

Адреса для листування: а/с 316, м. Львів, 79000, Україна. Адреса: вул. Івана Франка, 9, оф. 1а, м. Львів, 79005.  
Тел./факс: +(38) 032-225-76-82. Тел. +(38) 032-243-38-88. Електронна скринька: [epl@mail.lviv.ua](mailto:epl@mail.lviv.ua). Веб-сайт: <http://epl.org.ua>.

**Державне управління охорони  
навколишнього природного  
середовища у Львівській області**

м. Львів, 79026, вул. Стрийська, 98

**ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК №1/2011**

за результатами громадської експертизи виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» органами державної влади у сфері охорони довкілля у Львівській області

**I. ВСТУПНА ЧАСТИНА**

**Дані про ініціатора  
проведення громадської  
експертизи:**

Міжнародна благодійна організація «Екологія-Право-Людина»  
м. Львів, вул. Івана Франка, буд.9, кв. 1а  
тел.\факс (032) 225 76 82, (032) 243 38 88  
e-mail: [epl@mail.lviv.ua](mailto:epl@mail.lviv.ua)  
[www.epl.org.ua](http://www.epl.org.ua)

**Орган виконавчої  
влади, щодо діяльності  
якого проводилася  
громадська експертиза:**

Державне управління охорони навколишнього природного середовища у Львівській області

**Термін проведення  
громадської експертизи:**

30 вересня - 10 грудня 2011 року

У вересні-грудні 2011 року Міжнародна благодійна організація «Екологія-Право-Людина» (надалі - ЕПЛ) провела громадську експертизу діяльності Державного управління охорони навколишнього природного середовища у Львівській області (далі - Держуправління) у сфері забезпечення доступу до публічної інформації, яка знаходиться у володінні цього суб'єкта владних повноважень.

Громадська експертиза проводилася на підставі Постанови КМУ від 5 листопада 2008 р. N 976 про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Крім Закону України «Про доступ до публічної інформації» та інших нормативно-правових актів у цій сфері під час громадської експертизи було оцінено стан дотримання і виконання Держуправлінням вимог спеціального законодавства у сфері доступу до екологічної інформації, що зумовлено специфікою сфери повноважень даного органу державної влади. Йдеться, передусім, про: Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.

**Метою** експертизи було проведення аналізу та оцінки стану впровадження і виконання Держуправлінням новоприйнятого Закону України «Про доступ до публічної інформації» та підготовка і надання рекомендацій для покращення роботи Держуправління у цій сфері.

**Предметом** експертизи були: інформаційні запити, які надійшли до Держуправління від запитувачів (фізичних і юридичних осіб) за період із 01 червня по 31 серпня 2011 року, відповіді Держуправління на ці запити, нормативні та розпорядчі акти Держуправління, інформація, одержана від держслужбовців в ході інтерв'ю, а також інформація, розміщена на офіційному веб-сайті Держуправління у мережі Інтернет.

Для досягнення мети експертизи було використано наступні **методи**: проведено зустріч і інтерв'ю із службовцями Держуправління, відібрано і проаналізовано копії внутрішньовідомчих актів, прийнятих для впровадження Закону «Про доступ до публічної інформації», відібрано і проаналізовано копії інформаційних запитів, що надійшли до державного управління за літні місяці та відповіді на них, проаналізовано дані (відповіді на запитання та іншу інформацію), отриману в ході зустрічі та інтерв'ю, проаналізовано інформацію, розміщену на офіційному веб-сайті Держуправління у мережі Інтернет.

## II. ОПИСОВА ЧАСТИНА

В першу чергу варто відмітити усестороннє сприяння Держуправління у проведенні ЕПЛ громадської експертизи. Держуправління вчасно відреагувало на запит ЕПЛ про проведення експертизи, спеціалісти Держуправління надали вичерпні відповіді на запитання ЕПЛ та підготували копії усіх запитаних документів (внутрішні нормативні та розпорядчі акти, інформаційні запити та відповіді на них за період літніх місяців 2011 року). Держуправлінням було видано Наказ № 107-і від 10.10.2011 р. «Щодо проведення представниками МБО «Екологія-Право-Людина» громадської експертизи Держуправління ОНПС у Львівській області» та розміщено інформацію про проведення громадської експертизи на офіційній веб-сторінці.

В результаті проведеної експертизи було встановлено:

### **А. Організаційне забезпечення доступу до публічної інформації**

Наказом Держуправління ОНПС у Львівській області від 23.05.2011 р. №53-і було визначено структурний підрозділ, відповідальний за забезпечення доступу до публічної інформації, яким став відділ моніторингу, регулювання біоресурсів, розвитку екомережі і ПЗФ та зв'язків із громадськістю (далі – відділ моніторингу), а також посадові особи, які організовуватимуть доступ до публічної інформації у Держуправління, якими були призначені головний юрисконсульт та головний спеціаліст відділу моніторингу.

Відповіді зміни були внесені у Положення про відділ моніторингу, регулювання біоресурсів, розвитку екомережі і ПЗФ та зв'язків із громадськістю (затвердженого 05.05.2011р.). Так, відповідно до п. 2 Положення одним із головних завдань відділу є забезпечення доступу до публічної інформації екологічного спрямування, а відповідно до п. 8 — забезпечення створення та ведення бази даних екологічної та моніторингової інформації, відповідно до п. 11 — підтримка роботи ВЕБ-сторінки Держуправління. Відповідно до п. 3 Положення відділ виконує наступні функції: п. 3.9. — організовує створення та наповнення бази даних екологічної та моніторингової інформації Держуправління; п. 3.12. — надає засобам масової інформації та на запит установам, організаціям та громадянам інформацію про природоохоронну ситуацію в області і діяльність Держуправління; п. 3.15. — забезпечує доступ зацікавленої громадськості до публічної інформації екологічного спрямування; п. 3.16. — організовує роботу Орхуського інформаційного центру; п. 3.17. — організовує розробку, наповнення та забезпечення актуалізації ВЕБ-сторінки Держуправління. Відповідно до п. 6 Положення відділ взаємодіє з іншими структурними підрозділами Держуправління щодо отримання від них інформації, що необхідна для виконання покладених на відділ завдань, надання узагальненої і такої, що зберігається у базах даних відділу, інформації на запит. Відповідні зміни були внесені у посадові інструкції начальника відділу моніторингу, головного юрисконсульта та головного спеціаліста відділу моніторингу.

### **Б. Облік публічної інформації та запитів**

Відповідно до п. 5 Наказу Держуправління від 23 травня 2011 року №53-і на першого заступника начальника Держуправління, начальника відділу моніторингу, головного юрисконсульта було покладено обов'язок створити із метою доступу до публічної інформації та її збереження електронну систему обліку документів, яка складається із переліку документів, що знаходиться у відповідних підрозділах Держуправління і містить публічну інформацію, та механізму обліку запитів і наданої інформації – до 01.07.2011 року.

Таке положення наказу Держуправління відповідає обов'язку розпорядників публічної інформації, передбаченому п. 2 ч. 1 ст. 14, а саме обов'язку систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні. Відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України «Про доступ до публічної інформації» для забезпечення збереження та доступу до публічної інформації документи, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень, підлягають обов'язковій реєстрації в системі обліку, що має містити: назву документа; дату створення документа; дату надходження документа; джерело інформації (автор, відповідний підрозділ); передбачену законом підставу віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом; строк обмеження доступу до інформації, у разі якщо вона віднесена до інформації з обмеженим доступом; галузь; ключові слова; тип, носій (текстовий документ, плівки, відеозаписи, аудіозаписи тощо); вид (нормативні акти, угоди, рішення, протоколи, звіти, прес-релізи); проекти рішень (доповідні записки, звернення, заяви, подання, пропозиції, листи тощо); форму та місце зберігання документа тощо. Відповідно до ч. 2 цієї ж статті доступ до системи обліку, що містить інформацію про документ, що знаходиться у суб'єкта владних повноважень, забезпечується шляхом оприлюднення на офіційних веб-сайтах суб'єктів владних повноважень такої інформації.

Разом з тим, як видно із офіційної веб-сторінки Держуправління за адресою <http://www.ekology.lviv.ua> така система обліку та сайті Держуправління відсутня. У розділі «Доступ до публічної інформації» на тому ж сайті наявна таблиця, у якій подано інформацію про види інформації та документів, що знаходяться у володінні різних відділів Держуправління. Наприклад,

Відділ державної екологічної експертизи, дозволів і лімітів	дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, дозволи на спецводокористування, висновки державної екологічної експертизи, які не підлягають ДСК
---	--

Розміщення такої інформації на сайті, безумовно, є позитивною ініціативою. Разом з тим, така інформація не є системою обліку документів в розумінні ст. 18 Закону, і відповідно на час проведення експертизи облік усіх документів Держуправління у відповідності до вимог ст.18 закону не вівся, відповідно не забезпечувався і відкритий доступ до такої системи через мережу Інтернет.

Що стосується обліку запитів (на виконання обов'язку передбаченого п. 3 ч. 1 ст. 14 Закону «Про доступ до публічної інформації»), відповідно до абзацу 2 п. 2 Положення про надання публічної інформації у Держуправлінні ОНПС у Львівській області інформаційні запити, які надійшли до Держуправління реєструються секретарем діловодом у спеціальному журналі із вказанням дати і години реєстрації, від кого отримано запит, короткий його зміст, і передаються негайно посадовій особі Держуправління, яка організовує доступ до публічної інформації. Відповідна особа вносить дані запиту до відповідного розділу електронної системи обліку документів, розглядає запит на предмет можливості і термінів його задоволення. Про виконання запиту відповідна посадова особа вносить відповідну відмітку до електронної системи обліку документів з вказанням вихідного номера, дати і (за потреби) години надання інформації.

При проведенні зустрічі у Держуправління було підтверджено фактичне існування і ведення у відповідності до Положення паперового журналу та електронного обліку інформаційних запитів.

## **В. Розміщення публічної інформації на веб-сторінці**

Пункт перший Положення про надання публічної інформації у Держуправлінні ОНПС у Львівській області встановлює перелік інформації інституційного характеру, про структури та контакти, про регуляторні повноваження, про надання послуг, про взаємодію з громадськістю і громадянами, інформацію звітного характеру, яка розміщується на веб-сайті Держуправління. Порівняльний аналіз положень цього пункту Положення Держуправління і ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо оприлюднення інформації розпорядником свідчить про відповідність Положення Держуправління вимогам закону.

Разом із тим, фактична наповненість офіційного веб-сайту Держуправління, хоч і значно покращилася, все ще не в повній мірі відповідає нормативним вимогам.

- 1. Найменування.** На офіційній веб-сторінці Держуправління за адресою <http://www.ekology.lviv.ua/> вказана офіційна назва даного органу державної влади, а саме –

Державне управління охорони навколишнього природного середовища у Львівській області. Разом з тим, назва даного веб-ресурсу звучить – Управління екології і природних ресурсів Львівської області. Рекомендується змінити назву веб-сторінки, для того щоби її назва відповідала назві державного органу для потреб якого вона створена і функціонує.

- 2. Нормативно-правові акти та акти індивідуальної дії.** На офіційній веб-сторінці Держуправління всупереч вимогам закону та Положення Держуправління відсутні нормативно-правові акти, які видаються Держуправління. Наприклад, чинний в Держуправлінні перелік відомостей, що становлять службову інформацію, і відповідно до закону не може бути обмеженим у доступі, відсутній на сайті.

Відсутні на сайті і будь-які акти індивідуальної дії, а саме дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, дозволи на спецводокористування, висновки державної екологічної експертизи, дозвіл на проведення спеціальних робіт із спорудження експлуатаційних свердловин на воду, дозволи на розміщення відходів та ліміти на утворення та розміщення відходів, дозволи на виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин інші дозвільні та погоджувальні документи, тобто акти індивідуальної дії, видані Держуправлінням. У даному контексті звертаємо увагу Держуправління, що попередня практика розміщення на веб-сторінці результатів державної екологічної експертизи замість розміщення повних текстів висновків такої експертизи не відповідає вимогам закону, що вже не раз було підтверджено судами України. В підтвердження того надаємо декілька судових рішень для відома Держуправління.

#### **Г. Надання інформації за запитами**

В рамках громадської експертизи ЕПЛ відібрало у Держуправління для аналізу копії інформаційних запитів та відповідей на них (червень та III квартал 2011 року), а також звіт Держуправління про виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» за вказаний період.

Детальний аналіз таких запитів показав, що Держуправління вчасно, повно і достовірно відповідає на запити громадян, громадських формувань і суб'єктів підприємницької діяльності. У одному випадку на виконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» інформаційний запит був правомірно пересланий Держуправлінням до Державної екологічної інспекції, оскільки задоволення такого запиту належало до компетенції саме Екоінспекції. Також, варто відзначити, що і електронні інформаційні запити належним чином приймаються, реєструються і розглядаються Держуправлінням.

Важливим застереження у даній сфері є наступне. Саме на Держуправління, як на суб'єкта владних повноважень та на розпорядника інформації, закон покладає обов'язок належно реагувати на інформаційні запити і звернення громадян, тобто саме Держуправління незалежно від того, на який закон посилається запитувач/заявник/скаржник, зобов'язане правильно визначити чи надісланий лист є інформаційним запитом чи зверненням (клопотанням, пропозицією, заявою чи скаргою). Ні закон «Про звернення громадян», ні закон «Про доступ до публічної інформації» серед обов'язкових реквізитів відповідно звернень та запитів не передбачають посилання на законодавство України, відповідно навіть в разі коли запит не містить у своєму тексті посилання на Закон України «Про доступ до публічної інформації», але по суті своїй є інформаційним запитом, Держуправління повинно розглядати його саме в порядку Закону України «Про доступ до публічної інформації». І навпаки, в разі якщо громадянин у своєму листі, яке по суті є зверненням, необгрунтовано посилається на вимогу Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо 5 денного строку відповіді Держуправління зобов'язане вчинити усі дії, необхідні для належного розгляду звернення, як цього вимагає Закон України «Про звернення громадян» і надати відповідь невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання, якщо розгляд звернення не потребують додаткового вивчення (пропозиція, клопотання, заява), і у місячний строк, якщо потребує (скарга, заява).

При аналізі запитів та відповідей на них, виявлено помилкове застосування Закону до правовідносин, які він не регулює. Відповідно до положень ч. 2 ст. 2 Закону 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. Серед наданих ЕПЛ 14 запитів та відповідей на них виявлено один запит (Тарнавської Оксани Іванівни від 21.09.2011р.), який за змістом свого прохання відноситься до клопотання (заяви) і повинно було розглядатися відповідно до вимог Закону України «Про звернення громадян», та один запит (від територіального управління Рахункової палати України по Львівській, Волинській, Рівненській та Тернопільській областях), щодо отримання інформації про виконання у 2009-2011 роках спільних заходів передбачених Угодою щодо соціально-економічного розвитку Львівської області, укладеної між Кабінетом Міністрів України та Львівською обласною радою, що належить до відносин щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, на які не поширюється дія Закону України «Про доступ до публічної інформації». Разом з тим, надання Держуправлінням повних і достовірних відповідей на ці запити протягом 5 робочих днів не є порушенням ні Закону України «Про доступ до публічної інформації», ні будь-якого іншого нормативно-правового акту.

#### **Д. Місце для роботи запитувачів із документами**

Спеціальним місцем для роботи запитувачів із документами Положенням Держуправління визначено Орхуський інформаційний центр. Проте під час проведення зустрічі у Держуправлінні було встановлено, що дане приміщення фактично не виділено для цієї мети, оскільки слугує одночасно кабінетом головного юрисконсульта та головного спеціаліста відділу. Зважаючи на маленьку площу даного кабінету, сумнівним є можливість одночасного використання його для ознайомлення запитувачів з документами та нормальної роботи відповідних працівників Держуправління.

### **III. ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ**

Держуправлінням у Львівській області на виконання вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» розроблена і прийнята відповідна нормативна база та налагоджений практичний механізм опрацювання інформаційних запитів. Разом з тим, наявні і деякі не доопрацювання, у зв'язку із якими ЕПЛ надає рекомендації щодо їх усунення, а саме, рекомендується:

- (1) Створити, систематично вести облік документів, що знаходяться у володінні Держуправління, а також забезпечити доступ до такої системи обліку через сайт Держуправління на виконання п. 2 ч. 1 ст. 14, ст. 18 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
- (2) Забезпечити опублікування на сайті Держуправління повних текстів усіх нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії (дозвільних документів), які видаються Держуправлінням на виконання п. 2 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
- (3) Забезпечити (наприклад, шляхом доручення головному юрисконсульту розробити чіткі критерії) розмежування запитів на інформацію і звернень громадян для забезпечення повного і неухильного виконання положень як Закону України «Про доступ до публічної інформації» та і Закону України «Про звернення громадян»;
- (4) Визначити спеціальне місце для ознайомлення запитувачів з документами, яке би дозволило запитувачем належно реалізувати їх право на доступ до публічної інформації, не перешкоджаючи нормальній роботі службовців Держуправління на виконання п. 4 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Керуючись п. 7 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого Постановою КМУ від 05.11.11 р. № 976, просимо розмістити Пропозиції на веб-сайті Держуправління, і у десятиденний строк подати ЕПЛ письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію.

**З повагою,  
виконавчий директор  
МБО «Екологія-Право-Людина»**

**Олена Кравченко**

Виконавці:  
Єлизавета Алексєєва  
Марта Панькевич