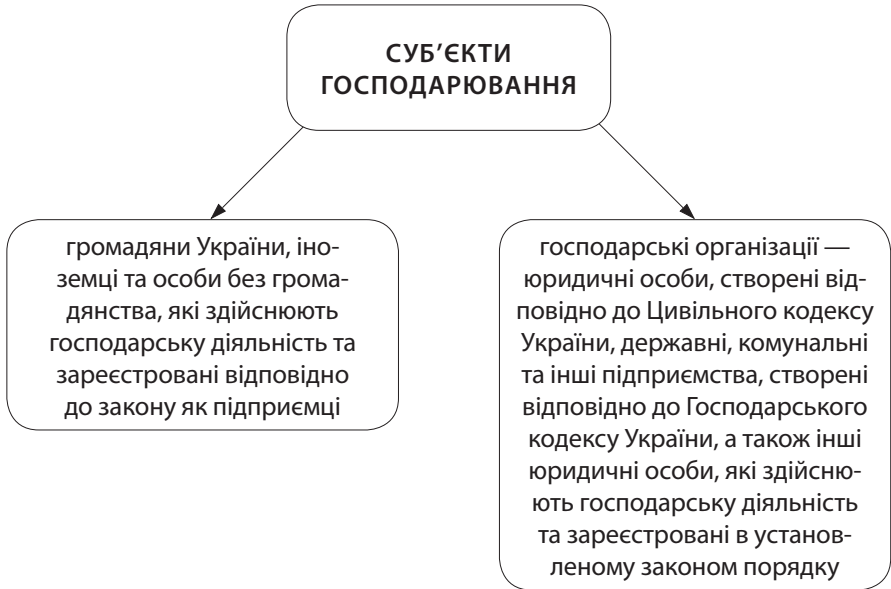


Схема 2. Суб'єкти господарювання

конують делеговані повноваження, в тому числі надають державні послуги чи фінансуються за рахунок державного бюджету статус публічної інформації безпосередньо пов'язаний із статусом розпорядників, тобто із створенням, збиранням, зберіганням і обробленням інформації за рахунок бюджетних коштів. Покладення обов'язку щодо забезпечення доступу до інформації на інших розпорядників — суб'єктів господарювання (Див. схему 2) зумовлено суспільною важливістю певних видів інформації, яку закон визнає публічною, навіть якщо така знаходиться у володінні суб'єктів господарювання. Визнаючи суспільну необхідність\ важливість певної інформації, законодавець закріпив відкритість (неможливість обмежити доступ) до деяких видів інформації за змістом. При чому вимоги щодо відкритості суспільно необхідної інформації



поширюються не лише на суб'єктів владних повноважень, але й на осіб приватного права. Саме цим обумовлено включення суб'єктів господарювання, які володіють інформацією про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та ін. до числа розпорядників інформації, і відповідно поширення на них обов'язків з надання доступу до такої інформації, які впливають із Закону «Про доступ до публічної інформації».

Обсяг інформації, яка є публічною щодо кожної категорії розпорядників, теж визначений законом. (Див. схему 3.) Стосовно, наприклад,

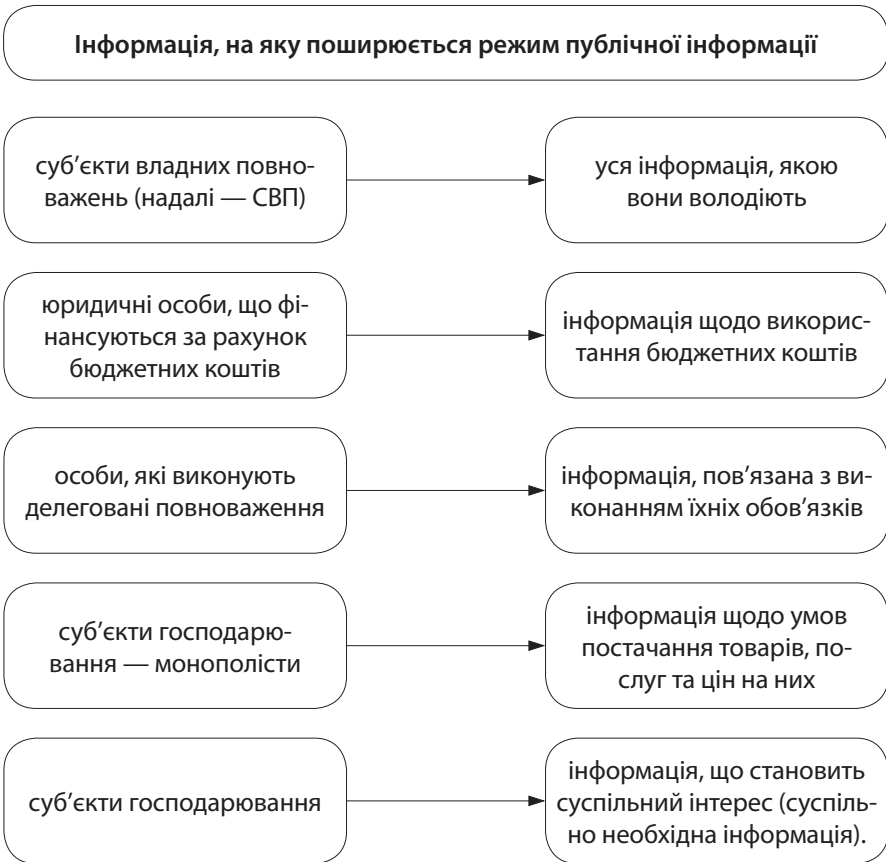


Схема 3. Обсяг публічної інформації в залежності від виду розпорядника



суб'єктів владних повноважень, то уся без виключення інформація, отримана, створена цими розпорядниками в процесі виконання їхніх обов'язків, а також така, що знаходиться у їхньому володінні, є публічною. Стосовно суб'єктів господарювання — лише суспільно необхідна інформація (наприклад, екологічна), що знаходиться у їхньому володінні, визнається законом публічною із поширенням на неї відповідного правового режиму. (Див. схему 4.).

Інформація, що становить суспільний інтерес

Інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація) — це інформація, яка є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; 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 (ст. 29 Закону України «Про інформацію»). Як видно із цієї норми, закон досить широко визначає сфери суспільного інтересу. Також він не обмежує види інформації, що можуть становити предмет суспільного інтересу, але разом з тим, деякі із них чітко перераховує. (Див. схему 4.)

Віднесення інформації до суспільно необхідної є визначальним у зв'язку із таким:

1. Суб'єкти господарювання несуть обов'язки із забезпечення доступу лише щодо суспільно важливої інформації.
2. Визнання інформації суспільно важливою гарантує надання такої інформації безкоштовно незалежно від об'єму.
3. Встановлення суспільної важливості поширеної інформації виключає відповідальність або тягне за собою звільнення від юридичної відповідальності за поширення інформації із обмеженим доступом.



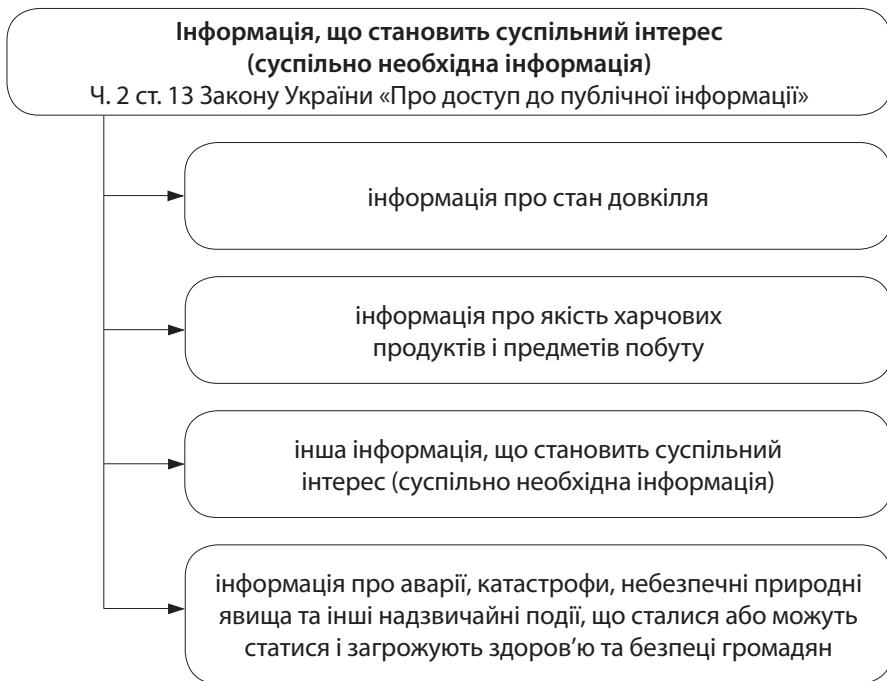


Схема 4. Інформація, що становить суспільний інтерес

Види інформації за різними критеріями

До терміну «інформація» законодавець вживає величезну кількість прикметників: публічна, екологічна, таємна, статистична, конфіденційна та інші, виділяючи таким чином різноманітні види інформації. Важливо розуміти, що існує декілька критеріїв поділу інформації на види, кожен із яких несе різне юридичне навантаження. (Див. схему 5.)

Відповідно до Закону України «Про інформацію» інформація за змістом може поділятися на невизначену кількість різноманітних видів. Це персональні дані, інформація довідково-енциклопедичного характеру, інформація про стан довкілля (екологічна інформація), про товар (роботу, послугу), науково-технічна, податкова, правова, статистична, соціологічна, та інші види інформації. Спеціальними законами щодо



окремих видів інформації *за змістом* можуть встановлюватися спеціальні правові режими такої інформації. Саме специфікою правового режиму, тобто відкритістю такої інформації, обумовлено суспільною важливістю екологічної інформації, зумовлено покладення обов'язку щодо забезпечення доступу до неї на приватних осіб.

За рівнем доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію із обмеженим доступом, а остання, в свою чергу, на конфіденційну, таємну і службову. Втім належність інформації до певного виду інформації *за змістом*, не визначає наперед безумовного

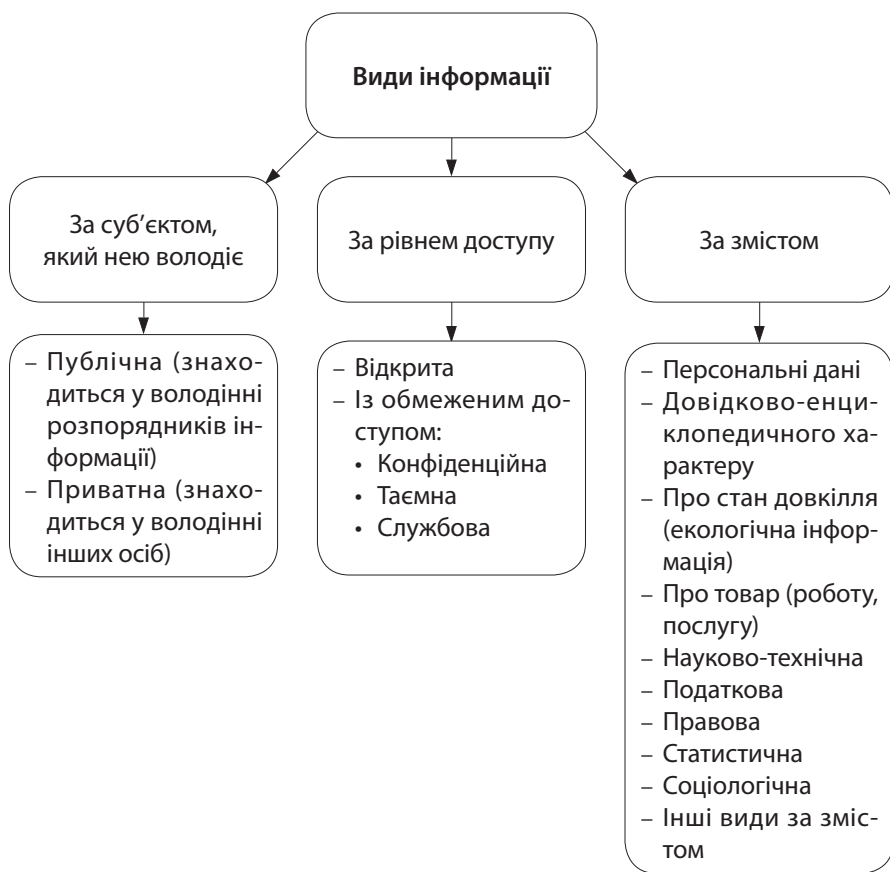


Схема 5. Класифікації видів інформації за різними критеріями.



віднесення такої інформації до категорії відкритої чи інформації із обмеженим доступом. Наприклад, закон встановлює загальне правило, за яким екологічна інформація не може бути віднесена до інформації із обмеженим доступом. Разом з тим закон передбачає одне виключення із цього правила (інформація про місце розташування військових об'єктів може бути обмежена у доступі).

Розділ 2.

Екологічна інформація

Відповідно до ст. 50 Конституції України кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена. Інформація про стан довкілля є суспільно важливою інформацією, а тому надавати її за запитами зобов'язані усі розпорядники, які володіють такою інформацією, і суб'єкти владних повноважень, і суб'єкти господарювання. Така інформація повинна надаватися безкоштовно навіть в разі необхідності виготовлення копії понад 10 сторінок.

Законодавство України на сьогоднішній день оперує кількома тождними термінами — інформація про стан довкілля, інформація про стан навколишнього природного середовища та екологічна інформація. Разом з тим, законодавчі визначення цих термінів дещо відрізняються. Так, в деяких випадках визначення не охоплюють певні види екологічної інформації, певні визначення є більш детальні, ніж інші. (Див. схему б.)

Крім національного законодавства зміст терміну «екологічна інформація» розкривається Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція), ратифікованою Україною у 1999 році.

В умовах розбіжності визначень, вміщених у двох законах та Оргуській конвенції, застосовувати слід визначення, вміщене саме у Конвенції, адже положення міжнародних договорів, ратифікованих Україною, мають вищу юридичну силу порівняно із законами України в разі наявності розбіжностей між їхніми нормами.



Оргуська конвенція	Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»	Закон України «Про інформацію»
Екологічна інформація — це	Інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) — це	Інформація про стан довкілля (екологічна інформація) — це
а) стан таких складових навколишнього середовища, як повітря і атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафт і природні об'єкти, біологічне різноманіття та його компоненти, включаючи генетично змінені організми, та взаємодію між цими складовими;	стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів - землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та рівні їх забруднення; біологічне різноманіття і його компоненти, включаючи генетично змінені організми та їх взаємодію із об'єктами навколишнього природного середовища;	стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими;
б) фактори, такі як речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, політику, законодавство, плани і програми, що впливають або можуть впливати на складові навколишнього середовища, зазначені вище в підпункті а), і аналізі затрат і результатів та інший економічний аналіз і припущення, використані в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища;	джерела, фактори, матеріали, речовини, продукцію, енергію, фізичні фактори (шум, вібрацію, електромагнітне випромінювання, радіацію), які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей; плани і програми, заходи, в тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного середовища;	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);
с) стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових навколишнього середовища або через ці складові, фактори, діяльність або заходи, зазначені вище в підпункті б);		стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля;
	загрозу виникнення і причини надзвичайних екологічних ситуацій, результати ліквідації цих явищ, рекомендації щодо заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на природні об'єкти та здоров'я людей;	інші відомості та/або дані.
	витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування, економічний аналіз, проведений у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля;	
	екологічні прогнози.	

Схема 6. Екологічна інформація



Розділ 3.

Режими доступу до публічної інформації

Положення закону про режими доступу до інформації не мають практичного значення для окреслення обов'язків суб'єктів господарювання з надання доступу, адже останні є «розпорядниками» виключно стосовно суспільно-важливої інформації, доступ до якої не може бути обмежений. Інформація про стан довкілля є одним із видів суспільно-необхідної інформації і закон чітко встановлює, що така інформація не підлягає жодному обмеженню у доступі (така інформація не може бути віднесена до таємної, службової чи конфіденційної інформації), крім інформації про місце розміщення військових об'єктів (ч. 3 ст. 13 Закону України «Про інформацію»). Таким чином, уся екологічна інформація, якою володіють суб'єкти господарювання є відкритою, тобто повинна надаватися за запитами фізичним і юридичним особам.

Разом з тим, для повного розуміння положень нового закону суб'єктами господарювання вбачається доречним у цьому посібнику роз'яснити основні положення закону щодо режимів доступу до інформації.

Закон встановлює, що уся інформація за загальним правилом є відкритою, і лише законами України доступ до певної інформації може бути обмежений. Наприклад, Податковий кодекс, Сімейний кодекс, закони України «Про державну таємницю», «Про адвокатуру», «Про нотаріат», «Про банки і банківську діяльність» встановлюють окремі обмеження в доступі до інформації.

За режимом доступу інформації поділяється на три категорії — таємна, службова і конфіденційна, кожна із яких має свої особливості. (Див. схему 7.)

Суб'єктами прийняття рішення про віднесення певної інформації до таємної є: до державної таємниці — відповідні уповноважені органи державної влади, до банківської — фінансові установи, до професійної — судді, нотаріуси, адвокати, і т.д. Відносити інформацію до службової можуть виключно суб'єкти владних повноважень. До конфіденційної інформацію відносять фізичні та юридичні особи, які володіють такою інформацією. Тому саме на цьому останньому виді інформації із обмеженим доступом вбачається доречним зосередитися у цьому виданні.



	Таємна	Службова	Конфіденційна
Визначення	Інформація, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.	Інформація, що міститься в документах СВП, які становлять внутрішньому службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; Інформація зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.	Інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, та яка може бути поширена у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.
Приклад	Державна, банківська, професійна таємниця (адвокатська, нотаріальна, лікарська, аудиторська, таємниця нарадчої кімнати, страхування), таємниця слідства, усиновлення, кореспонденції;	СВП затверджують Переліки відомостей, що становлять службову інформацію. Документам, які містять службову інформацію, надається гриф "Для службового користування"	Деякі види інформації про особу (національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, інформація про особисте життя фізичної особи); комерційна таємниця
Суб'єкт, який приймає рішення про обмеження доступу до інформації	Залежить від виду таємниці	Виключно суб'єкти владних повноважень	Виключно фізичні та юридичні особи приватного права, тобто усі крім СВП
Правовий режим	Визначається виключно Законом України «Про доступ до публічної інформації» та спеціальними законами	Визначається виключно Законом України «Про доступ до публічної інформації»	Визначається відповідним суб'єктом: фізичною або юридичною особою

Схема 7. Види інформації за режимом доступу



Як вже зазначалося вище, суб'єкти господарювання вважаються розпорядниками інформації в розумінні закону лише в частині суспільно необхідної інформації, власне в силу конституційної заборони усім суб'єктам засекречувати таку інформацію. Більше того, закон містить чітку заборону відносити екологічну інформацію до конфіденційної (ч. 1 ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Разом з тим, часто буває, що документи суб'єктів господарювання, які містять екологічну інформацію, одночасно вміщують і певні відомості, обмежити доступ до яких такий суб'єкт господарювання має усі законні підстави. З огляду на це вбачається доречним детальніше розглянути поняття «комерційної таємниці».

Комерційна таємниця

Відповідно до Цивільного кодексу, України комерційною таємницею є інформація, яка є секретною в тому розумінні, що вона в цілому чи в певній формі та сукупності її складових є невідомою та не є легкодоступною для осіб, які звичайно мають справу з видом інформації, до якого вона належить, у зв'язку з цим має комерційну цінність та була предметом адекватних існуючим обставинам заходів щодо збереження її секретності, вжитих особою, яка законно контролює цю інформацію.

Як визначено Господарським кодексом України, комерційною таємницею можуть бути визнані відомості, пов'язані з виробництвом, технологією, управлінням, фінансовою та іншою діяльністю суб'єкта господарювання, розголошення яких може завдати шкоди інтересам суб'єкта господарювання.

Комерційна таємниця, хоча і використовує слово «таємниця», належить до категорії інформації із обмеженим доступом конфіденційної, а не таємної, оскільки на відміну від таємної інформації склад і обсяг комерційних відомостей, а також спосіб їхнього захисту визначаються самим суб'єктом господарювання, а не законом, як це у випадку таємної інформації.

Обов'язковою ознакою комерційної таємниці є настання економічної шкоди для суб'єкта господарювання в разі розголошення такої інформації і використання її конкурентами. Відомості, які не мають дієвої або потенційної комерційної цінності і відповідно не створюють переваги суб'єкта господарювання в конкурентній боротьбі із іншими



виробниками на ринку, не підлягають охороні, визначеній для комерційної таємниці. Таким чином, вирішуючи спір про надання доступу до певних відомостей, які, на думку суб'єкта господарювання, становлять комерційну таємницю, суд буде зважувати, по-перше, чи дійсно відомості, обмежити доступ до яких намагається такий суб'єкт, мають комерційну цінність, і, по-друге, чи не переважає інтерес громади знати цю інформацію економічний інтерес суб'єкта обмежити доступ до неї. В разі, якщо суд все ж дійде висновку про те, що певні відомості підлягають охороні, не слід забувати про те, що документ — матеріальний носій інформації, який містить екологічну інформацію (із виокремленням із нього окремих відомостей, що були визнані судом комерційною таємницею) усе одно підлягає наданню за запитом.

Законом передбачено, що склад і обсяг відомостей, що становлять комерційну таємницю, визначається безпосередньо суб'єктами господарювання. Разом з тим, Кабінет Міністрів України своєю постановою від 9 серпня 1993 р. № 611 визначив перелік відомостей, що не можуть становити комерційної таємниці. (Див. схему 8.)

Співвідношення інформації і документа

Інформація — це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Документ — це матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі.

Закон встановлює, що обмеженню в доступі підлягає інформація, а не документ. А, отже, запитувачі мають право на доступ до фактичних документів. Таким чином, незаконною є практика переписування деякими розпорядниками у лист-відповідь змісту запитуваних документів, замість надання безпосередньо копій таких документів. Надання доступу до інформації (переписування змісту документа у лист) із одночасним обмеженням у доступі до документа — матеріального носія такої інформації з точки зору закону є безпідставним і протизаконним. З тих самих причин незаконними є і пропозиції ознайомитися із документами із відмовою надати копії (чи надати можливість самостійно зробити копії) таких документів.



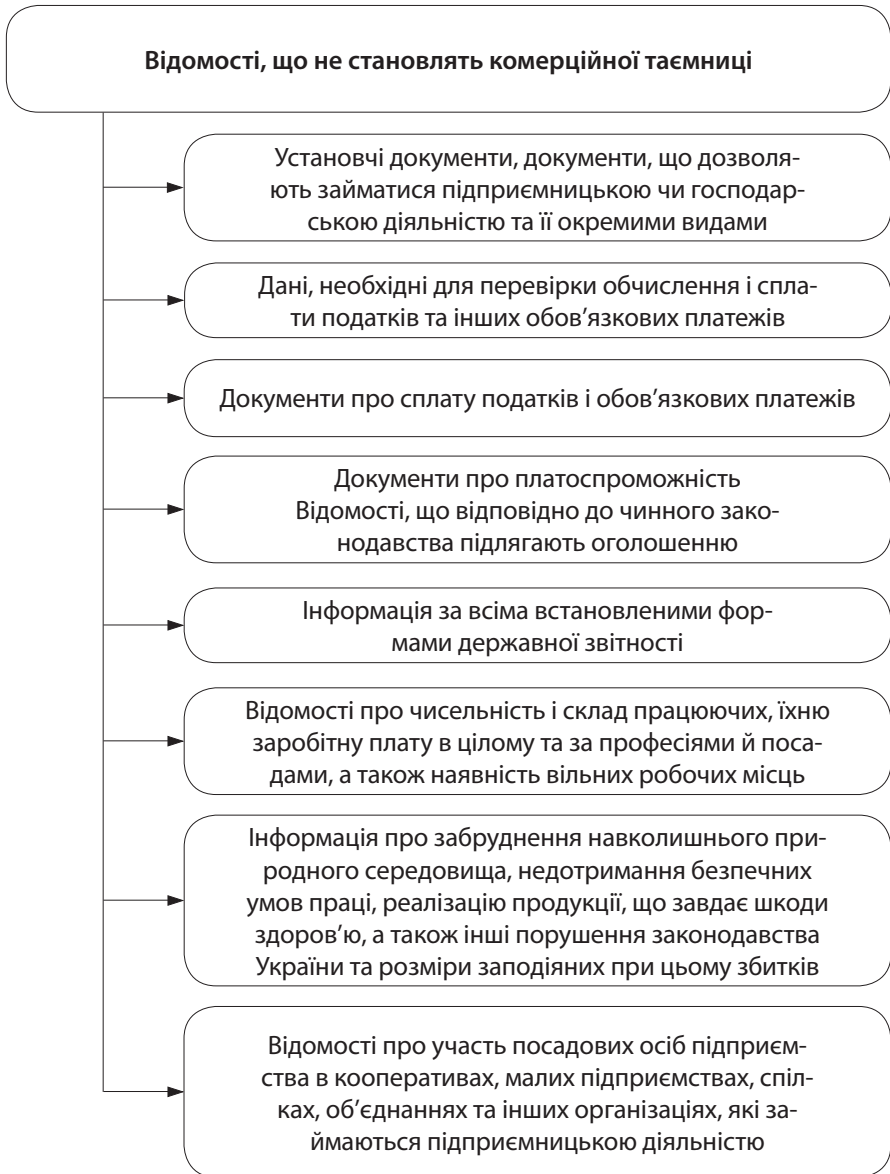


Схема 8. Відомості, що не становлять комерційної таємниці



Якщо ж певний документ містить і відкриту інформацію, і інформацію із обмеженим доступом, закон передбачає, що у такому випадку, для ознайомлення надається інформація з цього документа, доступ до якої необмежений. Наприклад, здійснюється ретушування тексту документа, який містить інформацію із обмеженим доступом, а решта документа у його первинній формі надається запитувачу.

Наприклад, надання проектних і дозвільних документів про військово-об'єкти, які здійснюють вплив на довкілля, здійснюється шляхом вилучення із текстів таких документів інформації про місце розташування таких об'єктів, якщо такі відомості у встановленому законодавством порядку були віднесені до державної таємниці чи службової інформації. В разі, якщо документ приватного підприємства, що здійснює негативний вплив на довкілля, містить одночасно відомості про кількісні і якісні показники викидів, а також елементи технологічного процесу, що становлять комерційну таємницю, такі відомості можуть бути вилучені із тексту документа, але решта документа підлягає наданню за запитом.

Розділ 4.

Поширення публічної інформації

Обов'язки суб'єктів господарювання у сфері публічної інформації

Відповідно до закону, усі розпорядники інформації незалежно від нормативно-правового акта, на підставі якого вони діють, при вирішенні питань щодо доступу до інформації мають керуватися Законом України «Про доступ до публічної інформації». Разом з тим, не увесь спектр обов'язків суб'єктів владних повноважень, що впливають із цього закону, поширюються і на суб'єктів господарювання. (Див. схему 9.)

Закон зобов'язує розпорядників систематично та оперативно, не чекаючи запиту, оприлюднювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення в друкованих виданнях, на веб-сайтах в мережі Інтернет, якщо такі є, а також на інформаційних стендах. Такий вид забезпечення доступу до інформації називається активним, адже оприлюднення здійснюється розпорядником активно/незалежно від надходження запиту. Види інформації, які підлягають обов'язковому активному опублікуван-



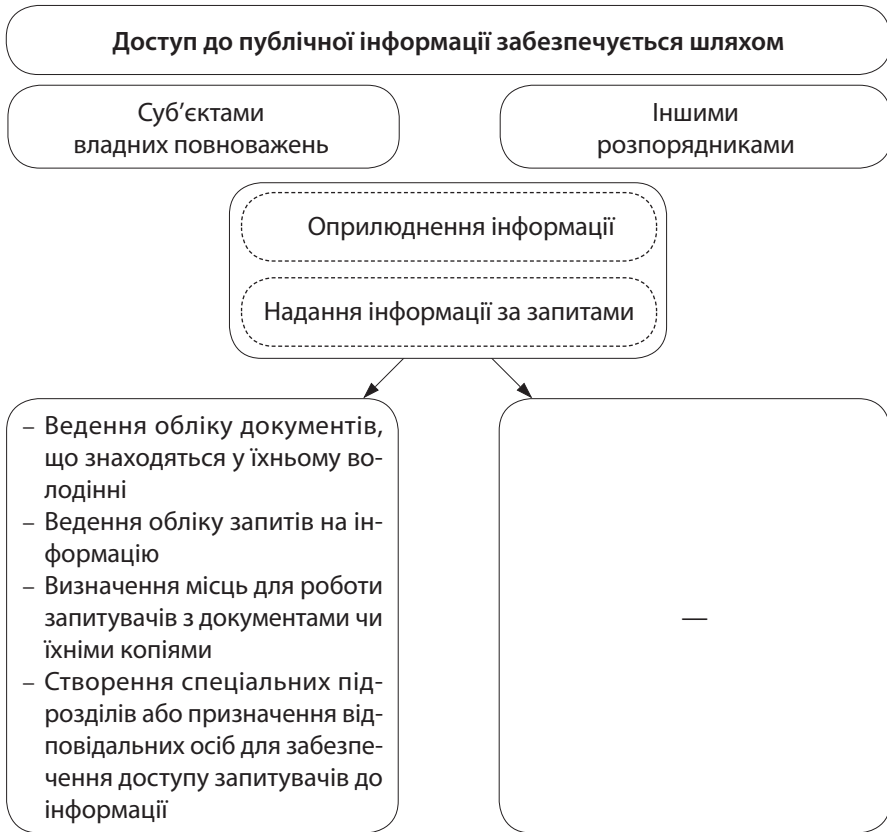


Схема 9. Обов'язки суб'єктів господарювання у сфері публічної інформації

ню усіма розпорядниками, в тому числі суб'єктами господарювання, чітко визначені законодавцем і наведені у схемі 10.

У разі наявності у розпорядника інформації веб-сайту, така інформація підлягає обов'язковому оприлюдненню на такому веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації. На сьогоднішній день законодавство зобов'язує мати свої офіційні веб-сайти усі міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міську державну адміністрацію. Суб'єктів господарювання закон не обмежує у виборі способів оприлюднення публічної інфор-



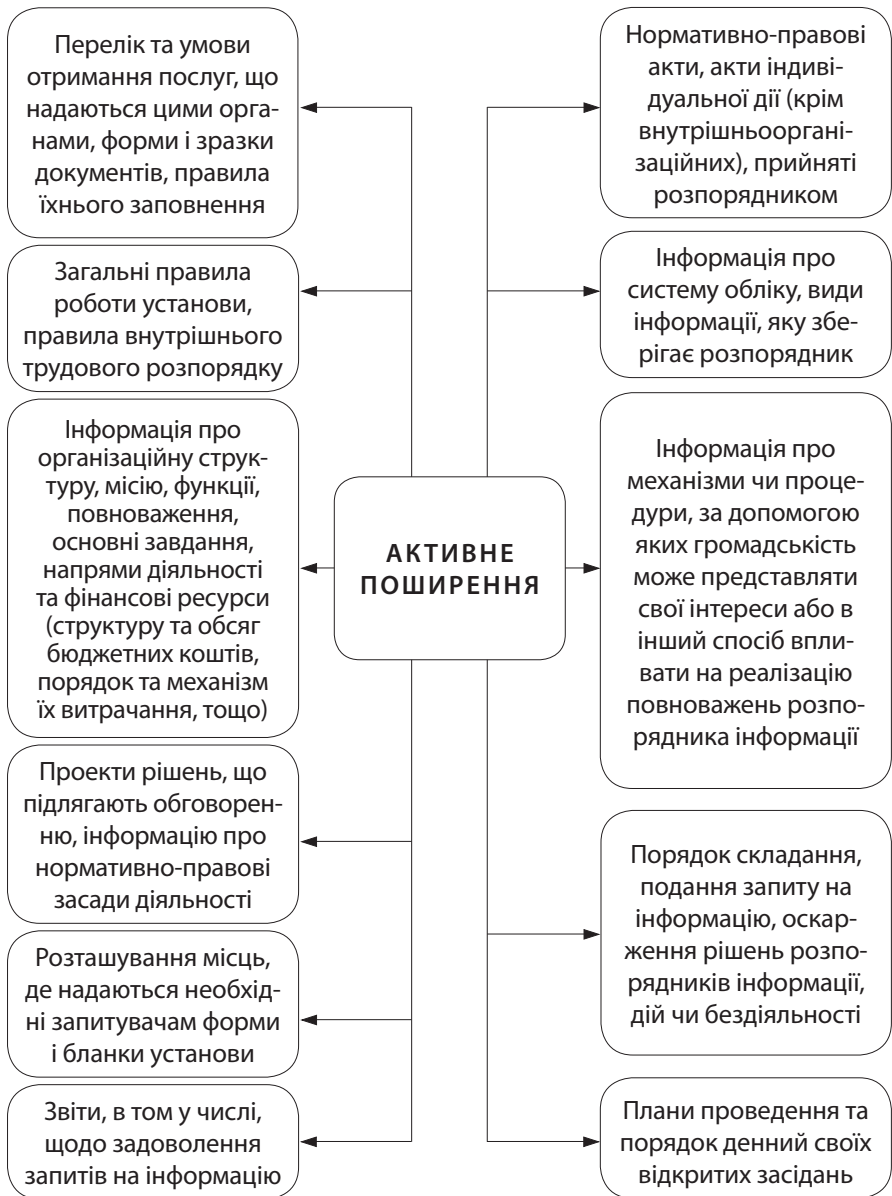


Схема 10. Інформація, яка підлягає обов'язковому опублікуванню усіма розпорядниками, в тому числі суб'єктами господарювання



мації. Втім, враховуючи сучасні реалії, рекомендується підтримувати веб-сайти та розміщати на них наявну екологічну інформацію щонайменше великим підприємствам, віднесеним до 1-3 класу за санітарною класифікацією підприємств. Уся інформація, яка підлягає обов'язковому опублікуванню, публікується невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа. Будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим, підлягає невідкладному оприлюдненню.

Розділ 5.

Надання відповіді на запити

Крім активного оприлюднення інформації, закон встановлює механізм подання запитувачами спеціальних прохань про надання інформації — запитів до розпорядників інформації. (Див. схему 11.)

Запитом на інформацію є прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, яка знаходиться у його володінні. Поняття володіння інформацією не слід розуміти буквально. Обмеження відповіді лише об'єктивно існуючою у розпорядника на момент подання запиту інформацією може становити порушення закону, адже правомірною відмова у задоволенні запиту є лише тоді, коли розпорядник не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит. Нездійснення розпорядником збору чи створення інформації відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, передача такої інформації чи документів іншим особам не звільняє розпорядника від обов'язку надати доступ до запитуваної інформації за запитом. Разом з тим, закон не вимагає від розпорядників створювати якісно нову інформацію у відповідь на запит, яка відповідно до їхньої компетенції не повинна у них бути готовою.

Вищий господарський суд України, вирішуючи спір між МБО «Екологія-Право-Людина» (ЕПЛ) та ВАТ «Миколаївцемент», що належить компанії Lafarge, у спорі про надання ЕПЛ копій матеріалів оцінки впливу на довкілля по даному підприємству та копії висновку держаної екологічної експертизи таких матеріалів постановив, що передання документів третім особам, тобто фізична відсутність носіїв інформації на підприємстві, не звільняє відповідача від обов'язку забезпечити у



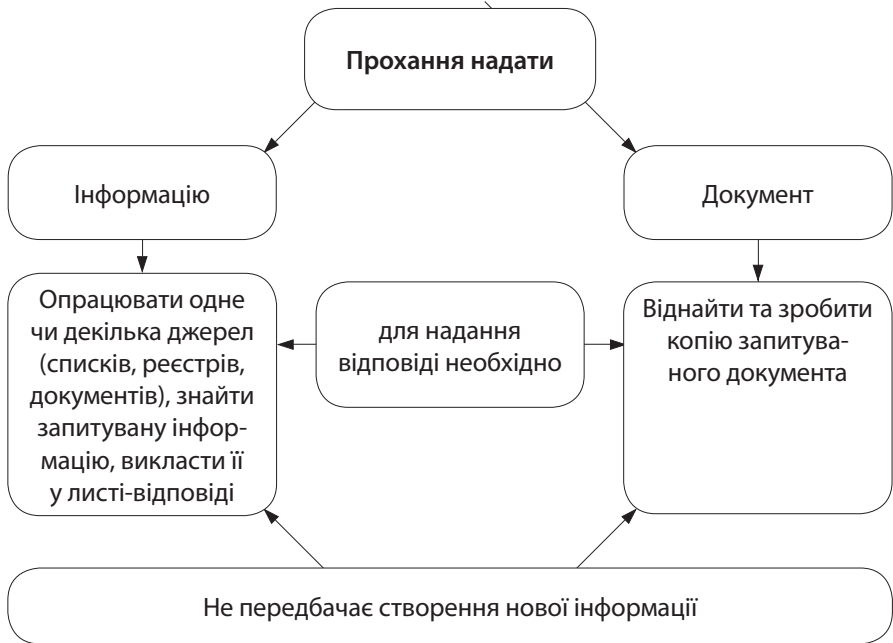


Схема 11. Дії, пов'язані із наданням відповіді на запит

встановлений законом строк доступ позивача до запитуваної екологічної інформації (Постанова ВГСУ від 20 січня 2011 р. № 7/21).

До моменту вступу в силу Закону України «Про доступ до публічної інформації» правильне розмежування запиту в порядку Закону України «Про інформацію» та звернення (заяви, клопотання, пропозиції, скарги) в порядку Закону України «Про звернення громадян» не мало принципово важливого значення. Адже відповіді надавалися в обох випадках впродовж місяця. Зараз же, в умовах значного скорочення часових рамок для надання відповіді на запит (5 робочих днів), важливо чітко і правильно розмежовувати запити і звернення аби не допустити затягнутого розгляду запиту або поспішного вирішенню звернення, яке об'єктивно потребує більше часу для його належного задоволення.

На практиці для правильного розмежування запиту і звернення можна використовувати такий метод: прослідкувати напрямок руху інформаційного потоку. Адже при поданні і задоволенні запиту запитувач повідомляє розпоряднику обмежений опис інформації/деякі реквізити



документа, який він просить, а саме розпорядник надає запитувачу інформацію чи документ, тобто інформація рухається від розпорядника до запитувача. І навпаки, у випадку звернення громадян, саме громадянин повідомляє суб'єкту звернення певну інформацію, реагуючи на яку такий суб'єкт повинен вчинити певні дії (перевірку певних фактів, врахування зауваження, і т д), тобто в основному інформація рухається від громадянина до суб'єкта розгляду звернення. (Див. схему 12.)

Разом з тим, часто буває, що один лист містить у собі поєднання запиту та звернення. Наприклад, особа просить надати копію певного документа і одночасно подає пропозицію чи скаргу. У такому разі в частині запиту відповідь повинна надаватися за правилами Закону України «Про доступ до публічної інформації», а в частині пропозиції чи скарги — за правилами Закону України «Про звернення громадян». Тобто, в разі неможливості повно і об'єктивно вирішити питання, порушене у зверненні, у 5 робочих днів, запитувач/скаржник отримає дві відповіді — одну впродовж 5 робочих днів із копією запитуваного документа, і другу — упродовж місяця із інформацією щодо вирішення його звернення по суті. **Варто відзначити, що не має значення, як запитувач називає свій лист. Обов'язок правильно ідентифікувати запит і звернення за змістом лежить саме на адресаті запиту чи звернення.**

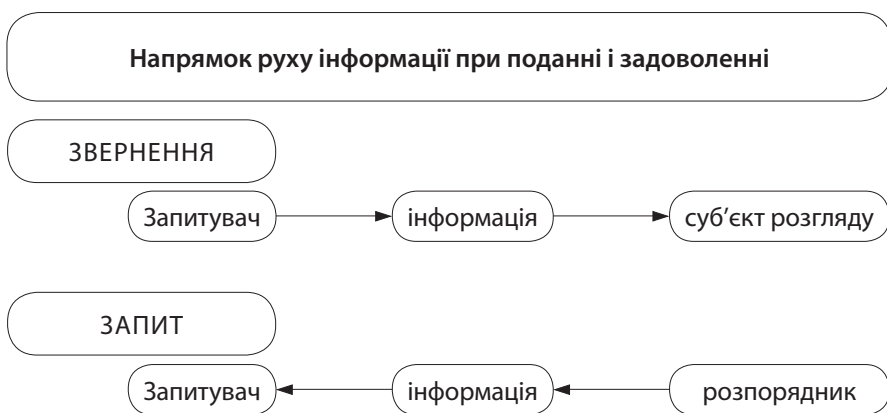


Схема 12. Розмежування запиту та звернення
за напрямом руху інформації



	Звернення громадян	Запит на інформацію
Зміст	<ul style="list-style-type: none"> — пропозиції; — зауваження; — заява; — клопотання; — скарга. 	Прохання надати публічну інформацію, що знаходиться у володінні розпорядника інформації.
Дії	Потребує вчинення певних дій, що тягне за собою створення нової інформації (врахування пропозиції, проведення перевірки за фактами скарги, накладення дисциплінарних стягнень, і т д).	Копіювання документа чи віднайдення інформації. Не потребує узагальнення, аналітичної обробки даних або створення в інший спосіб.
Суб'єкти	<ul style="list-style-type: none"> — громадяни України; — особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території; — об'єднання громадян. 	Фізичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, юридичні особи, крім суб'єктів владних повноважень.
Форма	<ul style="list-style-type: none"> — усна; — письмова. 	<ul style="list-style-type: none"> — усна; — письмова; — інша форма на вибір запитувача (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою).
Реквізити	<ul style="list-style-type: none"> — прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина; — суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги; — підпис і дата. 	<ul style="list-style-type: none"> — 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 в письмовій формі.
Строки розгляду	<ul style="list-style-type: none"> — ті, що не потребують додаткового вивчення — невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх отримання; — інші — не більше одного місяця від дня надходження; — не більше 45 днів, якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо. 	не пізніше 5 робочих днів (7 календарних днів) з моменту його отримання; у виняткових випадках в разі належного обґрунтування відповідь на запит надається не пізніше 48 годин з дня його отримання; строк розгляду запиту може бути продовжено з 5 до 20 робочих днів, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних.

Схема 13. Розмежування звернення громадян та інформаційного запиту



Оплата витрат на копіювання і друк

Враховуючи, що суб'єкти господарювання є розпорядниками інформації в розумінні закону виключно щодо суспільно необхідної інформації, а така надається безоплатно незалежно від об'єму, питання щодо відшкодування фактичних витрат цим розпорядникам взагалі не постає. Тим не менше, для повного розуміння розглянемо положення закону із цього питання.

За звернення плата не стягується. Це ще одна причина правильно розрізняти ці дві форми взаємодії суспільства і структур. На запит інформація теж надається безкоштовно. Разом з тим, закон встановлює правило, за яким у разі, якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш, як 10 сторінок, розпорядник має право на відшкодування фактичних витрат на копіювання та друк.

Але і з цього правила закон встановлює виключення: за надання особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата не стягується. Екологічна інформація є суспільно важливою інформацією і відповідно одним із випадків, коли навіть при перевищенні обсягу у 10 сторінок відповідь все одно надається безкоштовно і розпорядниками суб'єктам владних повноважень, і суб'єктами господарювання.

Відмова у наданні інформації

Не кожен запит на інформацію підлягає задоволенню. Разом з тим, відмова у наданні інформації на запит повинна бути обґрунтованою, тобто містити одну із законних підстав відмови. (Див. схему 14.) Слід пам'ятати, що закон встановлює вичерпний перелік таких підстав і обґрунтування відмови у наданні інформації будь-якими іншими причинами чи обставинами є незаконною відмовою у наданні інформації, за яку передбачена юридична відповідальність. Закон чітко встановлює, що відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел (наприклад, на сайті відповідного розпорядника, у іншого розпорядника, із засобів масової інформації) або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.



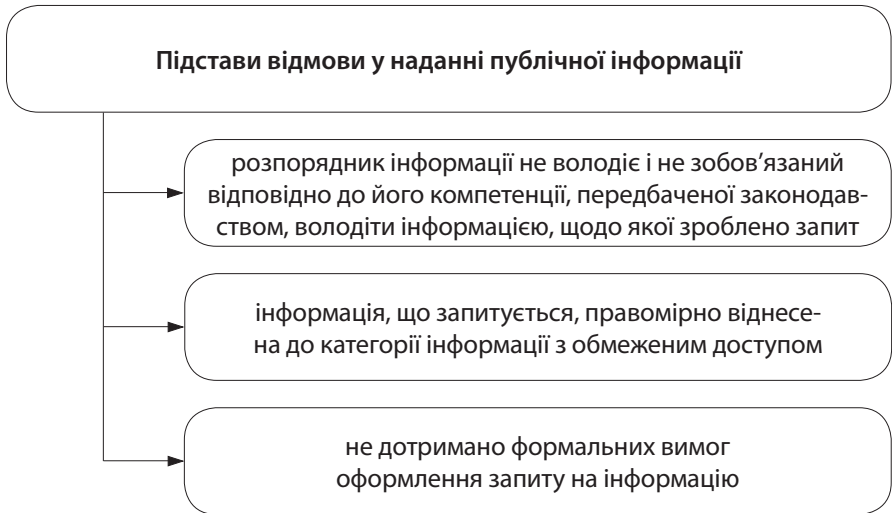


Схема 14. Законні підстави відмови у наданні доступу до інформації

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. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником. Належний розпорядник у такому випадку надає відповідь запитувачу у встановлений законом строк. Закон не вимагає від належного розпорядника надсилати відповідь також і первинному розпоряднику, який отримав запит у зв'язку із помилкою запитувача.

Як і до запиту на інформацію, закон ставить формальні вимоги і до оформлення відмови у наданні останньої. У відмові в задоволенні запиту на інформацію обов'язково зазначається 1) прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації; 2) дату відмови; 3) мотивовану підставу відмови; 4) порядок оскарження відмови; 5) підпис. Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається обов'язково в письмовій формі.

Із досвіду роботи нашої організації видно, що розпорядники практично ніколи не роз'яснюють запитувачам порядку оскарження відмо-



ви у наданні інформації, і не завжди коректно і повно обґрунтовують підстави відмови. Слід мати на увазі, що закон передбачає обов'язок розпорядника не лише послатися на одну із чотирьох підстав, передбачених законом і вказаних вище, але й мотивувати свою відмову. Наприклад, в разі надання відмови з мотивів недодержання запитувачем формальних вимог до запиту, недостатньо послатися на відповідний пункт 22 статті Закону України «Про доступ до публічної інформації». Необхідно обов'язково його обґрунтувати, тобто вказати яких саме реквізитів бракує у запиті.

Розділ 6.

Юридична відповідальність у сфері доступу до публічної інформації

Лише підкріплені відповідальністю будь-які права чи обов'язки набувають реального юридичного змісту. В сфері доступу до інформації законодавець також закріпив відповідні гарантії. Закон передбачає випадки настання юридичної відповідальності у цій сфері, а також спеціальні підстави звільнення від неї.

Відповідальність за порушення

Закон встановлює орієнтовний перелік порушень законодавства про доступ до публічної інформації, за вчинення яких винні особи несуть юридичну відповідальність. Даний перелік є не вичерпний, адже закон встановлює, що й інші порушення, що випливають із Закону України «Про доступ до публічної інформації», можуть бути оскаржені. (Див. схему 15.)

За порушення в сфері доступу до публічної відповідності може наступати кримінальна, адміністративна, дисциплінарна та цивільна відповідальність. Винні службові особи суб'єктів господарювання можуть притягатися до кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності за порушення в сфері забезпечення доступу до публічної інформації. Цивільну відповідальність (відшкодування шкоди) може нести безпосередньо суб'єкт господарювання — юридична особа.





Схема 15. *Порушення в сфері доступу до інформації*

Кримінальна відповідальність

Відповідно до ст. 238 Кримінального кодексу України приховування або умисне перекручення службовою особою відомостей про екологічний, у тому числі радіаційний, стан, який пов'язаний із забрудненням земель, водних ресурсів, атмосферного повітря, харчових продуктів і продовольчої сировини і такий, що негативно впливає на здоров'я людей, рослинний і тваринний світ, а також про стан захворюваності населення в районах з підвищеною екологічною небезпекою, караються штрафом до ста неоподаткованих мінімумів доходів громадян або позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.



Ті самі діяння, вчинені повторно або в місцевості, оголошеній зоною надзвичайної екологічної ситуації, або такі, що спричинили загибель людей чи інші тяжкі наслідки, караються обмеженням волі на строк від двох до п'яти років або позбавленням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого.

Адміністративна відповідальність

Відповідно до статті 91-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення, відмова від надання чи несвоєчасне надання за запитом 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.

Відповідно до статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про доступ до судових рішень» та «Про засади запобігання і протидії корупції», тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повторне протягом року вчинення порушення з числа передбачених частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Дисциплінарна відповідальність

Оскільки порушення у сфері забезпечення доступу до публічної інформації службовою особою суб'єкта господарювання може бути одночасно порушенням його трудових обов'язків, така службова особа може притягатися і до дисциплінарної відповідальності, передбаченої Кодексом законів про працю України. Крім догани і звільнення з роботи щодо винного у порушенні трудових обов'язків працівника, діями яко-



го роботодавцю було заподіяно шкоду, може наставати і матеріальна відповідальність, яка полягає у стягненні такої шкоди за рахунок відрахувань із заробітної плати працівника.

Цивільно-правова відповідальність

Відповідно до закону особи, на думку яких їхні права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди. Така відповідальність можлива в рамках цивільного, якщо запитувачем/позивачем є фізична особа, або господарського процесу, якщо запитувачем/позивачем є юридична особа.

Крім відповідальності за відмову у тій чи іншій формі надати доступ до інформації, закон передбачає і відповідальність розпорядників інформації за порушення режиму секретної, службової чи конфіденційної інформації (в тому числі кримінальну). Разом з тим, законодавець врахував можливість необґрунтованого віднесення певної інформації до інформації із обмеженим доступом і передбачив звільнення осіб від відповідальності в разі, коли поширення такої інформації слугує легітимній меті.

Звільнення від відповідальності

Відповідно до Закону України «Про інформацію», суб'єкти інформаційних відносин звільняються від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно необхідною, тобто право знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» містить положення про те, що особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довіклля, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довікллю. Ця норма перекликається із Конституцією України, яка гарантує кожному право поширювати інформацію про стан довіклля.



Різниця між цими положеннями полягає у тому, що в разі звільнення особи від юридичної відповідальності йдеться про відмову держави від засудження особи, яка вчинила злочин (не постановляється обвинувальний вирок у кримінальному процесі, не застосовується покарання, особа вважається такою, що не притягалася до відповідальності). Разом з тим, концепція звільнення особи від відповідальності виходить із встановлення факту вчинення особою конкретного протиправного діяння, хоч і в силу певних обставин держава відмовилася її переслідувати. На відміну від положень Закону України «Про інформацію» Закон України «Про доступ до публічної інформації» перелічує обставини, які виключають протиправність діяння, тобто вважається, що особа, яка розповсюдила інформацію із обмеженим доступом за умов, передбачених у цій нормі, діяла законно.

Наприклад, адвокат, якому у зв'язку із виконанням його обов'язків стала відома інформація про серйозну загрозу аварійної ситуації на хімічному заводі, що може спричинити загибель людей і значну шкоду довкіллю, не підлягатиме юридичній відповідальності за порушення адвокатської таємниці. Лікар високопосадовця (президента, міністра, тощо) підлягає звільненню від відповідальності за розголошення відомостей про незадовільний психічний стан високопосадовця, оскільки така інформація хоч і за звичайних умов охоронялася би нормами про конфіденційність, враховуючи статус особи, становить суспільний інтерес.



**Перелік нормативно-правових актів у сфері
публічної інформації, які використовувалися
при підготовці посібника**

1. Конституція України.
2. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція).
3. Кримінальний кодекс України.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення.
5. Цивільний кодекс України.
6. Господарський кодекс України.
7. Закон України «Про доступ до публічної інформації».
8. Закон України «Про інформацію».
9. Закон України «Про звернення громадян».
10. Закон України «Про захист персональних даних».
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 1993 р. № 611 «Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці».
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 із змінами від 21.11. 2011 Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади.

У посібнику були також використані правові позиції, викладені у науково-практичному коментарі до Закону України «Про доступ до публічної інформації», за ред. А. Шевченка, — Центр суспільних медіа, Київ: Центр суспільних медіа. — 2012. — 335 с.

Контактна інформація

За безкоштовними детальними консультаціями стосовно організації роботи у сфері публічної інформації пропонуємо звертатися безпосередньо до МБО «Екологія—Право—Людина» у будь-якій зручній для Вас формі.

МБО «Екологія—Право—Людина»

Місцезнаходження: м. Львів. вул. Івана Франка, 9, кв. 1а

Адреса для листування: м. Львів, 79000, а/с 316

Тел.: +38 (032) 24-33-888

Факс: +38 (032) 22-57-682

Електронна пошта: [office \(a\) epl.org.ua](mailto:office(a)epl.org.ua)

Веб сторінка: www.epl.org.ua

Довідкове видання

ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ»
В КОНТЕКСТІ ІНФОРМАЦІЇ ПРО СТАН ДОВКІЛЛЯ:
ПОСІБНИК ДЛЯ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Автор: *Алексєєва Є. А.*

Науковий редактор: *Скрильніков Д. В.*

Літературний редактор: *Кравченко О. В.*

Ілюстрації: *Олена Жінчина*

Підписано до друку 20.07.2012р. Формат 60×84/16.

Папір офсетний. Гарнітура Myriad Pro.

Офсетний друк. Ум. друк. арк. 2,09.

Обл.-вид. арк. 1,73. Наклад 1 000 пр.

Замовлення № 1129.

ТзОВ «Компанія „Манускрипт“»

(Свідоцтво серії ДК № 3628 від 11.11.2009)

79008, м. Львів, вул. Руська, 16

Тел.: (032) 235-52-20, тел./факс: (032) 235-51-40

