

Программа Тасис Европейского Союза
(Украина)

РАЗВИТИЕ СФЕРЫ УПРАВЛЕНИЯ ТВЕРДЫМИ БЫТОВЫМИ ОТХОДАМИ В ДОНЕЦКОЙ ОБЛАСТИ - УКРАИНА

Исследование

нормативно-правовой базы,

регулирующей вопросы

предоставления экологической

информации



Проект финансируется
Европейским Союзом

Проект реализуется консорциумом



Sogreah



GKW Consult



ADEME

Информация о документе

Название отчета	Исследование нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы предоставления экологической информации		
Код	051025 On Provision of Information E.doc	Дата опубликования	25/10/05
Авторы	Филипп ФИШО	§1	
	Вадим БУКРЕЕВ	§2 to §8	
Индекс пересмотра		Издатель	Филипп ФИШО

Внимание!

Проект реализуется консорциумом Sogreah – GKW Consult - ADEME. Содержащиеся в отчете заключения и толкования не обязательно отображают политику или мнение Европейского Союза.

Содержание

1. Запрос информации	4
2. Введение	10
3. Основные положения законодательства Украины об информации	11
4. Экологическая информация	13
5. Охрана информации, составляющей государственную тайну	15
6. Порядок и особенности предоставления экологической информации	18
7. Сравнение законодательства Украины с законодательством Европейского Союза в сфере предоставления экологической информации	21
8. Краткие выводы	23

1. Запрос информации

1.1. Общие положения

Проект Тасис: представляет программу сотрудничества "Развитие сферы управления ТБО в Донецкой области – Украина", осуществляемую по договору между Европейским Союзом и Украиной, в рамках международных соглашений между двумя странами, и финансируемую Европейским Союзом.

Консультант: представляет экспертов и сотрудников консорциума (Sogreah – GKW Consult – ADEME), который заключил контракт с Европейским Союзом на выполнение проекта Тасис. Контракт между консорциумом и ЕС предполагает выполнение всех обязательств общих условий договоров с Европейским Союзом. Эксперты и сотрудники консорциума представлены гражданами нескольких стран: Украины, стран ЕС, или стран СНГ; поэтому по украинскому законодательству они могут рассматриваться как граждане страны или как иностранцы.

Бенефициар: представляет государственные органы Украины, которые нуждаются в технической помощи со стороны ЕС и которые получают все результаты проекта Тасис. Во время выполнения проекта Тасис, бенефициар является партнером, работающим в сотрудничестве с Консультантом.

Техническое задание (ТЗ): документ, в котором описывается проблема Бенефициара, которая требует решения. ТЗ согласовано с Делегацией Европейской Комиссии, Координационным Бюро Тасис Министерства Экономики, и Бенефициаром. ТЗ является основой для работы Консультанта, который на основе этого документа делает свое предложение. Поэтому ТЗ является ключевым документом договорных обязательств Консультанта.

Начальный отчет: в данном отчете корректируется и обновляется рабочая программа и (иногда) вносятся поправки в ТЗ. Отчет отражает эволюцию между временем написания ТЗ и началом выполнения проекта Тасис. Начальный отчет предоставляется на одобрение Бенефициару.

1.2. Предмет запроса

В соответствии с ТЗ и Отчетом о начальном этапе проекта, Бенефициар предложил Консультанту разработать программу организации региональных полигонов ТБО и помочь в запуске этой программы. Это задание включает следующие основные шаги:

- Определение потребностей;
- Расположение полигонов;
- Оценка объема инвестирования;
- Оценка операционных затрат;
- Отбор уже существующих полигонов для использования в течение переходного периода;
- Потребности и месторасположение перегрузочных станций;
- Подготовка документов для ведения переговоров по вопросу финансирования с международными финансовыми институтами.

Два первых шага уже были предприняты, Консультант провел предварительные исследования и предложил 11 участков для размещения новых региональных полигонов.

Последующие подзадачи требуют более детальных изысканий для 11 участков:

- Проверить геологические и гидрогеологические условия участков: это означает переход от информации о наличии глины к уточнению видов глины, проницаемости, толщины слоя глины, крутизны уклона, и присутствия других материалов;
- Составить проект эксплуатации очередей полигона, которые будут иметь минимальную допустимую толщину и крутизну склонов для естественного стока жидкостей, и позволять внедрение и использование всех требуемых установок;
- Рассчитать объем инвестирования работ по строительству полигонов.

Ожидаемый результат – это либо отклонить участок как неблагоприятный для размещения полигона, либо определить резервную мощность, объем инвестирования и операционные затраты для будущего полигона.

Исследования требуют объединения и анализа данных топографии участков и их геологических и гидрогеологических характеристик. Для этих исследований требуется средняя степень точности данных. Для инженерных исследований по строительству полигонов потребуются детальные данные, которые могут быть получены только с помощью оценки и анализа на месте: топографическое исследование, геологические скважины, лабораторные исследования и анализ. Эти работы предполагают немалые финансовые затраты. Задача инженерных исследований – адаптировать проекты объектов к требуемым условиям. Поэтому, обычно эти исследования базируются на данных топографических карт и существующих геологических баз данных.

Топографические карты требуемой степени точности существуют по всей территории Украины.

Геологические и гидрогеологические базы данных принадлежат государственному учреждению «Донецкгеология», которое входит в структуру Министерства экологии и природных ресурсов Украины.

Консультант интересуется возможностью получения этих данных для отобранных участков с целью выполнения задачи по проектным изысканиям для строительства новых полигонов. Бенефициар может предоставить данные лишь в рамках украинского законодательства о секретной информации.

1.3. Точка зрения Консультанта

Консультантом было проведено исследование законодательства, регулирующего получение информации. Проблема может быть разделена на несколько аспектов.

1.3.1. Какая информация является государственной тайной Украины?

Данная информация касается проектов для охраны окружающей среды. Поэтому мы можем сказать, что цель данных – защита окружающей среды, природа (характер) данных – природные ресурсы.

1.3.1.1. Информация

В соответствии со ст. 1 Закона об информации под информацией следует понимать документальные или публично объявленные сведения о действиях и событиях, которые происходят в обществе, государстве и окружающей природной среде.

Закон об информации устанавливает общие правовые основы получения, использования, распространения и сохранения информации, кроме всего прочего этим законом также регулируется доступ к информации и обеспечивается её охрана. Данным законом гарантируется право на информацию, её открытость, доступность и свобода обмена.

Согласно ст. 1 Закона Украины «О топографо-геодезической и картографической деятельности» топографо-геодезическая и картографическая деятельность – это деятельность юридических и физических лиц, направленная помимо прочего на создание топографических и кадастровых карт (планов).

Согласно ст. 1 Кодекса Украины «О недрах» недра – это часть земной коры, которая расположена под поверхностью суши и дном водохранилищ и протягивается до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

Положением о порядке распоряжения картографической информацией определен порядок распоряжения (предоставления в пользование и продажу открытой картографической информацией, которая является государственной собственностью). Порядок же распоряжения картографической информацией с ограниченным доступом определяется другим законом – Законом о государственной тайне.

Картографическая информация – это зафиксированное значение астрономо-геодезических, высотных и гравиметрических измерений, данные топографического и картографического характера, аэрокосмических съемок.

Картографическая информация, являющаяся государственной собственностью и переданная в Государственный картографо-геодезический фонд Украины, предоставляется в пользование на договорных условиях, причем, органам исполнительной власти и органам местного самоуправления – бесплатно.

Согласно п.4 Положения юридические и физические лица, которые желают получить картографическую информацию в пользование, направляют в Государственный комитет природных ресурсов запрос с указанием цели получения информации, территории (региона), на который запрашивается информация, перечень заявленных сведений и степень их детальности (масштаб карты), вид носителя информации и форму предоставления информации. Государственный комитет природных ресурсов должен рассмотреть запрос о предоставлении картографической информации в пользование в течение 10 дней и проинформировать заявителя. При наличии информации запрос удовлетворяется в течение месяца.

Через Госуправление экологии и природных ресурсов можно запрашивать у Государственного Комитета природных ресурсов геологические данные и топографические карты.

1.3.1.2. Охрана окружающей среды

Статья 50 Конституции гарантирует каждому право свободного доступа к информации **о состоянии** окружающей природной среды, а также гарантирует право на её распространение. В дополнение к этому Конституция в императивной форме утверждает, что экологическая информация никем не может быть засекречена.

В соответствии со статьей 13 Закона об информации экологическое направление является одним из основных гарантированных государством направлений информационной деятельности.

К основным видам экологической информации этим Законом причислена информация справочно-энциклопедического характера, которая в соответствии со ст. 24 Закона об информации, представляет собой систематизированные, документальные или публично объявленные сведения об окружающей природной среде. Среди основных источников информации об окружающей природной среде перечислены также путеводители и картографические материалы.

Согласно статьи 9 Закона об охране природной среды к экологическим правам граждан Украины также относятся и свободный доступ к информации о состоянии окружающей природной среды и свободное получение, использование, распространение и сохранение такой информации, за исключением ограничений, установленных законом о государственной тайне.

Согласно статьи 25 Закона об охране окружающей природной среды, под информацией о состоянии окружающей природной среды (экологической информацией) законодатель понимает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или иной материальной форме о состоянии окружающей природной среды или её объектах – земле, воде, недрах, атмосферном воздухе, растительном и животном мире и уровне их загрязнения. Кроме этого, экологическая информация может содержать сведения об опасности возникновения и причинах чрезвычайных экологических ситуаций, результатах ликвидации этих явлений, рекомендации относительно мероприятий по их устранению.

06.07.99 года Украиной ратифицирована Орхусская конвенция от 25.06.98 г. о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, которые касаются окружающей природной среды. Орхусская конвенция ориентирована на существенное расширение участия общественности в принятии решений в области охраны окружающей природной среды, которая предполагает гарантированный доступ к экологической информации на стадиях разработки проектов деятельности, которые могут иметь воздействие на окружающую среду и здоровье населения.

Запрошенные геологические данные и топографические карты относятся к экологической информации, поскольку необходимы для разработки проектов по охране окружающей среды и, таким образом, должны быть открыты для доступа.

1.3.1.3. Природные ресурсы

В статье 13 Конституции задекларировано, что земля, ее недра и другие природные ресурсы, которые находятся в пределах территории Украины, являются объектами права собственности

Украинского народа. От имени Украинского народа права собственника осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления. Согласно ст. 14 Конституции Украины земля является основным национальным богатством, которое находится под особенной охраной государства.

Согласно ст. 1 Закона Украины «О землеустройстве» среди существующих видов работ по сбору информации о земельных ресурсах с целью составления документации по землеустройству предусмотрены такие виды работ, как топографо-геодезические, картографические и другие.

Данные о недрах, которые также можно считать геологическими и гидрогеологическими ресурсами, документируются, т.е. информация такого рода находится в управлении государства.

1.3.1.4. Секретная информация

Согласно ст.1 Закона о государственной тайне государственная тайна (также – секретная информация) – это вид тайной информации, которая охватывает сведения в сфере обороны, экономики, науки и техники, внешних отношений, государственной безопасности и охраны правопорядка, разглашение которых может причинить вред национальной безопасности Украины и которые признаны в установленном данным законом порядке государственной тайной и подлежат охране государством.

Отнесение информации к государственной тайне – процедура принятия государственным экспертом по вопросам тайн решения об отнесении категории сведений или отдельных сведений к государственной тайне путем включения этой информации в Свод сведений, составляющих государственную тайну, и с опубликованием этого Свода.

Закон об информации разделяет информацию на открытую и информацию с ограниченным допуском. Ограничение права на получение открытой информации, к которой относится и экологическая информация запрещается этим законом. Что касается информации с ограниченным допуском, то такая информация делится на конфиденциальную и тайную.

В ч. 11 ст. 30 Закона об информации есть исключение относительно информации с ограниченным допуском (в том числе и информация, содержащая сведения, составляющие государственную тайну): *«информация с ограниченным доступом может быть распространена без согласия её собственника, если эта информация является общественно значимой, то есть если она есть предметом общественного интереса и если право общественности знать эту информацию преобладает над правом её собственника на её защиту».*

В ст. 8 Закона о государственной тайне изложен исчерпывающий перечень информации, которая может быть отнесена к государственной тайне. Согласно ст. 10 Закона о государственной тайне информация считается государственной тайной с момента опубликования данной информации в Своде сведений. Такой вид сведений был утвержден приказом СБУ №52 от 01.03.01.

Этот Свод сведений утратил силу, а вместо него был утвержден приказом Службы безопасности Украины № 440 от 12.08.05 г. новый Свод сведений, которые составляют государственную тайну.

В старом Своде сведений, которые составляют государственную тайну, был изложен пункт 1.59 и звучал так:

Топографические карты и планы масштаба 1:50000 и крупнейших масштабов, специальные карты производные от материалов аэро- и космических съемок, которые созданы в государственной системе координат (независимо от формы и вида носителя информации) на территорию Украины, которые содержат сведения, отнесенные к государственной тайне.

В новом Коде сведений данный пункт звучит иначе:

Сведения о топографических, специальных или цифровых картах или планах городов масштаба 1:25000 и крупнее, составленные на территорию Украины в системе координат 1942 года или в другой системе координат, но в Балтийской системе высот, которые содержат по совокупности всех показателей полную информацию для: детального изучения и оценки местности, ориентирования на ней и указания целей, производства измерений, разных мероприятий хозяйственного и оборонного значения.

Эти же самые карты масштаба 1:25000 и крупнее, на которых ликвидированы географические (прямоугольные) координатные сетки в системе координат 1942 года, углы рамок в общегосударственном разграфлении, пункты плановой и высотной сети, качественные и количественные характеристики объектов местности (перечень которых определяется Генеральным штабом Вооруженных Сил Украины), рельеф, отображен горизонталями с высотой перереза больше 10 м – не является государственной тайной.

Ч. 3 ст. 8 закона о государственной тайне запрещается отнесение к государственной тайне любых сведений, если этим будут суживаться содержание и объем конституционных прав и свобод человека и гражданина. Этой же статьей еще раз была воспроизведена декларативная норма ст. 50 Конституции о том, что не относится к государственной тайне информация о состоянии окружающей среды, опасные природные явления и другие чрезвычайные события, которые могут случиться, и угрожают безопасности граждан.

Топографические карты масштаба 1/25 000°, рельеф которых изображен горизонталями с высотой перереза 10 м, относящиеся лишь к отдельным участкам, на которых ликвидированы географические (прямоугольные) координатные сетки в системе координат 1942 года, углы рамок в общегосударственном разграфлении, пункты плановой и высотной сети, качественные и количественные характеристики объектов местности, не являются государственной тайной.

1.3.2. Имеет ли право Консультант на получение информации?

Что касается иностранцев или лиц без гражданства, то доступ к государственной тайне предоставляется в исключительных случаях на основании международных договоров Украины, согласие на обязательность которых дано Верховным Советом Украины или распоряжением Президента Украины на основании предложения Совета национальной безопасности и обороны Украины.

Согласно ст. 6 Закона об информации, основными направлениями государственной политики является обеспечение доступа граждан к информации, содействие международному сотрудничеству в области информации, а также удовлетворение информационных запросов иностранных граждан.

Согласно статье 7 Закона об информации помимо граждан Украины, юридических лиц и государства субъектами информационных отношений также являются другие государства, их граждане, юридические лица, международные организации и лиц без гражданства.

Общеизвестным правилом сотрудничества является предоставление необходимой информации. В статье 15 меморандума о сотрудничестве, подписанного между Украиной и ЕС 28/12/94 сказано:

Правительство предоставит административную поддержку с целью оказания содействия при реализации проектов, на обязательность которых было получено согласие, а также условия общих правил выполнения таких проектов.

В тексте «Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Европейским Союзом, странами-членами ЕС и Украиной» сказано:

СТАТЬЯ 94

Ни один из пунктов Соглашения не должен препятствовать какой-либо из сторон предпринимать меры:

(а) которые она считает необходимыми в целях предотвращения распространения информации, ставящей под угрозу интересы безопасности;

(б) которые относятся к производству или торговле оружием, обмундированием или военными боеприпасами, исследованиям, разработкам или производству, необходимым для целей обороны, при условии, что такие действия не ухудшат конкурентоспособности продуктов, не предназначенных исключительно для военных целей;

и в ПРИЛОЖЕНИИ V

Украинские ограничения в соответствии со статьей 30(2)(а)

Применение ограничений данного Приложения ни в коем случае не должно привести к ухудшению условий обращения по сравнению с компаниями любой третьей страны.

2. Другие направления

Посредничество при осуществлении сделок с недвижимостью, включая землю

Право собственности и использование природных ресурсов

Использование подпочвенных слоев и природных ресурсов, включая разработку месторождений

Приобретение и продажа природных ресурсов.

В ст. 63 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и Европейским Союзом¹ и их государствами-членами от 14.06.94 г., которое было ратифицировано Законом Украины № 237 от 10.11.94 г., предусмотрены условия развития и укрепления сотрудничества Европейского Союзом с Украиной в области охраны окружающей природной среды. Одним из таких условий является усовершенствование системы информирования о состоянии окружающей природной среды, а само сотрудничество осуществляется путем обмена информацией и экспертами.

Эксперты ЕС имеют право совместно с украинскими экспертами работать с информацией в рамках сотрудничества в области охраны окружающей среды, если эта информация не касается существенных интересов Украины и не ставит под угрозу интересы ее безопасности. Получение информации осуществляется в установленном порядке при наличии соответствующих ходатайств и обоснованных мотиваций при согласовании с украинским партнером.

¹ Любой правительственный орган имеет право предложить Совету по Сотрудничеству между ЕС и Украиной (Статья 85 Соглашения о Партнерстве) рассмотреть данный вопрос.

2. Введение

2.1. Задание

- ✓ Проанализировать законы и нормативно-правовые акты Украины по вопросам предоставления информации о природных ресурсах, проверить, соответствуют ли эти документы международным соглашениям, подписанным Украиной с ЕС и ВТО.
- ✓ Собрать и проанализировать нормативно-правовые документы Украины по вопросам предоставления информации о природных ресурсах (топографические и геологические данные).
- ✓ Проанализировать информацию, содержащуюся в соглашениях ВТО и ЕС и имеющую отношение к вопросу предоставления Украиной информации о природных ресурсах, а также правила защиты географических и геологических данных.
- ✓ Выявить противоречия, несоответствия, существующие ограничения нормативно-правовых документов, сделать выводы относительно существующих для иностранных экспертов возможностей решения задач, связанных с проектированием полигонов.

2.2. Данные

С целью проведения анализа законодательства Украины по вопросу предоставления информации о природных ресурсах были изучены следующие законы и другие нормативно-правовые акты:

- Конституция Украины от 28.06.96 г. (далее – Конституция);
- Закон Украины «Об информации» от 02.10.92 г. № 2657(далее – Закон об информации);
- Закон Украины «О государственной тайне» от 21.01.94 г. № 3855 (далее – Закон о государственной тайне);
- Закон Украины «Об охране окружающей природной среды» от 25.06.91 г. № 1264 (далее – Закон об охране природной среды);
- Земельный кодекс Украины от 25.10.01 г. № 2768 (далее – Земельный кодекс);
- Закон Украины «О землеустройстве» от 22.05.03 г. № 858 (далее – Закон о землеустройстве);
- Закон Украины «О топографо-геодезической и картографической деятельности» от 23.12.98 г. № 353 (далее – Закон о топографо-геодезической и картографической деятельности).
- Кодекс Украины «О недрах» от 27.07.94 г № 132/ 94 (далее – Кодекс о недрах);
- Свод сведений, которые составляют государственную тайну, утвержден приказом Службы безопасности Украины 12.08.05 г. № 440 (далее – Свод сведений);
- Положение о порядке предоставления экологической информации, утверждено приказом Министерства охраны окружающей природной среды Украины 19.12.03 г. (далее – Положение о порядке предоставления экологической информации);
- Положение о порядке распоряжения картографической информацией, утвержденное постановлением КМУ от 25.03.97 г .№ 269 (далее – Положение о порядке распоряжения картографической информацией).

3. Основные положения законодательства Украины об информации

3.1.

В результате анализа вышеизложенных документов установлено следующее:

В соответствии со ст. 1 Закона об информации под информацией следует понимать документальные или публично объявленные сведения о действиях и событиях, которые происходят в обществе, государстве и окружающей природной среде.

Закон об информации устанавливает общие правовые основы получения, использования, распространения и сохранения информации, кроме всего прочего этим законом также регулируется доступ к информации и обеспечивается её охрана. Данным законом гарантируется право на информацию, её открытость, доступность и свобода обмена.

3.2.

Основными направлениями государственной политики согласно ст. 6 Закона об информации является обеспечение доступа граждан к информации, содействие международному сотрудничеству в области информации, а также удовлетворение информационных запросов иностранных украинцев.

3.3.

Государство статьей 34 Конституции каждому гарантирует право собирать, хранить, использовать и распространять информацию устно, письменно или другим способом – на свой выбор.

С целью конкретизации субъективного состава, кому именно государство гарантирует право владеть и пользоваться информацией следует обратиться к статье 7 Закона об информации, в которой закреплён состав субъектов информационных отношений. Так, помимо граждан Украины, юридических лиц и государства субъектами информационных отношений также являются другие государства, их граждане, юридические лица, международные организации и лиц без гражданства.

3.4.

В соответствии со ст. 13 Закона об информации экологическое направление является одним из основных гарантированных государством направлений информационной деятельности.

К основным видам экологической информации этим Законом причислена информация справочно-энциклопедического характера, которая в соответствии со ст. 24 Закон об информации представляет собой систематизированные, документальные или публично объявленные сведения об окружающей природной среде. Среди основных источников информации об окружающей природной среде перечислены также путеводители и картографические материалы.

3.5.

При работе с природоохранным законодательством необходимо обратить внимание на тот факт, что под экологической информацией, прежде всего, следует понимать информацию **о состоянии и уровне загрязнения** отдельных ресурсов природной среды или окружающей природной среды в целом, что, на мой взгляд, является ключевыми словами, позволяющими отличить экологическую информацию от какой-либо другой информации.

Это подтверждает ст. 25.1 Закона об охране природной среды, в которой под информацией о состоянии окружающей природной среды (экологической информацией) законодатель понимает любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или иной материальной форме

о: **состоянии** окружающей природной среды или **её объектах** – земле, воде, недрах, атмосферном воздухе, растительном и животном мире и уровне их загрязнения.

Кроме этого, экологическая информация может содержать сведения об опасности возникновения и причинах чрезвычайных экологических ситуаций, результатах ликвидации этих явлений, рекомендации относительно мероприятий по их устранению.

3.6.

Приведенные выше критерии экологической информации не являются исчерпывающими. Однако на них следует ориентироваться для того, чтобы понять, почему некоторая информация, похожая на экологическую информацию, может быть с ограниченным доступом, что на первый взгляд, вступает в противоречие со ст. 50 Конституции, которая гарантирует каждому право свободного доступа к информации **о состоянии** окружающей природной среды, а также гарантирует право на её распространение. В дополнение к этому Конституция в императивной форме утверждает, что экологическая информация никем не может быть засекречена.

Если критерии экологической информации, как открытой, или, если быть точным, общедоступной информации очерчены верно, то при последующем ознакомлении с данной работой не должно сложиться мнение о нарушении экологических прав граждан Украины, к которым согласно ст. 9 Закона об охране природной среды также относятся и свободный доступ к информации о состоянии окружающей природной среды и свободное получение, использование, распространение и сохранение такой информации, за исключением ограничений, установленных законом о государственной тайне.

4. Экологическая информация

4.1.

В статье 13 Конституции задекларировано, что земля, ее недра и другие природные ресурсы, которые находятся в пределах территории Украины, являются объектами права собственности Украинского народа. От имени Украинского народа права собственника осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления. Согласно ст. 14 Конституции Украины земля является основным национальным богатством, которое находится под особенной охраной государства.

Согласно п. д) ст. 251 Закона об охране природной среды экологическое информационное обеспечение осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий путем обеспечения свободного доступа к экологической информации, которая не содержит государственную тайну и содержится в списках, реестрах, архивах и других источниках.

4.2.

С целью информационного обеспечения, надлежащего сохранения и использования земельных ресурсов органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют мониторинг земель.

Под мониторингом земель в соответствии со ст. 191 Земельного кодекса следует понимать систему наблюдения за состоянием земель с целью своевременного выявления изменений, их оценки, отведения и ликвидации последствий негативных процессов. В системе мониторинга земель осуществляется сбор, обработка, передача, сохранение и анализ информации о состоянии земель, прогнозирование их изменений.

Мониторинг земель является составной частью государственной системы мониторинга окружающей природной среды, и поэтому предоставление информации о состоянии земель органами государственной власти или органами местного самоуправления является открытым.

4.3.

Сбор информации о состоянии таких природных ресурсов как земля, ее недра регламентируется Законом о землеустройстве, Законом о топографо-геодезической и картографической деятельности, Кодексом о недрах и другими нормативно-правовыми актами.

4.3.1.

Согласно ст. 1 Закона Украины «О землеустройстве» среди существующих видов работ по сбору информации о земельных ресурсах с целью составления документации по землеустройству предусмотрены такие виды работ, как топографо-геодезические, картографические и другие.

4.3.2.

Для правильного понимания таких видов работ, как топографо-геодезические и картографические, следует обратиться к Закону о топографо-геодезической и картографической деятельности. Так, согласно ст. 1 Закона Украины «О топографо-геодезической и картографической деятельности» топографо-геодезическая и картографическая деятельность – это деятельность юридических и физических лиц, направленная помимо прочего на создание топографических и кадастровых карт (планов). В свою очередь, для создания таких карт или планов ст. 184 Земельного кодекса предполагает проведение топографо-геодезических, картографических, грунтовых и других исследований и разведывания земель.

В соответствии со ст. 57 Закона о землеустройстве специальные тематические карты и атласы составляются с целью отображения в них состояния земель и их использования, данных

зонирования, определения мероприятий по организации рационального использования и охраны земель.

4.3.3.

Помимо непосредственно земельных ресурсов необходимо также затронуть и недра, информация о которых также подлежит сбору и изучению путем проведения топографо-геодезических, картографических и других видов работ. Для чего необходимо определиться, что же такое недра. Так, согласно ст. 1 Кодекса Украины «О недрах» недра – это часть земной коры, которая расположена под поверхностью суши и дном водохранилищ и протягивается до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

Резюме: Таким образом, следует сделать вывод о том, что отображение в топографических, кадастровых картах и атласах сведений о состоянии земли, её недрах, а также уровне их загрязнения является открытой экологической информацией, доступ к которой не может быть каким-либо образом ограничен органами исполнительной власти или органами местного самоуправления.

5. Охрана информации, составляющей государственную тайну

5.1.

К важнейшим функциям государства согласно ст. 17 Конституции относится обеспечение информационной безопасности Украины.

5.2.

Согласно ст. 1 Закона о государственной тайне государственная тайна (также – секретная информация) – это вид тайной информации, которая охватывает сведения в сфере обороны, экономики, науки и техники, внешних отношений, государственной безопасности и охраны правопорядка, разглашение которых может причинить вред национальной безопасности Украины и которые признаны в установленном данным законом порядке государственной тайной и подлежат охране государством.

Отнесение информации к государственной тайне – процедура принятия государственным экспертом по вопросам тайн решения об отнесении категории сведений или отдельных сведений к государственной тайне путем включения этой информации в Свод сведений, составляющих государственную тайну, и с опубликованием этого Свода.

Помимо Конституции, Закона о государственной тайне, Закона об информации отношения в сфере охраны государственной тайны регулируются международными договорами, согласие на обязательность которых дано Верховным Советом Украины.

5.3.

Закон об информации разделяет информацию на открытую и информацию с ограниченным допуском. Ограничение права на получение открытой информации, к которой относится и экологическая информация запрещается этим законом.

Что касается информации с ограниченным допуском, то такая информация делится на конфиденциальную и тайную.

5.3.1.

В соответствии со ст. 30 Закона об информации к конфиденциальной информации, которая является собственностью государства и находится в пользовании органов государственной власти или органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций всех форм собственности, не могут быть отнесены сведения о состоянии окружающей природной среды, а также другая информация, доступ к которой в соответствии с законами Украины и международных договоров, согласие на обязательность которых представлена Верховным Советом Украины.

5.3.2.

К тайной информации относится информация, которая содержит сведения, составляющие государственную тайну, разглашение которой причиняет вред лицу, обществу и государству. Отнесение информации к категории тайных сведений, которые составляют государственную тайну, и доступ к ней граждан осуществляется в соответствии с Законом о государственной тайне.

5.3.3.

Вместе с тем необходимо обратить внимание на то, что в ч. 11 ст. 30 Закона об информации есть исключение относительно информации с ограниченным допуском (в том числе и информация,

содержащая сведения, составляющие государственную тайну – прим. Автора), которое лишь подтверждает правило. Данная статья гласит, что **«информация с ограниченным доступом может быть распространена без согласия её собственника, если эта информация является общественно значимой, то есть если она есть предметом общественного интереса и если право общественности знать эту информацию преобладает над правом её собственника на её защиту»**.

В противном случае информация, содержащая государственную тайну или конфиденциальная информация, не подлежат обязательному предоставлению для ознакомления по информационным запросам.

5.4.

Секретная информация, как и любая другая информация, является объектом гражданских правоотношений, и поэтому ее собственник имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться такой информацией, однако с учетом ограничений, установленных в интересах национальной безопасности Украины. Если подобные ограничения на секретную информацию причиняют вред ее собственнику, государство возмещает такой вред путем заключения договора между собственником секретной информации и государственным органом и выплаты компенсации.

Заключение договора для собственника секретной информации с государственным органом согласно ст. 6 Закона о государственной тайне является обязательным, в противном случае по решению суда такая информация может быть изъята в собственность государства при условии предварительного и полного возмещения собственнику ее стоимости.

5.5.

В ст. 8 Закона о государственной тайне изложен исчерпывающий перечень информации, которая может быть отнесена к государственной тайне.

После анализа этой статьи закона можно говорить о том, что сведения могут быть отнесены к государственной тайне только при условии включения их в Свод сведений, составляющих государственную тайну путем опубликования, а также при условии, что их разглашение причинит вред интересам национальной безопасности Украины.

5.6.

Ч. 3.ст. 8 закона о государственной тайне запрещается отнесение к государственной тайне любых сведений, если этим будут суживаться содержание и объем конституционных прав и свобод человека и гражданина. Этой же статьей еще раз была воспроизведена декларативная норма ст. 50 Конституции о том, что не относится к государственной тайне информация о состоянии окружающей среды, опасные природные явления и другие чрезвычайные события, которые могут случиться, и угрожают безопасности граждан.

Также не может быть государственной тайной информация, которая согласно законов и международных договоров, согласие на обязательность которых предоставлена Верховным Советом Украины, таковой не является.

5.7.

Отнесение информации к государственной тайне осуществляется исключительно на основании решения государственного эксперта по вопросам тайн в пределах предоставленных ему полномочий. Кроме этого, информация согласно ст. 10 Закона о государственной тайне, считается государственной тайной с момента опубликования данной информации в Своде сведений.

Такой Свод сведений, которые составляют государственную тайну, формирует и публикует в официальных изданиях Служба безопасности Украины **и только на основании решений государственных экспертов по вопросам тайн.**

В статье 12 Закона о государственной тайне раскрывается механизм отнесения полученных сведений с ограниченным доступом. В ней предусмотрено, что на основании и в пределах Свода

сведений, которые составляют государственную тайну, с целью конкретизации и систематизации данных о секретной информации органы государственной власти создают отраслевые или ведомственные развернутые перечни сведений, составляющие государственную тайну. Но для того, чтобы данные Перечни имели силу нормативного документа, они должны быть обязательно согласованы со Службой безопасности Украины, утверждены государственными экспертами по вопросам тайн и зарегистрированы в Службе безопасности Украины.

Закон требует, чтобы эти развернутые Перечни секретных сведений не противоречили Своду сведений, составляющих государственную тайну.

В случае же включения в Свод сведений или в развернутые Перечни информации, которая не может являться секретной, заинтересованные граждане и юридические лица имеют право обжаловать соответствующие решения в суд, кроме этого в суде может быть обжаловано также и решение о засекречивании материальных носителей такой информации.

5.8.

Статьей 14 Закона о государственной тайне предусмотрен порядок отмены решения об отнесении информации к государственной тайне. Он предусматривает два варианта: либо на основании вывода государственного эксперта по вопросам тайн, либо на основании решения суда, в случае обжалования решения о засекречивании информации, с последующим оформлением Службой безопасности Украины путем внесения соответствующих изменений в Свод сведений.

Информация перестает считаться государственной тайной с момента опубликования соответствующих изменений в Своде сведений.

5.9.

При детальном изучении закона о государственной тайне мне довелось убедиться в том, что допуск к сведениям, содержащим государственную тайну, предусмотрен только для граждан Украины, правда, и гражданину Украины также может быть отказано в допуске в связи с его постоянным проживанием за границей или оформлением документов на выезд для постоянного проживания за границей.

Что касается иностранцев или лиц без гражданства, то доступ к государственной тайне предоставляется в исключительных случаях на основании международных договоров Украины, согласие на обязательность которых дано Верховным Советом Украины или распоряжением Президента Украины на основании предложения Совета национальной безопасности и обороны Украины.

Таким образом, можно сделать предварительный вывод о том, что действующее законодательство Украины практически полностью ограничивает возможность получения доступа иностранных граждан и лиц без гражданства к сведениям, которые составляют государственную тайну Украины.

Исключения составляют международные договора Украины, согласие на обязательность которых дано Верховным Советом Украины или распоряжением Президента Украины.

6. Порядок и особенности предоставления экологической информации

6.1.

Что касается экологической информации, то она не может быть отнесена к государственной тайне, если это прямо не указано в Своде сведений, правда, в таком случае говорить об этой информации как об экологической - не приходится, потому что экологическая информация ни в каком виде не может являться государственной тайной.

6.2.

В Порядке предоставления экологической информации предусмотрено, что организация экологического информационного обеспечения осуществляется Министерством охраны окружающей природной среды Украины, его государственными управлениями в областях, предприятиями, учреждениями и организациями. В разделе 2 этого Положения есть перечень сведений, которые должна в себя включать экологическая информация. С помощью этого перечня можно очертить круг вопросов, которые подпадают под понятие экологической информации, и доступ к такой информации не может быть запрещен или ограничен.

6.3.

Экологическая информация включает в себя:

- национальный и областные доклады и отчеты о состоянии окружающей природной среды с освещением динамики ее изменений;
- перечень, тексты и проекты нормативно-правовых актов, которые действуют в сфере охраны окружающей природной среды и отчеты о соблюдении природоохранного законодательства;
- документы по вопросам политики в сфере охраны окружающей природной среды, планы, проекты, программы по её охране.
- Международные сделки в сфере охраны окружающей природной среды и состояние их выполнения;
- Другую информацию о состоянии отдельных объектов окружающей природной среды, если по результатам социальных исследований она оказалась важной для общественности.

6.4.

Согласно разделу 3 Положения о порядке предоставления экологической информации предоставление экологической информации возложено как на Министерство охраны окружающей природной среды Украины, так и непосредственно на госуправления экологии и природных ресурсов в Донецкой области и осуществляется с целью реализации права граждан, их объединений, и юридических лиц на информацию путем:

- получения, хранения, использования и распространения экологической информации устно, письменно или другим способом;
- систематической публикации её в средствах массовой информации, докладах о состоянии окружающей природной среды, распространения информационными службами государственных органов и организаций, публичных выступлений;
- непосредственного доведения её спрашивающим, в том числе с автоматизированных информационно-аналитических экологических систем, библиотечных и архивных фондов, списков, реестров, кадастров.

В п. 3.6. Положения о порядке предоставления экологической информации предусмотрено, что в ответе на запрос о предоставлении экологической информации может быть отказано, если запрашиваемая информация составляет государственную тайну.

6.5.

В Украине действует верховенство права, и Конституция Украины имеет наивысшую юридическую силу, следовательно, ни один закон или нормативно-правовой акт не может противоречить ей, - наоборот, они должны ей соответствовать. По крайней мере, так записано в ст. 8 Конституции.

То, что записано в п. 3.6. Положения вступает в явное противоречие со ст. 50 Конституции, в которой записано, что «каждому гарантируется право свободного доступа к информации о состоянии окружающей природной среды. Такая информация никем не может быть засекречена». Для того, чтобы исключить различное толкование терминов, предлагаю повторно ознакомиться со ст. 8 закона о государственной тайне, которая гласит: «Запрещается отнесение к государственной тайне любых сведений, если этим будут суживаться содержание и объем конституционных прав и свобод человека и гражданина. Не относится к государственной тайне информация о состоянии окружающей природной среды. А ведь ст. 25 Закона об охране природной среды под экологической информацией понимает информацию именно о состоянии окружающей природной среды!

Таким образом, мы приходим к выводу, что п. 3.6. Положения противоречит:

Во-первых, ст. 25 Закона об охране природной среды.

Во-вторых, ст. 8 Закона о государственной тайне.

В-третьих, непосредственно ст. 8 Конституции Украины!

6.6.

Проанализировав Конституцию, законы Украины, а также нормативно-правовые акты, которые прямо запрещают отнесение к государственной тайне экологической информации, можно констатировать, что отказ в предоставлении информации может быть правомерным, если запрашиваемая информация классифицируется не как экологическая, а как информация, имеющая отношение к сфере обороны страны, то есть является государственной тайной.

6.6.1.

Рассмотрев отдельные пункты Положения о порядке распоряжения картографической информацией определен порядок распоряжения (предоставления в пользование и продажу) открытой картографической информацией, которая является государственной собственностью.

Порядок же распоряжения картографической информацией с ограниченным доступом определяется другим законом – Законом о государственной тайне.

Картографическая информация – это зафиксированное значение астрономо-геодезических, высотных и гравиметрических измерений, данные топографического и картографического характера, аэрокосмических съемок.

Картографическая информация, являющаяся государственной собственностью и переданная в Государственный картографо-геодезический фонд Украины¹, предоставляется в пользование на договорных условиях, причем, органам исполнительной власти и органам местного самоуправления – бесплатно.

Согласно п.4 Положения юридические и физические лица, которые желают получить картографическую информацию в пользование, направляют в Государственный комитет природных ресурсов² запрос с указанием цели получения информации, территории (региона), на который запрашивается информация, перечень заявленных сведений и степень их детальности (масштаб карты), вид носителя информации и форму предоставления информации. Государственный комитет природных ресурсов должен рассмотреть запрос о предоставлении картографической информации в пользование в течение 10 дней и проинформировать заявителя. При наличии информации запрос удовлетворяется в течение месяца.

6.6.2.

Если же физическое или юридическое лицо желает приобрести в собственность картографическую информацию, переданную на сохранение в Государственный комитет природных ресурсов, то направляет на имя начальника Главного управления геодезии, картографии и кадастра при КМУ запрос (содержание запроса предусмотрено п. 6 Положения).

Порядок рассмотрения и сроки такие же, как и при получении в пользование картографической информации с одним лишь уточнением, что такая информация может быть продана при условии отсутствия установленных законодательством ограничений на получение информации.

7. Сравнение законодательства Украины с законодательством Европейского Союза в сфере предоставления экологической информации

7.1.

С целью достижения Украиной соответствия третьему Копенгагенскому и Мадридскому критериям приобретения членства в Европейском Союзе (далее – ЕС) Законом Украины от 18.03.04 г. № 1629 была утверждена «Общегосударственная программа адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» (далее – Программа), которая включает в себя адаптацию законодательства. Сам процесс адаптации законодательства Украины предполагает приведение законов Украины и других нормативно-правовых актов в соответствии с *acquis communautaire* (правовой системой ЕС).

Соглашением о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и Европейскими сообществами и их государствами-членами от 14.06.94 г. определены приоритетные сферы адаптации законодательства (далее – УПС).

Адаптация законодательства Украины является планомерным процессом, который включает несколько последовательных этапов. Первый этап исполнения Программы рассчитан на 2004-2007 годы. Одной из приоритетных сфер является охрана окружающей природной среды.

Адаптация законодательства Украины предполагает реформирование правовой системы и постепенного приведения в соответствие с европейскими стандартами и охватывает, в том числе и охрану окружающей природной среды. Правовой основой сотрудничества в области охраны окружающей природной среды являются УПС, международные договоры и сделки, относительно безопасности окружающей природной среды, сторонами которых являются Украина и ЕС.

7.2.

В ст. 63 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и Европейским Союзом и их государствами-членами от 14.06.94 г., которое было ратифицировано Законом Украины № 237 от 10.11.94 г., предусмотрены условия развития и укрепления сотрудничества Европейского Союза с Украиной в области охраны окружающей природной среды. Одним из таких условий является усовершенствование системы информации о состоянии окружающей природной среды, а само сотрудничество осуществляется путем обмена информацией и экспертами.

Вместе с тем, ст. 94 Соглашения о партнерстве позволяет Украине применять любые мероприятия, которые она считает необходимыми для того, чтобы предупредить разглашение информации, которая касается существенных интересов и её безопасности.

7.3.

06.07.99 года Украиной ратифицирована Орхусская конвенция от 25.06.98 г. о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, которые касаются окружающей природной среды. Орхусская конвенция ориентирована на существенное расширение участия общественности в принятии решений в области охраны окружающей природной среды, которая предполагает гарантированный доступ к экологической информации на стадиях разработки проектов деятельности, которые могут иметь воздействие на окружающую среду и здоровье населения.

Согласно определению, изложенному в Конвенции, под экологической информацией следует понимать любую информацию в письменной, аудиовизуальной, электронной или какой-либо иной форме о состоянии составляющих окружающей природной среды, таких как грунт, земля,

ландшафт и природные объекты, а также о планах и программах, которые воздействуют или могут воздействовать на грунт, землю, ландшафт.

Если сравнивать содержание термина «экологическая информация», изложенного в Конвенции и в ст. 25 Закона об охране окружающей природной среды, то можно сделать вывод о том, что с правовой точки зрения, Конвенция не противоречит законодательству Украины, а ее ратификация не привела к существенным изменениям в законодательстве. Практически все принципиальные положения Конвенции регулируются законодательством и отображены в Конституции, Законах Украины об информации, об обращениях граждан, об охране природной среды и других.

7.4.

В разделе «Доступ к экологической информации» Орхусской конвенции Украина гарантирует, что её государственные органы в ответе на запрос о предоставлении экологической информации будут предоставлять общественности такую информацию в рамках национального законодательства в форме соответствующей запросу, а также копии фактических документов, которые содержат или охватывают такую информацию.

Довольно нечеткая формулировка п. 5.2. Орхусской конвенции «в рамках национального законодательства» позволяет неоднозначно трактовать подпункты 3, 4 статьи 4 раздела «Доступ к экологической информации», которые дают право государственным органам отказать в запросе о предоставлении экологической информации по таким основаниям, как:

- а) государственный орган, которому был направлен запрос, не имеет в своем распоряжении соответствующей экологической информации;
- б) запрос является не обоснованным или сформулированным в общем виде.

В запросе о предоставлении экологической информации может быть также отказано, если её распространение может негативно сказаться на:

- национальной обороне или государственной безопасности;
- на конфиденциальности коммерческой и промышленной информации в случаях, когда такая конфиденциальность охраняется законом с целью защиты законных экономических интересов, например, о грунте, земле, недрах, ландшафте, исключение составляет только экологическая информация, касающаяся выбросов в атмосферный воздух, – она подлежит обязательному распространению;
- праве интеллектуальной собственности.

Причем, согласно ст. 5 Конвенции ни одно положение Орхусской конвенции не может повредить праву Украины отказаться от опубликования определенной экологической информации в соответствии с вышеизложенными пунктами ст. 4 Конвенции.

7.5.

Таким образом, Орхусская конвенция даже более лояльна, чем законодательство Украины в вопросах предоставления экологической информации и позволяет государственным органам Украины отказать в предоставлении такой информации, если её распространение может негативно сказаться на национальной обороне или государственной безопасности страны.

8. Краткие выводы

8.1.

Свод сведений, которые составляют государственную тайну, утвержден приказом Службы безопасности Украины. Это не просто рядовой нормативно-правовой акт, это важнейший государственный документ, который касается вопросов государственной тайны, так как все сведения, которые в него включены, составляют государственную тайну и подлежат охране государством.

Приказом Службы безопасности Украины № 440 от 12.08.05 г. утвержден новый Свод сведений, которые составляют государственную тайну.

В старом Своде сведений, которые составляют государственную тайну, был изложен пункт 1.59 и звучал так: «Топографические карты и планы масштаба 1:50000 и крупнейших масштабов, специальные карты производные от материалов аэро- и космических съемок, которые созданы в государственной системе координат (независимо от формы и вида носителя информации) на территорию Украины, которые содержат сведения, отнесенные к государственной тайне».

В новом Своде сведений этот пункт уже выглядит иначе: «Сведения о топографических, специальных или цифровых картах или планах городов масштаба 1:25000 и крупнее, составленные на территорию Украины в системе координат 1942 года или в другой системе координат, но в Балтийской системе высот, которые содержат по совокупности всех показателей полную информацию для: детального изучения и оценки местности, ориентирования на ней и указания целей, производства измерений, разных мероприятий хозяйственного и оборонного значения.

Эти же самые карты масштаба 1:25000 и крупнее, на которых ликвидированы географические (прямоугольные) координатные сетки в системе координат 1942 года, углы рамок в общегосударственном разграфлении, пункты плановой и высотной сети, качественные и количественные характеристики объектов местности (перечень которых определяется Генеральным штабом Вооруженных Сил Украины), рельеф, отображен горизонталями с высотой перепада больше 10 м – не является государственной тайной.

8.2.

Таким образом, если ранее масштаб секретных топографических карт составлял 1:50 000 и крупнее, то сейчас 1: 25 000 и крупнее.

8.3.

В заключение подведем итоги в исследовании темы предоставления экологической информации и остановимся на следующих положениях:

1. отображение в топографических, кадастровых картах и атласах сведений о состоянии земли, её недрах, а также уровне их загрязнения является открытой экологической информацией, доступ к которой не может быть каким-либо образом ограничен органами исполнительной власти или органами местного самоуправления;
2. Ограничение права на получение открытой информации, к которой относится и экологическая информация запрещается Конституцией Украины, Законом о государственной тайне;
3. Отнесение информации к государственной тайне – процедура принятия государственным экспертом по вопросам тайн решения об отнесении категории сведений или отдельных сведений к государственной тайне путем включения этой информации в Свод сведений, составляющих государственную тайну, и с опубликованием этого Свода;
4. Информация с ограниченным доступом может быть распространена без согласия её собственника, если эта информация является общественно значимой, то есть если она

есть предметом общественного интереса и если право общественности знать эту информацию преобладает над правом её собственника на её защиту;

5. Не может быть государственной тайной информация, которая согласно законам и международным договорам, согласие на обязательность которых предоставлена Верховным Советом Украины, является открытой;
6. В случае включения в Свод сведений или в развернутые Перечни информации, которая не может являться секретной, заинтересованные граждане и юридические лица имеют право обжаловать соответствующие решения в суд, кроме этого в суде может быть обжаловано также и решение о засекречивании материальных носителей такой информации;
7. Информация перестает считаться государственной тайной с момента её исключения из Свода сведений, содержащих государственную тайну;
8. Действующее законодательство Украины практически полностью ограничивает возможность получения доступа иностранных граждан и лиц без гражданства к сведениям, которые составляют государственную тайну Украины.