

До спеціалізованої вченої ради  
К 26.503.01  
у Науково-дослідному інституті  
публічного права  
03118, м. Київ, вул. Козацька, 116

### **ВІДГУК**

**офіційного опонента – кандидата юридичних наук, доцента  
Василенко Лесі Павлівни на дисертацію Макогонюк Юлії Юріївни  
«Організаційно-правове забезпечення права на доступ до публічної  
інформації в екологічній сфері України», подану на здобуття наукового  
ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 –  
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

*Актуальність теми дисертації.* На шляху досягнення стратегічної мети нашої країни щодо входження до Європейського Союзу, закономірно, що в Україні відбувається процес вдосконалення національного законодавства у різноманітних сферах, у тому числі й інформаційній. Об'єктивні процеси розвитку Української держави висувають вимоги до реформування інформаційного законодавства, створення дієвих правових механізмів реалізації норм, закріплених у Конституції України.

Основний закон нашої держави закріплює, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ч. 2 ст. 34 КУ). Крім того його норми містять одне із основоположних прав громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Конституційними гарантіями цього права є право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також заборона будь-кому таку інформацію засекречувати (ст. 50 КУ).

Важливим кроком у напрямку максимально повного й оперативного інформування громадськості про діяльність і рішення органів влади, у тому числі і у екологічній сфері, стало прийняття в 2011 р. Закону України «Про доступ до публічної інформації», який визначає правові засади відкритості та прозорості вітчизняної системи влади. Він має забезпечувати невід'ємне право кожного на своєчасне інформування про діяльність владних органів.

Відкритість влади є важливою ознакою демократичності політичного режиму, а відтак і держави. Відомо, що ступінь розвиненості демократії в суспільстві визначається тим, наскільки держава спроможна гарантувати та захищати громадянські, політичні, соціальні, економічні, культурні, екологічні та інші права своїх громадян. Як визначено в одній із резолюцій Генеральної Асамблеї ООН, свобода інформації і доступ до неї є не лише основоположним правом людини та громадянина, а й критерієм усіх інших свобод.

Забезпечення інформаційної відкритості, прозорості, тобто створення умов для доступу кожного громадянина до інформації щодо діяльності органів державної влади, на сучасному етапі має певні проблеми. І це є однією з перешкод, які стоять на шляху розвитку правового демократичного суспільства. Саме тому дослідження багатьох актуальних питань у даній сфері надалі залишається відкритим і потребує подальшого розвитку.

Критичний стан основних життєво важливих об'єктів довкілля, таких як, земля, вода, атмосферне повітря є безпосереднім результатом їх забруднення та отруєння, що, у свою чергу, негативно впливає на стан здоров'я населення України. Ці негативні впливи посилюються шкодою від нерационального використання природних ресурсів, що спричиняє порушення природних процесів, підрив рівноваги екосистем довкілля, а відтак і економіки. Таке становище суперечить Конституції України, яка гарантує громадянам України право на безпечне для життя та здоров'я довкілля, що не може бути обмеженим, а також право на вільний доступ до інформації.

Все вищезгадане свідчить про актуальність теми дисертаційного дослідження.

*Достовірності та обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій,* сформульованих у дисертації, сприяло опрацювання дисертантом досить значного масиву вітчизняної та зарубіжної наукової літератури за темою дослідження, відповідного законодавства і практики

його застосування, комплексного використання загальнонаукових і спеціальних методів наукового дослідження.

Робота відзначається серйозним теоретичним рівнем, належним рівнем об'єктивності та достовірності, глибокими та ґрунтовними науково-правовими викладами. Робота містить висновки, що здатні збагатити вітчизняну правову науку у сфері адміністративно-правового, інформаційно-правового, організаційного та інституційного забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері України. Все це надає роботі особливої наукової цінності, а також засвідчує високий рівень спеціальної фахової підготовки дисертанта.

*Наукова новизна одержаних результатів* визначається тим фактом, що наукова робота Макогонюк Ю. Ю. є першим у вітчизняній юридичній науці комплексним науково-правовим монографічним дослідженням організаційно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері України. У результаті проведеного дослідження дисертантом сформульовано низку наукових положень, висновків і пропозицій, які вирізняються значним ступенем новизни у досліджуваній галузі.

Вперше, як в юридичній науці в цілому, так і адміністративно-правовій – зокрема, визначено низку таких наукових положень:

– *обґрунтовано* доцільність здійсненої автором розробки організаційно-правового механізму забезпечення права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, який є системним утворенням, до структури якого включено: організаційно-правовий механізм реалізації права особи на доступ до зазначеної інформації; організаційно-правовий механізм охорони права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері;

– *аргументовано* існування у органів виконавчої влади України, що функціонують в екологічній сфері, як адміністративно-правових, так і інформаційно-правових повноважень задля реалізації функцій державного управління та інформаційної функції. А також доведено, що зазначені органи

є учасниками інформаційних відносин (правовідносин) як розпорядники публічної інформації в екологічній сфері;

– *запропоновано* підхід до визначення суб'єктів контролю за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації, зокрема в екологічній сфері. А саме вибір суб'єктів контролю має виходити із формування необхідних умов належної охорони права особи на доступ до публічної інформації, що забезпечується суб'єктами внутрішнього відомчого адміністративного контролю; створення достатніх умов належної охорони зазначеного права особи, що забезпечується суб'єктами парламентського, громадського, внутрішнього «позавідомчого» адміністративного контролю та ін.

Очевидно, що отримані результати здатні збагатити вітчизняну адміністративно-правову науку та є вагомим внеском у її розвиток щодо визначення організаційно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері України.

*Наукова і практична цінність отриманих результатів.* Аналіз опонованої дисертації дозволяє стверджувати, що в результаті проведеного дослідження авторка досягнула визначеної мети та дала відповіді на поставлені задачі.

Ступінь обґрунтованості наукових положень висновків і рекомендацій сформульованих у дисертації обумовлена, передусім, обґрунтованою і логічною побудовою дисертації, яка дозволила охопити предмет дослідження та простежити авторський задум, вибудувати чітку послідовність розкриття запропонованої наукової проблеми.

Винесені на захист положення характеризують роботу як комплексне дисертаційне дослідження, присвячене вивченню питання організаційно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері України. Аналіз змісту роботи свідчить про те, що дисертація становить наукову, прикладну, самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу, має високий науково-теоретичний та

прикладний рівень.

З аналізу дисертації видно, що дисертантка достатньо велику увагу приділила понятійно-категоріальному апарату, зокрема, тим поняттям, які потребують належного уточнення в законодавстві та в юридичній літературі. При цьому авторка не просто формулює власне визначення того чи іншого поняття, а робить це на основі глибокого аналізу та критики уже наявних визначень, що підвищує наукову цінність зроблених нею висновків.

Зокрема, заслуговує на підтримку позиція щодо підходів розуміння поняття «екологічна сфера». Автором зроблений висновок, що дане поняття, переважним чином, розкривається через сукупність груп суспільних відносин. Розглянуто позиції науковців щодо груп суспільних відносин в екологічній сфері та зауважено про доцільність виокремлення чотирьох груп суспільних відносин в екологічній сфері: 1) відносини щодо охорони навколишнього природного середовища; 2) відносини щодо використання природних ресурсів; 3) відносини щодо забезпечення екологічної безпеки; 4) відносини щодо формування, збереження та раціонального використання екомережі. З'ясовано, що екологічна сфера є сукупністю основних та похідних (забезпечувальних) відносин. Встановлено, що забезпечувальними відносинами в екологічній сфері є управлінські та інформаційні відносини. (С. 72).

Запропонована модель організаційно-правового механізму реалізації права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, яка виходить із системного бачення цього механізму, розуміння складових змісту поняття «механізм виконавчої влади»: а) система органів виконавчої влади; б) система правових норм, що визначають як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і правові засади її функціонування та розвитку. Встановлено доцільність представлення організаційно-правового механізму реалізації зазначеного права у вигляді двох складових системного утворення: а) перша складова зорієнтована на інституційне забезпечення – визначення розпорядників публічної інформації в екологічній сфері, їх видів,

завдань, функцій та повноважень відповідно до чинного законодавства України; б) друга складова необхідна для формування правових засад, організаційних заходів та суб'єктів забезпечення виконання відповідних адміністративних процедур. Підкреслено, що обидві складові створюють умови для реалізації права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. (С. 87)

Запропоновано підхід щодо обґрунтованого визначення складу державних розпорядників публічної інформації в екологічній сфері. Доведено, що такими розпорядниками постають органи виконавчої влади України в екологічній сфері, оскільки: а) вони постають не лише суб'єктами адміністративного права, але й суб'єктами інформаційного права; б) вони є учасниками інформаційних відносин (правовідносин) щодо надання доступу до публічної інформації фізичним та певним юридичним особам; в) вони мають належні інформаційно-правові повноваження для забезпечення такого доступу. (С. 114)

*Практичне значення одержаних результатів* полягає в тому, що вони становлять, як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і дають можливість застосування його результату:

– у науково-дослідній роботі – як основа наступних наукових досліджень проблем адміністративного права, при розробці адміністративно - процедурних правил діяльності органів виконавчої влади, а саме при здійсненні процедур забезпечення та реалізації права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері;

– у правотворчій та правозастосовній діяльності – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані у дисертації, можуть бути використані у процесі внесення змін та уточнень до нормативно-правових актів щодо доступу до публічної інформації.

– у навчальному процесі – при викладанні навчальної дисципліни «Інформаційне право», «Екологічне право» та «Адміністративне право», а також при підготовці та написанні посібників, практикумів з означених

дисциплін.

***Повнота висвітлення результатів дослідження у публікаціях.***

Основні результати дисертаційного дослідження знайшли відображення у семи наукових працях, чотири з яких опубліковано у фахових виданнях, затверджених МОН України, одна – в науковому виданні України, що включено до міжнародних наукометричних баз та дві – тези доповідей, надрукованих за матеріалами науково-практичних конференцій.

***Оформлення дисертації.*** Автореферат дисертації відповідає її змісту та повною мірою відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених МОН України вимог.

***Дискусійні положення та зауваження до дисертації.***

Оцінюючи рецензовану роботу позитивно, не можна не звернути увагу на висновки і твердження, що викликають сумніви і можуть слугувати підґрунтям наукової дискусії, а також певні зауваження, а саме:

1. Видається доцільним проведення історико-правового аналізу динаміки розвитку організаційно-правового механізму забезпечення права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, що дало б можливість встановити стан правового забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері України в різні історичні періоди.

2. ЗУ «Про доступ до публічної інформації» містить поняття «суб'єкта владних повноважень», так само як і Кодекс адміністративного судочинства України у п. 7 ч. 1 ст. 3 містить норму, яка має аналогічне визначення. Хоча вони мають певні відмінності. Зокрема, відповідні норми КАС України згадують про «посадових чи службових осіб», які не є суб'єктами владних повноважень та розпорядниками в розумінні Закону України від 13 січня 2011 р. «Про доступ до публічної інформації». Отже, за правилами цього Закону не можуть бути розпорядниками публічної інформації народні депутати України, депутати місцевих рад та Верховної Ради АРК, сільський, селищний, міський голова, судді, прокурори, державні виконавці тощо. Крім

того поняття «суб'єкти владних повноважень», в контексті ст. 13 Закону України від 13 січня 2011 р. «Про доступ до публічної інформації», охоплює органи державної влади, яка поділяється на законодавчу, виконавчу та судову. Слід наголосити, що судова влада – це «вид державної влади», яка здійснюється лише судами при «відправленні ними правосуддя». Вона виражає державну волю і в тому, що судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України, а тому «система загальних судів та Конституційний Суд України, як органи державної влади, в цілому відносяться до суб'єктів владних повноважень».

У дисертаційній роботі не проглядається авторської позиції щодо можливості включення органів законодавчої та судової влади до складу учасників інформаційних відносин (правовідносин) як розпорядників публічної інформації в екологічній сфері;

3. У дисертаційному дослідженні (С. 177) автор зазначає, що в умовах становлення інформаційного суспільства в Україні постає доцільним створення спеціального центрального органу виконавчої влади України, який би реалізовував функцію контролю за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації, у тому числі і в екологічній сфері. На нашу думку, ця пропозиція автора є недостатньо обґрунтованою та недоцільною, оскільки в останні роки урядом держави впроваджується концепція адміністративної реформи, яка передбачає скорочення центральних контролюючих органів виконавчої влади.

4. На нашу думку у дисертаційній роботі необхідно було б більше уваги приділити аналізу та дослідженню зарубіжного досвіду у питанні забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. Це збагатило б роботу у контексті євроінтеграційних прагнень України.

5. На ст. 55 дисертаційного дослідження автор, аналізуючи положення ЗУ «Про доступ до публічної інформації», перераховує, що саме відноситься до публічної інформації. Так у пункті 8 зазначено: «інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація)». У

вищезгаданому нормативному акті відсутнє законодавче закріплення визначення терміна «суспільно необхідна інформація». Як автор розуміє застосування даного терміну і в чому його суть. Хотілося б почути думку автора щодо цього питання безпосередньо на захисті.

Проте, наведені дискусійні положення ніяк не впливають на високу оцінку проведеного дисертаційного дослідження, не знижують його наукової цінності та практичного значення. Висловлені зауваження лише підтверджують самостійний творчий характер роботи, її змістовність і оригінальність.

### **ВИСНОВОК:**

Підсумовуючи викладене, слід відзначити, що дисертаційне дослідження Макогонюк Юлії Юріївни «Організаційно-правове забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері України» є самостійним, завершеним, комплексним монографічним науковим дослідженням та має високий науково-теоретичний та прикладний рівень, а його автор - Макогонюк Юлія Юріївна заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент**  
**Доцент кафедри правознавства**  
**Житомирського національного**  
**агроекологічного університету,**  
**кандидат юридичних наук, доцент**

**Л. П. Василенко**

