

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	5
ВСТУП	6
Розділ 1 ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА КАТЕГОРІЇ «ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ПРО СТАН ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ»	9
1.1 Інформація як об'єкт правовідносин : поняття, ознаки, критерії класифікації	9
1.2 Інформація про стан використання природних ресурсів як складова публічної інформації	17
1.3 Нормативно-правові засади доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів.	32
Розділ 2 ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ПРО СТАН ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ	43
2.1 Адміністративні процедури із забезпечення доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів.	43
2.2 Державні природоресурсні кадастри як форма доступу до публічної інформації	63
2.3 Адміністративна відповідальність за порушення права на доступ до публічної інформації про стан використання природних ресурсів.	71
2.4 Адміністративно-правовий механізм захисту права на доступ до публічної інформації про стан використання природних ресурсів.	82

Розділ 3	
УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ПРО СТАН ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ.	98
3.1 Міжнародні та європейські стандарти забезпечення реалізації права на доступ до публічної інформації про стан використання природних ресурсів.	98
3.2 Напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів.	108
ВИСНОВКИ.	120
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.	128

ВСТУП

В сучасних умовах інформація набуває ознак не лише об'єкту правовідносин, але і ефективного засобу здійснення контролю як за діяльністю органів публічного управління, так і діяльністю суб'єктів господарювання. Належний рівень забезпечення реалізації права на інформацію є однією з ознак демократичної держави. Поступовий перехід від традиційної моделі публічного адміністрування до електронного урядування, формування нових видів інформаційної діяльності, веде до істотного розширення доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів в Україні.

Конституція України від 28 червня 1996 року, поряд із визначенням права за кожною людиною на інформацію, вільного доступу до інформації про стан довкілля, закріпила у статті 13 загальне положення про те, що: «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси... є об'єктом права власності Українського народу».

На основі конституційних положень Кабінетом Міністрів України розроблено Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні, у якій зазначено, що одним із головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися й обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному й особистому розвитку та підвищуючи якість життя, до безумовних складових якого відповідно до міжнародних та європейських нормативних стандартів відноситься право людини на безпечне та сприятливе навколишнє природне середовище.

Саме умови розвитку інформаційного суспільства, правове регулювання інформаційної діяльності, а також адміністративно-правові механізми забезпечення ефективної реалізації інформаційних прав

і обов'язків визначають рівень розвитку доступу до публічної інформації в державі, відображають стан публічного інформаційного правопорядку, ступінь гарантування захисту права на доступ до публічної інформації про стан використання природних ресурсів.

Традиційно, в юридичній літературі, проблематика доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів України розглядається через призму правового регулювання господарської інформаційної діяльності або кримінально-правової охорони соціальних цінностей від протиправного посягання з боку інформаційних злочинів, а також досліджень пов'язаних із екологічною безпекою, збільшенням кількості надзвичайних ситуацій з негативними наслідками для населення та довкілля.

За Індексом екологічної ефективності, оприлюдненим у 2019 р., Україна посіла 60-ту позицію серед 180 країн світу. 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. Серед причин такого стану здійснення державної екологічної політики в Україні виділяється необхідність посилення адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів, підвищення рівня громадського контролю у цій сфері 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.

Серед учених-правників – представників науки адміністративного та інформаційного права, чий доробок склав теоретичну основу цього дослідження треба відзначити В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.А. Баранова, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяка, Л.Р. Біла-Тіунову, М.Ю. Віхляєва, В.М. Гаращук, Є.А. Гетьман, І.П. Голосніченка, О.А. Заярного, С.В. Ківалова, Л.П. Коваленко, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Константійя,

О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, Д.М. Лук'янця, О.І. Миколенка, Н.Р. Нижник, Д.В. Приймаченка, С.Г. Стеценка та ін.

Адміністративно-правовий режим доступу до публічної інформації ставав предметом досліджень у різні часи таких учених, як В.М. Бевзенко, Г.О. Блінова, О.Б. Зеленцов, Р.А. Калюжний, В.В. Квак, Н.В. Коваленко, Р.С. Куйбіда, П.М. Мельник, М.І. Смокович, В.П. Тимощук, М.І. Цуркан та ін.

Забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів є об'єктом дослідження представників науки екологічного права, зокрема, наукові розробки В.І. Андрейцева, Г.В. Балюк, А.П. Гетьмана, І.І. Каракаша, Н.Р. Кобецької, В.В. Костицького та деяких інших. При цьому поза увагою представників науки екологічного права залишається питання адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів.

Фрагментарно досліджувалися окремі напрями доступу громадськості до інформації про стан використання природних ресурсів у наукових розробках Ю.О. Легези, Л.П. Коваленко, Г.В. Кадникової, В.Ф. Погорілка, Ю.С. Шемшученка та інших.

Разом з тим, малодослідженими залишаються на теоретичному рівні адміністративно-правове регулювання доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів, форми та особливості забезпечення такого доступу, механізми захисту права приватних осіб у цій сфері, проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності державного кадастру природних ресурсів у сучасних умовах, значення категорії «публічна інформація про стан використання природних ресурсів», роль громадськості, заходи адміністративної відповідальності за порушення права на доступ у зазначеній сфері, досвід зарубіжних країн, застосування міжнародних та європейських стандартів щодо розвитку національного законодавства за темою монографії, що зумовлює необхідність поглиблення наукових досліджень саме у цьому напрямку.

Розділ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА КАТЕГОРІЇ «ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ПРО СТАН ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ»

1.1 Інформація як об'єкт правовідносин : поняття, ознаки, критерії класифікації

Нормативно-визначений обіг інформації як відомостей про стан суспільного життя є безумовним свідченням ефективності функціонування будь-якої соціальної системи, в тому числі і сучасної держави. Лише в умовах забезпечення доступу особи до інформації про результати діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування є можливим визначити ефективність їх функціонування та дотримання демократичних стандартів побудови сучасної концепції публічного управління [31, с. 94–95].

Значення інформації для ефективної взаємодії суспільства та держави обумовлює різноманітність підходів до її розуміння. Поняття інформації, сутність та соціальні особливості її обігу є предметом уваги багатьох наук суспільної спрямованості; правові науки традиційно зосереджуються на законних процедурах обігу інформації та її значенні в аспекті забезпечення реалізації та захисту прав та законних інтересів особи.

У перекладі з латинської мови термін «informatio» (інформація) буквально означає роз'яснення, викладення, повідомлення [196, с. 201]. Згідно із тлумачним словником української мови під інформацією пропонується розуміти : відомості про навколишній світ; відомості про стан речей, про суспільну ситуацію тощо [229, с. 231].

Відповідно до загальнофілософського підходу до розуміння категорії «інформація» як однієї із визначальних характеристик розвитку сучасного суспільства поряд з матерією, енергією, простором, часу. До безумовних характеристик інформації необхідно віднести її здатність до відображення сутності об'єктів суспільних відносин, їх особливостей, структурність до викладення відповідних відомостей та різноманітність. При цьому необхідною умовою обігу інформації є її матеріалізація за допомогою певного фізичного об'єкта, енергетичного субстрату або соціальних та психологічних процесів. З точки зору загальнофілософських підходів до розуміння інформації безумовною її характеристикою є забезпечення її обігу та руху серед суб'єктів суспільних відносин, в чому, власне, і полягає її користь для соціуму [194, с. 67–68].

Новий час історії сучасного суспільства своїм результатом має визначення інформації як міри та критерію оцінки організації соціальної системи [194, с. 68], так і як документарне відображення відомостей про функціонування соціуму, і відповідно запровадження такої категорії, як «інформаційна річ» [86, с. 32].

Ю.В. Кудрявцевим при дослідженні сутності інформації як об'єкта суспільних відносин визначено її змістовну характеристику, що розуміється вченим як сукупність відомостей про стан, сутність, природу, тенденції розвитку того чи іншого об'єкта [92, с. 26], та її функціональну реалізацію через формування та відтворення у суспільстві, забезпечення обігу у взаємовідносинах різних соціальних інститутів для регулювання соціальної взаємодії, суспільних відносин, а також відносин між людьми (суспільством). При цьому вирішальне значення набуває така характеристика інформації як її здатність відображатися через індивідуальну та групову різновид соціальної свідомості, що є складовою забезпечення ефективного позитивного впливу на суспільні процеси [7, с. 39–43]. Такий підхід став основою для формування такої науки, як правова інформатика, при цьому її представники визначають інформацію як дані, використані та подані у формі, придатної до передачі та обробки, які: об'єктивно існують (незалежно від свідомості); є невід'ємною властивістю (обов'язковим

атрибутом) матеріальних утворень, а також свідомості людини; мають кількісний і якісний бік; якісно різноманітні для різних видів та форм руху матерії, свідомості, суспільства (О.А. Гаврилов, В.А. Копилов та ін.) [21, с. 2].

До основних здобутків представників науки правової інформатики необхідно віднести здійснення функціональної характеристики інформації, що в подальшому було закріплено на нормативному рівні.

Так, О.А. Гаврилов виділяє такі ознаки, як її повнота, своєчасність, точність, достовірність, корисність, цінність. Лише сукупність таких ознак визначає доцільність виокремлення інформації як об'єкта правових відносин. При цьому повною визнається інформація, що містить мінімальний достатній для необхідної оцінки явища обсяг відомостей. Своєчасною є інформація, використання якої є можливим на момент прийняття рішення щодо використання об'єкта правовідносин. Інформація має бути об'єктивною, тобто максимально наближеною до істини. Така характерна ознака є пов'язаною із критерієм необхідності відповідності інформації вимогам достовірності. Інформація повинна бути корисною, цінною, тобто її використання повинно мати вплив для прийняття рішення у відповідній сфері суспільних відносин [21, с. 2].

Отже, на підставі визначених дослідницьких підходів до феномена інформації представників різних суспільних науках необхідно зробити проміжний висновок, що до визначальних сутнісних характеристик інформації відноситься її знаковий (нематеріальний) характер, що за наявності матеріальних носіїв, забезпечення її обігу та руху виконує ряд соціальних функцій, серед яких виділяється і функція управлінська. Пропонуємо розглянути зазначені характеристики досліджуваного явища в юридичному аспекті, зокрема, з позицій науки адміністративного права.

Представниками правничої науки обстоюється декілька підходів до розуміння інформації як об'єкта правовідносин. Так, представники першого підходу визначають, що об'єктом інформаційних правовідносин є не власне сукупність відомостей, а саме їх обіг, форми

поширення та надання, з подальшим відображенням у свідомості людини (Т.В. Закупень і С.Ю. Соболев та ін.) [50, с. 34–37]. Представники іншого підходу визначають необхідність визнання у якості об'єкта інформаційних правовідносин як сукупність відомостей про певні суспільні процеси та явища, але і обіг таких відомостей, як складової права на інформацію (Д.М. Бахрах [11, с. 17], Ю.О. Легеза [101, с. 33–35], Г.В. Кадникова [65, с. 116–121] та ін.).

Набуття інформацією соціальної цінності є характерним для розвитку сучасного «інформаційного» суспільства. Навіть за радянських часів окремими представниками юридичної науки наголошувалось на вирішальній ролі інформації у функціонуванні механізму управління суспільством [11, с. 17].

Доступ до інформації про результати управлінської діяльності, інформаційна відкритість здійснення адміністративних процедур є характерною ознакою впровадження та реалізації концепції здійснення публічного управління – «good governance» – концепції здійснення управління, що забезпечує доступ громадськості до процесів прийняття державницьких та регіональних рішень.

Таким чином, в межах адміністративно-правового регулювання суспільних відносин пріоритетне значення відводиться категорії «публічна інформація» як відображеної та задокументованої будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом [146, ст. 1].

Правове забезпечення доступу до публічної інформації створює можливості належної реалізації функції громадського контролю за результатами діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Нормативне закріплення права на інформацію відбулося у Загальній декларації ООН прав людини 1948 року [48], де встановлено право кожної особи на свободу пошуку, одержання і поширення