

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-23>

Діхтієвський Володимир
доктор філософії в галузі права

РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ПРО СТАН ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Анотація. В контексті детермінації відносин адміністративних зобов'язань держави і пов'язаного з ними принципу верховенства права, захисту законних очікувань у сфері забезпечення права особи на доступ до публічної інформації про стан використання природних ресурсів, досліджуються особливості реалізації адміністративної процедури у зазначеній сфері.

Запропоновано вважати, що під категорією адміністративної процедури розуміють заходи публічно-владного характеру органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, інших суб'єктів з надання, одержання та опрацювання інформації щодо забезпечення прав і законних інтересів особи для доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів, що відбуваються в рамках сфери відповідальності носія, який відповідно до закону уповноважений здійснювати публічно-владні управлінські функції.

На думку автора, адміністративні процедури у забезпеченні доступу до публічної інформації є елементом адміністративно-правового механізму, які не пов'язані з дотриманням спеціальних правил про форму процедури. Її здійснення має бути простим, доцільним і короткостроковим. Це означає, що адміністративний

орган може бути гнучким у своїх діях, в залежності від обставин, і самостійно вирішувати коли і в якому обсязі надавати доступ до інформації, але це не повинно суперечити загальним принципам адміністративної процедури, визначеним Конституцією України та законодавством України.

Висвітлюються важливі складові адміністративної процедури у сфері доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів: а) публічно-управлінські відносини; б) зацікавленість громадськості; в) спеціальний суб'єкт правовідносин доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів; г) міжнародні стандарти надання публічної інформації; г) практика Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: адміністративна процедура, забезпечення доступу до публічної інформації, публічна інформація, стан природних ресурсів, громадські екологічні організації, запитувачі інформації, розпорядники інформації, суб'єкти доступу до публічної інформації, запит на інформацію.

Вступ

Питання належного правового регулювання здійснення адміністративних процедур в Україні залишаються актуальними для розвитку вітчизняної правничої науки, що вимагає розробленості відповідного науково-теоретичного підґрунтя системоутворюючої нормотворчої діяльності.

Дослідження сутності адміністративних процедур залишається злободенною теоретичною і практичною проблемою, яка привертає до себе увагу провідних вчених як України, так і зарубіжжя. Найбільш вагомі доктринальні висновки щодо сутності адміністративних процедур, що можуть бути взяті за основу при визначенні особливостей правового режиму обігу публічної

інформації про стан використання природних ресурсів, висловлені у працях В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, О.Ф. Андрійко, Г.В. Кадникової, Н.В. Коваленко, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоець, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Ю.О. Легези, Д.В. Лученко, С.Г. Стеценка, В.П. Тимощука, М.А. Шепель та інші.

Загальноприйнятним є підхід до визначення адміністративної процедури у вузькому та широкому розуміннях. У вузькому значенні під адміністративною процедурою розуміється управлінська діяльність з врегулювання конкретних справ, в тому числі спірного характеру, що виникають у процесі реалізації публічно-владних відносин [1, с. 156].

Натомість, у широкому розумінні до системи адміністративних процедур віднесено нормотворчу та правозахисну діяльність адміністративних органів [2, с. 165]. Виділяється підхід, сутність якого зводиться до віднесення до адміністративних процедур врегулювання публічно-правових спорів у судовому порядку.

1. Загальна характеристика адміністративних процедур в адміністративно-правовій доктрині

Суміжною категорією з поняттям «адміністративна процедура» є поняття «адміністративне провадження». При цьому єдності науково-теоретичних підходів до визначення сутності адміністративної процедури поки що не вироблено. Виділяється науково-теоретичне розуміння адміністративного провадження як тотожної категорії «адміністративна процедура», чи обґрунтовується доцільність співвідношення їх як цілого та частини тощо.

Фактично, останній підхід підтримано більшістю представників науки адміністративного права, зокрема, у наукових розробках Е.Ф. Демського, В.П. Тимощука, Ю.М. Фролова, де визначено, що адміністративна процедура

є загальновстановленим порядком функціонування адміністративного органу, тоді як адміністративне провадження – у конкретній адміністративній справі, залежно від сфери її виникнення, зміни чи припинення (тобто конкретна активна форма діяльності особи).

Законодавче врегулювання здійснення адміністративних процедур та адміністративних проваджень як її складових є гарантією створення ефективного механізму захисту прав та інтересів особи у процесі врегулювання реалізації дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень [3, с. 167].

Саме розуміння адміністративної процедури як сукупності адміністративних проваджень запропоновано у Законі України «Про адміністративну процедуру». При цьому відповідно до пункту 4 частини першої статті 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» під адміністративним провадженням розуміється «урегульований адміністративною процедурою процес розгляду справи, прийняття та виконання адміністративного акта» [4].

Варто відзначити, що Закон України «Про адміністративну процедуру» є перспективним нормативно-правовим базисом реалізації права на доступ до інформації про стан використання природних ресурсів. При цьому адміністративні процедури доступу до публічної інформації в цілому, і зокрема, у сфері доступу до інформації про стан використання природних ресурсів деталізується відповідно до нормативно-правових положень таких Законів України, як Закон України «Про доступ до публічної інформації» [5], «Про захист персональних даних» [6] та інших законодавчих актів у сфері обігу інформації.

Отже, доцільним є проміжний висновок щодо розуміння адміністративної процедури як встановленої чинним законодавством компетенційної функціональної послідовності

управлінських дій адміністративних органів (або адміністративного органу), що своїм результатом має прийняття та/або виконання адміністративного акта з метою забезпечення прав та свобод людини, пріоритетної реалізації забезпечення публічних інтересів у їх складному взаємозв'язку із приватними інтересами.

2. Поняття та роль адміністративних процедур у сфері доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів

Інформація про стан використання природних ресурсів відповідно до положень частини другої статті 13 Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI відноситься до категорії публічної інформації.

В цьому аспекті вартою уваги є класифікація адміністративних процедур у сфері доступу до публічної інформації, що було здійснено Г.В. Кадниковою. Так, дослідницею залежно мети здійснення адміністративного провадження у сфері доступу до публічної інформації виділено регулятивні та охоронні адміністративні процедури.

Г.В. Кадникова під регулятивними адміністративними процедурами у сфері доступу до публічної інформації розуміє реалізацію управлінської діяльності між розпорядником відповідних відомостей та їх запитувачем в межах безспірного провадження. Тоді як охоронні адміністративні процедури у сфері доступу до публічної інформації характеризуються наявністю спірних відносин між учасниками інформаційного обміну, що вимагає втручання з боку третьої особи, для подолання наявного правового конфлікту.

Залежно від цілі використання отриманих відомостей, що мають характер публічної інформації, такі адміністративні

процедури Г.В. Кадниковою класифікуються на надання інформації з подальшим її використанням у комерційній діяльності чи надання інформації з подальшим її використанням у діяльності, що не переслідує задачі отримання прибутку. Різноманітність підстав надання запитувачу публічної інформації адміністративні процедури умовно поділяються на адміністративні процедури, провадження в яких зніщуються за зверненням громадян; за офіційним запитом (народного депутату України, депутатів селищних, сільських та міських рад, адвокату та ін.); в межах кримінального провадження; в межах адміністративно-деліктного провадження.

Структура публічно-управлінських відносин із забезпечення доступу до інформації стан використанням природних ресурсів є трьохелементною. До її складових відноситься об'єкт правовідносин, під яким розуміється, згідно із частиною другою статті 3 Орхуської конвенції відомості про:

- а) стан таких складових навколишнього середовища, як повітря і атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафт і природні об'єкти, біологічне різноманіття та його компоненти, включаючи генетично змінені організми, та взаємодію між цими складовими;
- б) фактори, такі як речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні заходи, угоди в галузі навколишнього середовища, політику, законодавство, плани і програми, що впливають або можуть впливати на складові навколишнього середовища, зазначені вище в підпункті а), і аналізі затрат і результатів та інший економічний аналіз і припущення, використані в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища;

- в) стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових навколишнього середовища або через ці складові, фактори, діяльність або заходи, зазначені вище в підпункті б)».

Відповідно до статті 25 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» інформація про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) – це будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі про:

- стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів – землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та рівні їх забруднення;
- біологічне різноманіття і його компоненти, включаючи генетично видозмінені організми та їх взаємодію із об'єктами навколишнього природного середовища;
- джерела, фактори, матеріали, речовини, продукцію, енергію, фізичні фактори (шум, вібрацію, електромагнітне випромінювання, радіацію), які впливають або можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей;
- загрозу виникнення і причини надзвичайних екологічних ситуацій, результати ліквідації цих явищ, рекомендації щодо заходів, спрямованих на зменшення їх негативного впливу на природні об'єкти та здоров'я людей;
- екологічні прогнози, плани і програми, заходи, в тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного середовища;
- витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього

природного середовища, інших джерел фінансування, економічний аналіз, проведений у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля [7].

Необхідно підкреслити, що право на доступ до інформації про стан використання природних ресурсів визначається як відносне право, тобто право, обмеження якого допускається і міркувань забезпечення вимог національної безпеки, державної та інших видів таємниць. Підтвердженням такої тези є практика ЄСПЛ зокрема, аргументація забезпечення обмеження доступу до екологічної інформації (зокрема, до технічної документації про особливості конструкції атомної електростанції) викладено у рішенні у «Sdružení Jihočeské Matky» (Співдружність матерів Південної Чехії) проти Чеської Республіки» (заява № 19101/03, від 10 липня 2006 року).

Спірні правовідносини в цій справі пов'язані з відмовою у наданні громадській екологічній організації документів і планів атомної електростанції в місті Темелін. У даному рішенні про прийнятність заяви Європейський суд з прав людини вперше застосував статтю 10 Конвенції у випадку, коли влада відмовила у запиті на доступ до адміністративних документів, хоча й не визнав її порушення. У рішенні Європейський суд зазначив: «У результаті Суд вважає, що стаття 10 Конвенції не може витлумачуватись як така, що гарантує абсолютне право доступу до всіх технічних деталей, пов'язаних з будівництвом атомної станції, оскільки, на відміну від інформації про наслідки впливу останньої на довкілля, такі дані не можуть належати до тих, що становлять загальний інтерес» [8, с. 107–125]. Таким чином, природоохоронній громадській організації було відмовлено у доступі не до інформації про стан забруднення довкілля, а безпосередньо про технічну документацію, пов'язану із організацією роботи атомної електростанції.

Постанова у справі *Sdružení Jihočeské Matky*, тим не менш, є важливою, оскільки містить явне і незаперечне визнання застосування статті 10 у випадках відхилення запиту на доступ до публічних чи адміністративних документів. Право на доступ до адміністративних документів не є абсолютним і дійсно може бути обмежене за умови пункту 2 статті 10, з чого випливає, що така відмова повинна бути передбачена законом, мати законну мету і повинна бути необхідною в демократичному суспільстві. Рішення ЄСПЛ від 10 липня 2006 року надало додаткову підтримку та відкрило нові перспективи для громадян, журналістів та громадських організацій щодо доступу до адміністративних документів з питань, що становлять суспільний інтерес.

Суб'єктний склад правовідносин із забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів складається із наступних осіб. Передусім, такими особами є запитувачі інформації (фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень) [9, с. 75–77].

Згідно із міжнародно-правовими стандартами до запитувачів інформації про стан використання природних ресурсів відноситься такий унікальний суб'єкт, як «зацікавлена громадськість», що означає «громадськість, на яку справляє або може справити вплив процес прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, або яка має зацікавленість в цьому процесі; для цілей даного визначення недержавні організації, які сприяють охороні навколишнього середовища та відповідають вимогам національного законодавства, вважаються такими, що мають зацікавленість» (частина п'ята статті 2 Орхуської конвенції).

Наявність достатньої зацікавленості та факт порушення того чи іншого права визначаються згідно з положеннями

національного законодавства і залежно від мети надання зацікавленій громадськості широкого доступу до правосуддя в рамках цієї Конвенції. В цьому контексті для цілей вищенаведеного підпункту: а) достатньо зацікавленості будь-якої неурядової організації, що відповідає вимогам, зазначеним у пункті 5 статті 2 Орхуської конвенції. Для цілей підпункту б), наведеного вище, така організація також має право заявляти про порушення своїх прав.

Положення даного пункту 2 не виключають можливості використання процедури попереднього перегляду адміністративним органом і не зачіпають вимоги щодо вичерпання адміністративних процедур перегляду перед зверненням до судових процедур перегляду в тих випадках, коли така вимога передбачена національним законодавством (пункт 2).

Крім процедур перегляду, передбачених вище пунктами 1 і 2 статті 2 Орхуської конвенції, і без їх порушення, кожна зі Сторін забезпечує представникам громадськості, коли вони відповідають передбаченим законодавством критеріям, якщо такі є, доступ до адміністративних або судових процедур для оскарження дій або бездіяльності приватних осіб і громадських органів, які порушують положення національного законодавства, що стосується навколишнього середовища (пункт 3 Орхуської конвенції).

Крім цього, і без порушення вищенаведеного пункту 1 процедури, згадані вище в пунктах 1, 2, 3, мають забезпечувати адекватні та ефективні засоби правового захисту, включаючи у разі потреби засоби правового захисту у формі судової заборони, і бути справедливими, неупередженими, своєчасними і не пов'язаними з непомірно великими витратами. Рішення, що приймаються відповідно до цієї Статті, надаються або реєструються у письмовій формі. Громадськість має доступ до рішень

судів, а також, у міру можливостей, до рішень інших органів (пункт 4 Орхуської конвенції) [10].

Отже, для забезпечення належної реалізації, зокрема, екологічних прав Орхуська конвенція передбачає у статті 9 право і гарантії доступу до судового й адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені з порушенням права на доступ до інформації чи права на участь у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля, зацікавленій громадськості.

В цьому аспекті заслуговує на увагу постанова Центрального апеляційного господарського суду від 25 червня 2020 року у справі № 904/4470/19, де визначено правомірність здійснення дій суб'єкта природокористування не лише особою, правам та інтересам якої заподіяно шкоду суб'єктом господарювання, а і іншими особами, що мають належний рівень «зацікавленості» у захисті свого права на безпечне довкілля в цілому, і зокрема, – права на доступ до екологічної інформації як його безумовної складової.

Другою не менш важливою групою суб'єктів є розпорядники інформації (суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної

з виконанням їхніх обов'язків; суб'єкти господарювання, які посідають домінуюче становище на ринку, або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них); структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації (ст. ст. 12, 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Отже, спеціальним суб'єктом правовідносин доступу до інформації про стан використання природних ресурсів є розпорядники таких відомостей. До розпорядників публічної інформації також належать суб'єкти господарювання, що володіють інформацією про стан довкілля; інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту; інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією) (стаття 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Останнім елементом відносин із забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів є сукупність прав та обов'язків суб'єктів таких правовідносин. Нормативно-правове регулювання реалізації права особи на доступ до інформації про стан використання природних ресурсів визначено передусім в положеннях Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів може бути надана здійснено як у активній формі (тобто шляхом реагування розпорядником публічної інформації на відповідний інформаційний запит), або у пасивній формі шляхом забезпечення доступу до такої

категорії інформації, розміщеної на офіційному вебсайті суб'єкта чи шляхом здійснення інших форм оприлюднення відомостей про стан використання та охорони довкілля (стаття 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Згідно із частиною першою статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначено, що запитом на інформацію є «прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні».

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України є розпорядником публічної інформації, що була отримана або створена в процесі реалізації повноважень, передбачених законодавчими актами і знаходиться у володінні міністерства.

Запит на інформацію про стан використання природних ресурсів може бути подано як у письмовій формі особисто чи за допомогою засобів поштового, телекомунікаційного зв'язку.

Чинним законодавством України не встановлюється чіткої регламентації вимоги дотримання форми запиту на інформацію про стан використання природних ресурсів, що дозволяє зробити висновок про прийнятність його подання у довільній формі.

При цьому запит на екологічну інформацію повинен мати такі реквізити, як ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу, адресу електронної пошти або номер засобу зв'язку (якщо такий є); загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит (якщо запитувачу це відомо); підпис і дату (за умови подання письмового запиту).

На імперативності забезпечення прозорості та публічності обігу інформації про стан використання природних ресурсів наголошує у своїх дослідженнях О.А. Городов.

Варто відзначити хибність підходу О.Є. Помазуєва, який визначає звернення громадян як єдину форму реалізації права доступу до публічної інформації. Натомість І.З. Харечко, розглядаючи проблематику забезпечення доступу до інформації про стан здійснення публічного управління, обґрунтовує високий рівень ефективності її оприлюднення шляхом її розміщення на офіційних ресурсах органів державної влади та місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічного управління, що пов'язується із безоплатністю та оперативністю такої форми поширення відповідних відомостей.

В.П. Тимощук відзначає, що реалізація адміністративних процедур у сфері доступу до інформації про стан використання природних ресурсів відбувається з дотриманням встановлених стадій. Стадіями адміністративних процедур визначаються:

- 1) подання заяви та прийняття її до розгляду державним органом, посадовою особою;
- 2) розгляд справи, вибір відповідних матеріальних правових норм;
- 3) винесення рішення;
- 4) виконання рішення;
- 5) оскарження рішення.

Науково-теоретичний підхід представників адміністративної науки є дещо схожим до розуміння сутності стадій адміністративних процедур є дещо схожим. Загальновизнаним є підхід, сутність якого зводиться до виділення таких стадій адміністративної процедури, як:

- 1) підготовка справи до розгляду;
- 2) розгляд і вирішення справи;
- 3) оформлення адміністративного акта, інформування про його прийняття учасників справи;
- 4) перегляд адміністративного акта.

Відповідно до нормативно-правових положень проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» визначено такі основні та факультативні стадії адміністративного провадження:

- 1) ініціювання адміністративного провадження (подання заяви, порядок подання заяви, її реєстрація; порушення адміністративного провадження за ініціативою адміністративного органу) або відмова у розгляді та вирішенні заяви (основна стадія);
- 2) розгляд справи по суті (основна стадія) (в тому числі шляхом проведення слухання у справі);
- 3) прийняття рішення (адміністративного акта) у справі (основна стадія);
- 4) адміністративне оскарження (факультативна стадія);
- 5) відкликання або визнання адміністративного акта недійсним (факультативна стадія);
- 6) виконання адміністративного акта (основна стадія).

До позитивних характеристик нормативних положень проекту Закону України відноситься запровадження стадії відкликання або визнання адміністративного акта недійсним (частина друга статті 68). Підставами для визнання адміністративного акта недійсним є встановлення факту порушення режиму законності, який передбачає забезпечення захисту публічних інтересів. При цьому нормативно-правовими положеннями має бути визначено підстави для відкликання адміністративного акта, головною серед яких є його протиправність, при цьому внаслідок відкликання такого акта не мають бути порушені права та свободи інших учасників правовідносин.

Доцільним є здійснення в межах даного дисертаційного дослідження розгляду питання реалізації адміністративних процедур доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів.

Початковою стадією провадження із надання доступу до відомостей про стан використання природних ресурсів є подання особою заяви та прийняття її до розгляду уповноваженим суб'єктом щодо доступу до публічної інформації, що відноситься до активної форми здійснення суб'єктивних публічних прав. На цій стадії споживач адміністративної процедури з реалізації права на доступ до публічної інформації офіційно виражає намір реалізувати своє право або обов'язок [11, с. 12].

Другою стадією є розгляд інформаційного запиту по суті [12, с. 117–120]. Розпорядником екологічної інформації відповідь на запит має бути подана впродовж п'яти робочих днів з дня отримання запиту (частина перша статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту (частина друга статті 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Реалізація права на доступ до екологічної інформації може бути поєднано із вимогою її розпорядника стягнення оплати послуг із копіювання запитуваних відомостей, у разі якщо їх обсяг перевищує 10 сторінок: запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 року № 740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію». Про це протягом п'яти робочих днів з дня надходження

запиту повідомляється запитувачу із зазначенням обсягу фактичних витрат, пов'язаних із копіюванням або друком документів, та реквізитів і порядку відшкодування таких витрат. Надання інформації здійснюється після підтвердження оплати вартості фактичних витрат.

Надіслані на адресу розпорядника інформації запити підлягають спеціальному обліку. Спеціальний облік запитів про надання публічної інформації здійснюється у порядку, встановленому розпорядником таких даних (пункт 3 частини першої статті 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

До обов'язків запитувачів передусім належить використання публічної інформації з відповідним посиланням на джерело отримання таких даних (абзац 2 частини другої статті 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Надання публічної інформації не може порушувати міжнародних стандартів її поширення; зокрема, спеціальної вимогою зазначених стандартів є дотримання режиму захисту персональних даних про фізичну особу в порядку, визначеному Законом України «Про захист персональних даних».

Приміром, частина друга статті 10 Закону України «Про захист персональних даних» закріплює, що використання персональних даних допускається за умови створення належних умов для захисту цих даних.

Крім того, встановлюється ряд заборон стосовно поширення публічної інформації, що містить персональні дані, а саме:

- 1) розголошення відомостей стосовно суб'єктів персональних даних, доступ до персональних даних яких надається іншим суб'єктам відносин, пов'язаних з такими даними (частина друга статті 10 Закону України «Про захист персональних даних»);

- 2) використання персональних даних працівниками суб'єктів відносин, пов'язаних з персональними даними, поза межами здійснення ними їх функціональних повноважень (частина третя статті 10 Закону України «Про захист персональних даних»).

3. Реалізація права громадськості на інформацію у сфері використання природних ресурсів

Аналізуючи значущість забезпечення реалізації права громадськості на інформацію у справі оптимізації механізму публічного управління у сфері використання природних ресурсів, Ю.О. Легеза підкреслює, що об'єктивізація зазначеного права відбувається в таких формах, як подання звернень, сприяння поширенню екологічної освіти, в тому числі шляхом відкриття інформаційно-тренінгових центрів по всій Україні, проведення науково-дослідної діяльності та науково-дослідних заходів (конференцій, круглих столів, семінарів), організація природоохоронних акцій, подання електронних петицій [13, с. 144–145].

Підставами відмови на інформаційний запит про надання доступу до інформації про стан використання природних ресурсів визначено такі обставини, як:

- запитувані відомості у розпорядника інформації є відсутніми;
- запитувані відомості відносяться до категорії таких, що є обмеженими у доступі;
- запитувачем інформації не сплачено послуги за друкування відповіді на запит у разі перебільшення встановленого обсягу;
- інформаційний запит складено з порушенням вимог, встановлених статтею 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Реалізація зазначеної норми щодо обмеження доступу до інформації про стан використання природних ресурсів відзначається, зокрема, у динаміці адміністративно-судочинних правовідносин.

Зокрема, вартою уваги є рішення Третього апеляційного адміністративного суду від 28 лютого 2019 року в справі № 804/2944/18 (ЗП/0840/170/18). У досліджуваній справі запитувач публічної інформації про стан забруднення атмосферного повітря регіону було хибно адресовано до Дніпропетровської обласної державної адміністрації, якою вже в подальшому запит було скеровано за належністю – до АТ «ДТЕК ДНІПРОЕНЕРГО». З врахуванням помилковості подання інформаційного запиту відповідальність Дніпропетровської обласної державної адміністрації не може бути визначена як об'єктивна необхідність, і тому адміністративна скарга не може бути задоволена в повній мірі.

Відсутність законодавчого врегулювання сутності та процедури доступу до службової інформації, в тому числі, що використання якої пов'язано із забезпеченням прав людини на безпечне довкілля, породжує ряд правових колізій та є предметом триваючої наукової дискусії. Варто наголосити, що відсутність законодавчого врегулювання обігу службової інформації, режиму доступу до неї, особливостей поширення відповідних відомостей є таким, що протирічить основним положенням та вимогам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [14].

На нормативному рівні визначено відповідно до положень постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 року № 736 визначено, зокрема, режим використання такого спеціального грифу, як «для службового користування».

Варто наголосити, що відповідно до норм чинного законодавства використовується такий категоріальний ряд, як

«службова інформація», «конфіденційна інформація», «інформація для службового використання», «інформація з обмеженим доступом», «інформація, що містить комерційну таємницю» тощо. При цьому відсутність єдиного комплексного науково-практичного підходу до вирішення проблем з'ясування сутності таких правових категорій своїм негативним наслідком має складнощі їх врегулювання в процесі правозастосування та правоохорони.

Допускається оскарження відмови про надання доступу до інформації про стан використання природних ресурсів як в адміністративному порядку (тобто до керівника розпорядника чи вищого органу), так і в порядку адміністративного судочинства.

Слід підкреслити, що функція забезпечення інформування населення про стан навколишнього природного середовища покладається на суб'єктів публічного управління у сфері екології та використання природних ресурсів. Таким суб'єктом є зокрема, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, на офіційному сайті якого містяться у звітній формі відомості про стан природного довкілля в Україні взагалі й за окремими регіонами.

При цьому необхідно підкреслити, що подання інформації про стан використання природних ресурсів здійснюється із базисним підходом, основою якого є встановленням рівня відповідності визначеним чинним законодавством України нормативів забруднення, дотримання яких є вирішальним критерієм забезпечення безпеки навколишнього природного середовища.

Подання інформації про стан використання природних ресурсів України не враховує такої вкрай важливої інформації, як визначення тривалості життя, рівень онкозахворювань, врахування новітніх технологій із запровадження інновацій розвитку промисловості тощо. Лише врахування

таких показників буде дійсно відображати взаємодію людини і довкілля, оптимізуючи систему забезпечення її права на його безпечність [15, с. 26–28].

Яскравим прикладом такого підходу у викладенні відомостей про стан використання природних ресурсів є звітність, подана на офіційному сайті захисту довкілля та природних ресурсів України щодо стану охорони навколишнього природного середовища на території Дніпропетровської області, де зосереджено одне з найбільших у світі родовищ марганцевих руд у м. Нікополь. Окрім родовищ корисних копалин, майже 80 % земель Дніпропетровської області можуть використовуватися під сільськогосподарське виробництво (більше ніж 25 тис. км², 6,0 % сільгоспугідь України).

Окрім того, територія Дніпропетровщини містить понад 280 річок, понад 3290 ставків і 1120 озер (з яких 219 озер площею три й більше гектарів). При цьому інформації щодо шкідливого впливу господарської діяльності, пов'язаної із розробкою родовищ корисних копалин (зокрема, марганцевих руд) на рівень захворюваності населення регіону не подається, відтак громадськість обмежена у забезпеченні доступу до стану використання природних ресурсів повною мірою.

Попри наявний рівень законодавчого регулювання забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів свідченням низької ефективності здійснення державної екологічної політики є офіційні статистичні дані. Зокрема, за Індексом екологічної ефективності, оприлюдненим ще у 2019 році, Україна посіла 60-ту позицію серед 180 країн світу, поруч із такими країнами, як Зімбабве, Антігуа і Барбуда, Гондурас. За оцінкою Національного інституту стратегічних досліджень збереження існуючої ситуації в найближчій перспективі може призвести до формування значних

екологічних загроз і збільшення кількості надзвичайних ситуацій з негативними наслідками для населення та довкілля, в тому числі – транскордонного масштабу.

Причинами такої екологічної ситуації в Україні є в тому числі низька ефективність здійснення функції громадського контролю не лише за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, а і суб'єктів господарювання, що наділені правом спеціального постійного чи тимчасового використання природних ресурсів.

Ефективність здійснення функції громадського контролю нерозривно пов'язується із реалізацією права зацікавлених осіб доступу до інформації про стан використання природних ресурсів. До проблем забезпечення ефективності адміністративних процедур у сфері доступу до публічної інформації відносяться недостатній рівень надання суміжних консультаційних адміністративних послуг, що є складовою реалізації інформаційної функції правового регулювання здійснення державної екологічної політики. Крім того негативним є досвід із забезпеченням вимоги подання інформаційної відповіді впродовж встановленого чинного законодавством України п'ятиденного строку [9, с. 38–39].

Подання інформації про стан використання природних ресурсів шляхом оприлюднення відповідної звітної документації межує із такою проблемою, як висвітлення таких відомостей не лише з порушенням строків оприлюднення, а і у формі, що не відповідає вимогам прозорості та доступності сприйняття подання.

На рівень ефективності забезпечення доступу до екологічної інформації впливає і рівень правової активності населення. На жаль, в Україні проблемам подолання екологічної кризи приділяється надзвичайно незначна увага, що, в тому

числі, пов'язується із недовірою населення країни до дієвості механізму захисту порушеного права на безпечне довкілля. Така ситуація в тому числі сталася внаслідок численних реформацийних трансформацій, яких впродовж років незалежності зазнала система публічного управління у сфері використання природних ресурсів [13, с. 122–127].

Дані соціологічних досліджень Центру Разумкова дозволяють визнати, що найбільшою затребуваністю користується інформація про режим роботи органу державної влади та місцевого самоврядування; лише 11% респондентів зазначили, що зацікавлені в ознайомленні з проектами рішення відповідних органів, 7,3% респондентів цікавилися проведеними результатами перевірок, моніторингу та аудитів і лише 8% – державними закупівлями та витрачанням бюджетних коштів.

Однією із форм забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів є здійснення Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України діяльності із підготовки щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні та подання її на розгляд Верховної Ради України з подальшим оприлюдненням у разі її схвалення (стаття 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Крім того до обов'язків Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України віднесено здійснення «систематичного інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей; негайного інформування про надзвичайні екологічні ситуації; передачі інформації, отриманої в результаті проведення моніторингу

довкілля, каналами інформаційних зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації; забезпечення вільного доступу до екологічної інформації, яка не становить державної таємниці і міститься у списках, реєстрах, архівах та інших джерелах» (частина друга статті 25-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Висновки

В якості висновку дослідження проблематики реалізації адміністративних процедур у сфері доступу до інформації про стан використання природних ресурсів необхідно підкреслити, що належний механізм забезпечення останнього відноситься до системи гарантій прозорості реалізацій функцій держави, зокрема, у частині захисту права людини на сприятливе та гідне навколишнє природне середовище.

При цьому невирішеними залишаються ряд проблем забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів, що виявляються у необхідності перегляду концептуальних підходів до її оприлюднення, зокрема, у частині формування змістовного інформаційного контенту.

Варто підкреслити, що встановлення безпечності використання природних ресурсів, що виявляється у дотриманні існуючих нормативів забруднення довкілля та лімітів спеціального природокористування, є неповним відображенням критеріїв сприятливості навколишнього середовища. Подання інформації про стан використання природних ресурсів на офіційних веб-сторінках органів державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктів природокористування має подаватися не лише із визначенням стану погіршення навколишнього природного середовища, а і з врахуванням кореляційних зв'язків із оцінкою

стану захворюваності населення регіону, а відтак і забезпечення дотримання вимог щодо безпечності довкілля передусім для життя та здоров'я людей.

Враховуючи вищезазначене, в межах майбутнього дослідження під інформацією про стан використання природних ресурсів ми пропонуємо розуміти як відомості про здійснення спеціального природокористування в межах виданих дозволів та ліцензій, про забруднення довкілля, про моніторинг розвитку природо-ресурсного потенціалу держави, що має бути відображено із врахуванням рівня захворюваності населення як складової системи прав людини, що забезпечують її природне існування та соціальне буття. Забезпечення права на доступ до інформації про стан використання природних ресурсів відбувається у визначених чинним законодавством формах її оприлюднення, зокрема, в активній (подання інформаційного запиту) та пасивній (розміщення відомостей про стан забруднення довкілля на офіційних вебсайтах органів державної влади та місцевого самоврядування, а також суб'єктів господарювання; використання баз даних національних реєстрів, що ведуться суб'єктами публічного управління формах доступу (Державного земельного кадастру, Державного кадастру водних ресурсів тощо).

Література:

1. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002. 260 с.
2. Білінова Г.О. Адміністративно-правові засади інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації в Україні: актуальні питання теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 545 с.
3. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. Київ : Атіка, 2005. 352 с.
4. Про адміністративну процедуру: проект Закону України від 14.05.2020 р. № 3475. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834

5. Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів: Рекомендація № R (81) 19 Комітету Міністрів Ради Європи 1981 р. URL: <http://cedem.org.ua/library/re81-19-pro-dostup-do-informatsiyi-shho-znahodytsya-u-rozporядzhenni-derzhavnyh-organiv/>

6. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 34. Ст. 481.

7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.

8. Справа Sdružení Jihočeské Matky'. Співдружність матерів Південної Чехії проти Чеської Республіки. Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації 10 липня 2006 року № 19101/03 / За заг. редакцією Шевченко Т.С., Розкладай І.Є. К. : Москаленко О.М., 2014. 200 с.

9. Кадникова Г.В. Правовий режим доступу до публічної інформації : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2019. 267 с.

10. Орхуська конвенція. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text

11. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 21 с.

12. Кузьменко О.В. Структура адміністративного процесу: оновлення виміру. Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: зб. наук. праць: у 2 ч. Сімферополь : Кримський юрид. ін-т Харківського ун-ту внутр. справ; ПП «Ельбінго», 2005. Ч. 1. С. 117–121.

13. Лєгеза Ю.О., Колпаков В.К., Коломоець Т.О. Довкілля як об'єкт адміністративно-правової охорони Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 1. С. 300–302.

14. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: ратифікована Законом України № 75/97-ВР від 17 липня 1997 р. Офіційний вісник України. 1998. № 13, № 32.

15. Шепель М.А. Адміністративні спори у сфері захисту права людини на безпечне довкілля : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 233 с.