

УДК 342.98+34.038.2

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.13>

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО СТАН ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Діхтієвський Володимир Петрович,  
аспірант кафедри адміністративного  
та господарського права  
(Запорізький національний  
університет, м. Запоріжжя, Україна)

У науковій статті визначено адміністративно-правові засади реалізації доступу до інформації про стан використання природних ресурсів. До системи джерел інформації про стан використання природних ресурсів належать дані моніторингу довкілля, реєстри, автоматизовані бази даних, кадастри природних ресурсів, архіви, а також довідки, видані органами державної влади та їх посадовими особами. Установлено, що адміністративно-правове забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів об'єктивується в нормах права, що містяться в нормативних актах – офіційних документах правотворчого характеру органів державної законодавчої та виконавчої влади. Підкреслено, що правове регулювання доступу до інформації про стан використання природних ресурсів здійснюється відповідним комплексом нормативно-правових документів, що можуть бути класифіковані за юридичною силою, за предметом правового регулювання, за сферою поширення, за суб'єктом прийняття, за характером нормативно-правового впливу. Метою наукової статті визначено характеристику нормативно-правових засад доступу до інформації про стан використання природних ресурсів. Визначено, що нормативно-правова база режиму доступу до інформації про стан використання природних ресурсів в Україні характеризується надмірною розгалуженістю відомчого регулювання з домінуванням актів підзаконної юридичної сили, що свідчить про ситуативний і фрагментарний підходи до вирішення наявних колізійних проблем правозастосування. До системи джерел інформації про стан використання природних ресурсів зараховано дані моніторингу довкілля, реєстри, автоматизовані бази даних, кадастри природних ресурсів, архіви, а також довідки, видані органами державної влади та їх посадовими особами. Обґрунтовано необхідність активізації процесів систематизації інформаційного законодавства в напрямі розроблення та прийняття проекту Інформаційного кодексу України.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, доступ, інформація про стан використання природних ресурсів, інформаційне суспільство.

**LEGAL PRINCIPLES OF ACCESS TO INFORMATION ON THE STATE  
OF USE OF NATURAL RESOURCES**

**Dikhtievskiy Volodymyr Petrovych,**  
Graduate Student at the Department of  
Administrative and Commercial Law  
(Zaporizhia National University,  
Zaporozhye, Ukraine)

The scientific article defines the administrative and legal basis for access to information on the state of use of natural resources. The system of sources of information on the state of use of natural resources includes environmental monitoring data, registers, automated databases, cadastres of natural resources, archives, as well as certificates issued by public authorities and their officials. It is established that the administrative and legal provision of access to information on the state of use of natural resources is objectified in the rules of law contained in regulations – official documents of the law-making nature of the state legislative and executive authorities. It is emphasized that the legal regulation of access to information on the state of use of natural resources is carried out by an appropriate set of legal documents that can be classified by legal force, subject of legal regulation, scope, subject of adoption, the nature of regulatory impact. The purpose of the scientific article is to characterize the regulatory framework for access to information on the state of use of natural resources. It is determined that the legal framework of the regime of access to information on the state of use of natural resources in Ukraine is characterized by excessive branching of departmental regulation with dominance of bylaws, which indicates situational and fragmentary approaches to solving existing conflict of law enforcement problems. The system of sources of information on the state of use of natural resources includes environmental monitoring data, registers, automated databases, cadastres of natural resources, archives, as well as certificates issued by public authorities and their officials. The necessity of intensifying the processes of systematization of information legislation in the direction of development and adoption of the draft Information Code of Ukraine is substantiated.

**Key words:** administrative and legal regulation, access, information on the state of use of natural resources, information society.

**Постановка проблеми.** Визначення формування інформаційного суспільства як пріоритетного вектору розвитку української держави встановлено в Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 9 січня 2007 року, де підкреслено, що інформація є основою розвитку людства, вільний доступ до неї гарантує належне забезпечення прав і законних інтересів кожного [1]. Згідно з визначеною концепцією формування інформаційного суспільства, в Україні встановлено одним із пріоритетних напрямів створення механізмів публікації інформації, яка має суспільне значення, загалом і інформації про стан використання природних ресурсів зокрема.

**Ступінь наукової розробки проблеми.** Окремі проблеми забезпечення доступу до публічної інформації, здійснення характеристики нормативно-правового регулювання його реалізації досліджувалися в наукових працях Т.О. Коломоець, Г.В. Кадникової, Ю.О. Легези, В.А. Ліпкан, О.А. Мандзюк, Л.І. Рудник, В.С. Цимбалюк та інших. Однак питання реалізації доступу до інформації про стан використання природних ресурсів, оптимізації його нормативно-правового регулювання комплексних досліджень не присвячено.

Метою наукової статті є визначення нормативно-правових засад доступу до інформації про стан використання природних ресурсів.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративно-правове забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів об'єктивується в нормах права, що містяться в нормативних актах – офіційних документах правотворчого характеру органів державної законодавчої та виконавчої влади. Правове регулювання доступу до інформації про стан використання природних ресурсів здійснюється певним комплексом нормативно-правових документів, що можуть бути класифіковані за юридичною силою, за предметом правового регулювання, за сферою поширення, за суб'єктом прийняття, за характером нормативно-правового впливу.

Адміністративно-правове забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів характеризується значним масивом нормативно-правових актів.

Центральним актом забезпечення доступу до публічної інформації є законодавство, яке регулює режим доступу до відомостей, що відображають результати діяльності суб'єктів владних повноважень, а також сукупність відомостей, які містяться у відповідних реєстрах, що створюються внаслідок реалізації ними публічно-управлінських функцій.

Стан правового забезпечення доступу до інформації характеризується надлишковою формалізацією. Зокрема, уже у 2008 році правове регулювання інформаційних відносин представлено значним масивом законодавчих актів (їх кількість перевищувала 200), постанов Верховної Ради України, указів Президента України (їх загальна кількість становить понад 400). Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України у сфері інформаційного забезпечення здійснення публічного управління перевищує кількість понад 1000. Масив підзаконних нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади перевищує загальну чисельність понад 1200 [2]. Уже у вересні 2020 року цей показник збільшився майже удвічі. Конституційні засади забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів визначено в Конституції України (ст. ст. 32, 34, 50 тощо) [3].

На законодавчому рівні забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів необхідно відзначити положення таких законодавчих актів, як кодифіковані законодавчі акти (Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства), звичайні закони, серед яких виділяються Закони України: «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про державну таємницю», «Про національну безпеку України», «Про видавничу справу», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення та радіомовлення», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про доступ до судових рішень», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» тощо.

Сукупність законодавчих нормативних актів, прийнятих Верховною Радою України, установлює організаційні процедури забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів, особливості її обігу, установлення обмежень використання тощо.

Необхідно відзначити низку галузевих нормативно-правових актів, що встановлюють особливості обігу інформації про стан використання природних ресурсів. Зокрема, необхідно виділити низку законодавчих актів, зокрема «Про нафту і газ», Гірничий закон України, «Про Державний земельний кадастр», «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» тощо.

Процедура реалізації матеріальних норм, установлених у вищезазначених законодавчих актах, визначена в положеннях Постанов Кабінету Міністрів України: «Питання розпорядження геологічною інформацією» від 7 листопада 2018 р. № 939, «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» від 30 травня 2011 р. № 615, «Про реалізацію експериментального проекту із запровадження проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами шляхом електронних торгів» від 17 жовтня 2018 р. № 848, «Про затвердження Порядку адміністрування Державного земельного кадастру» від 27 грудня 2012 р. № 836, «Про затвердження Порядку охорони геодезичних пунктів» від 8 листопада 2017 р. № 836 тощо.

Окремі акти центральних органів виконавчої влади мають роз'яснювальну природу положень. Зокрема, у Листі Державної фіскальної служби України «Щодо забезпечення адміністрування плати за землю» від 13.07.2017 № 18473/7/99-99-12-02-03-17 визначено, що до системи Державного земельного кадастру включаються відомості про величину нормативної грошової земельної ділянки, а також інформація про документацію із землеустрою та оцінки земель щодо земельної ділянки й інші документи, на підставі яких встановлено відомості про земельну ділянку (ч. 1 ст. 15 Закону України «Про Державний земельний кадастр») [4].

Отже, до системи підзаконних нормативно-правових актів у сфері забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів за своєю юридичною силою належать укази Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади, рішення органів місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 9 Конституції України [3], до складника національної правової системи належать міжнародні правові акти, що ратифіковані Верховною Радою України в установленому законом порядку; тому вимагають аналізу міжнародні правові документи в розрізі забезпечення функціонування режиму доступу до інформації про стан використання природних ресурсів як різновиду публічної інформації.

Одним із визначальних етапів розвитку світових стандартів розбудови правової демократичної держави стало прийняття Загальної Декларації прав людини 10 грудня 1948 року Організацією Об'єднаних Націй [5]. Статтею 19 Загальної декларації прав людини встановлено, що особа має право в межах реалізації права на свободу переконань, на свободу пошуку, одержання та поширення інформації [5]. Деталізація міжнародних стандартів забезпечення прав і свобод людини у сфері інформації в подальшому відбулася в Європейській конвенції прав людини і основоположних свобод [6], де в ст. 10 визначено, що реалізація права на свободу поглядів передбачає свободу «дотримуватися своїх поглядів, одержувати й передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади й незалежно від кордонів».

Спеціальні міжнародно-правові стандарти встановлюються щодо питань доступу та обігу інформації про стан довкілля, яка також за своєю сутністю належить до категорії публічної, володіння якою сприяє належному забезпеченню права кожної особи на сприятливе навколишнє природне середовище. Це закріплено Орхуською конвенцією 1999 р. [7], у ст. 4 якої визначено процедуру реагування державного органу на запит про надання відомостей про стан довкілля. Варто акцентувати увагу, що ст. 1 Орхуської конвенції встановлено, що під державним органом необхідно розуміти не лише орган державної чи муніципальної влади, а й приватних осіб – фізичних чи юридичних осіб, «які виконують державні адміністративні функції згідно з національним законодавством, включаючи конкретні обов'язки, види діяльності й послуги, що мають причетність до навколишнього середовища, а також до державних органів-розпорядників екологічної

інформації зараховано всіх інших учасників правовідносин, що виконують державні обов'язки та функції чи надають публічні послуги, предметом яких є стан навколишнього природного середовища, при цьому вони перебувають під наглядом відповідних центральних органів виконавчої влади» [7].

До системи міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, що є складником законодавства у сфері доступу до публічної інформації, та її складника – інформації про стан використання природних ресурсів зокрема, належать такі міжнародні акти, як Рекомендація № 854 (1979) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про доступ громадськості до інформації, що є в розпорядженні державних органів, та свободу інформації»; Рекомендація № R (81) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про доступ до інформації, що знаходиться в розпорядженні державних органів» 1981 р.; «Йоганнесбурзькі принципи. Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації»; «Модельний закон про свободу інформації» міжнародної неурядової організації «Артикль 19».

Варто відзначити, що виділяється низка міжнародних актів, які, попри відсутність їх ратифікації Верховною Радою України, установлюють основоположні засади забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів. Зокрема, одним із таких міжнародних актів є Рекомендація Rec (2004) 15 Комітету міністрів держав-членів Ради Європи щодо впровадження електронного урядування та Конвенція про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 р. (ETS № 205) [8]. Однак при цьому забезпечення запровадження ідеї електронного урядування та електронного судочинства належить до одного з пріоритетних напрямів розвитку сучасної української держави. Свідченням такого твердження є створення в Україні спеціального центрального органу виконавчої влади, до компетенції якого зараховано сприяння активізації процесів «діджиталізації» здійснення публічного управління, яким є Державне агентство з питань електронного урядування [9].

Особливе значення з питань нормативно-правового регулювання доступу до інформації про стан використання природних ресурсів на міжнародно-правовому рівні має Конвенція про оцінку впливу на навколишнє природне середовище в транскордонному аспекті, ратифікована Законом України від 19.03.1999 № 534-XIV [10], і Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінювання впливу на навколишнє середовище в транскордонному аспекті, ратифікований Законом України від 01.07.2015 № 562-VIII [11]. У подальшому реалізація вимоги перегляду системи ефективності здійснення контролю за використанням природних ресурсів та імплементацією європейських стандартів його здійснення в Україні зумовила здійснення в такій сфері трансформаційних змін. Реформування системи здійснення контролю за використанням природних ресурсів відповідно до європейських стандартів визначило доцільність відмови на законодавчому рівні від процедури проведення державної та громадської екологічної експертизи, що спричинило втрату чинності відповідних нормативно-правових актів. Так, із набуттям чинності Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» [12] скасовано положення Закону України «Про екологічну експертизу» [13] і прийнято цілий масив підзаконних нормативно-правових актів. Так, упровадження оцінювання впливу на довкілля спричинило створення відповідного загальнонаціонального реєстру, порядок ведення якого визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1026 [14].

До системи джерел інформації про стан використання природних ресурсів належать дані моніторингу довкілля, реєстри, автоматизовані бази даних, кадастри природних ресурсів, архіви, а також довідки, видані органами державної влади та їх посадовими особами. Нормативне закріплення процедури доступу до таких відомостей визначено в Положенні про державну систему моніторингу довкілля, затвердженому

Постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 № 391 [15]; Порядку функціонування національної системи оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озоновий шар, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 21.04.2006 № 554 [16]; Вимогах до переліку та змісту документів для надання експертного висновку про рівень надзвичайної ситуації, затверджених Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 04.09.2014 № 905 [17]; Методичних рекомендаціях з розрахунку та узагальнення індикаторних показників моніторингу якості питної води та стану питного водопостачання, затверджених Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 04.03.2013 № 78; Методичних рекомендаціях «Оцінка ризику для здоров'я населення від забруднення атмосферного повітря», затверджених Наказом Міністерства охорони здоров'я від 13.04.2007 № 184 [18], тощо.

Загалом необхідно зробити висновок, що до проблем нормативно-правового регулювання забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів належить невизначеність механізму застосування відповідальності службовців за порушення цих стандартів; підміна законодавчої регламентації регуляцією підзаконними нормативними актами; суперечність норм різних нормативно-правових актів у цій сфері; відсутність належної систематизації нормативно-правових актів. Сфера доступу до екологічної інформації характеризується значним масивом підзаконних «відомчих» нормативно-правових актів, що свідчить про фрагментарний підхід до врегулювання колізійних проблем правозастосування. Подолання проблеми надмірного відомчого регулювання суспільних відносин загалом і з питань забезпечення доступу до екологічної інформації зокрема пов'язується з виключенням зі сфери компетенції більшості центральних органів виконавчої влади, крім вузького кола міністерств, права видавати нормативні акти, що обмежують права та свободи громадян, передусім право на отримання відомостей [19, с. 57].

**Висновки.** Отже, нормативно-правова база режиму доступу до інформації про стан використання природних ресурсів в Україні характеризується надмірною розгалуженістю відомчого регулювання з домінуванням актів підзаконної юридичної сили, що свідчить про ситуативний і фрагментарний підходи до вирішення наявних колізійних проблем правозастосування. Подолання такої проблеми вбачається шляхом активізації процесів систематизації інформаційного законодавства в напрямі розроблення та прийняття проекту Інформаційного кодексу України.

### Список використаних джерел:

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 р. № 537-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 12. Ст. 102.
2. Електронне урядування : навчальний посібник / А.І. Семенченко та ін. Херсон : Грані, 2014. 391 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Щодо забезпечення адміністрування плати за землю : Лист Державної фіскальної служби України від 13.07.2017 № 18473/7/99-99-12-02-03-17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v8473872-17#Text>.
5. Загальна декларація прав людини 1948 р. *Інформаційне законодавство : збірник законодав. актів : у 6 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Чижка*. Київ : Юрид. думка, 2005. Т. 5 : Міжнародно-правові акти в інформаційній сфері. С. 5–17.

6. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.

7. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікована Законом України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV. *Правове регулювання інформаційної діяльності в Україні*: станом на 1 січня 2001 р. / упоряд. С.Е. Демський ; відп. ред. С.П. Павлюк. Київ : Юрінком Інтер, 2001. С. 62–67.

8. Council of Europe Convention on Access to Official Documents CETS № 205. URL: [http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205?coconventions\\_WAR\\_coconventionsportlet\\_languageId=ru\\_RU](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205?coconventions_WAR_coconventionsportlet_languageId=ru_RU).

9. Відкриті дані. Державне агентство з питань електронного урядування. URL: <https://www.e.gov.ua/ua/projects/opendata>.

10. Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному аспекті : Закон України від 19.03.1999 № 534-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 18. Ст. 153.

11. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. Ст. 315.

12. Про екологічну експертизу : Закон України від 9 лютого 1995 року (утратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/95-вр#Text>.

13. Про затвердження Порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1026. *Офіційний вісник України*. 2018. № 2. Ст. 58.

14. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. Ст. 91.

15. Про затвердження Порядку функціонування національної системи оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озоновий шар : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2006 р. № 554. *Офіційний вісник України*. 2006 . № 17. Ст. 1266.

16. Про затвердження Вимог до переліку та змісту документів для надання експертного висновку про рівень надзвичайної ситуації : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 04.09.2014 № 905. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1193-14#Text>.

17. Про затвердження Методичних рекомендацій з розрахунку та узагальнення індикаторних показників моніторингу якості питної води та стану питного водопостачання : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 4 березня 2013 р. № 78. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN85472.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN85472.html).

18. Методичні рекомендації «Оцінка ризику для здоров'я населення від забруднення атмосферного повітря», затверджені Наказом Міністерства охорони здоров'я від 13.04.2007 № 184 : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 13.04.2007 № 184. URL: [https://zakononline.com.ua/documents/show/98354\\_\\_98354](https://zakononline.com.ua/documents/show/98354__98354).

19. Державне управління в Україні / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 437 с.