

*Голові разової спеціалізованої вченої ради РСВР 184
Національного університету біоресурсів
і природокористування України
доктору юридичних наук, професору
Гафуровій Олені Вікторівні*

ВІДГУК

офіційного опонента

завідувача кафедри трудового, екологічного та аграрного права
Карпатського національного університету імені Василя Стефаника,
кандидата юридичних наук, доцента **ДАНИЛЮК Лесі Романівни**
на дисертацію **БУЦМАКА Артема Юрійовича**
на тему: **«Правове забезпечення екологічної інформації»**,
подану на здобуття ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність дисертації. Сучасний стан інформаційного суспільства обумовлений динамічним розвитком інформаційних технологій, різноманітністю джерел інформації та безперервним доступом до комунікаційних каналів. Формування свідомого інформаційного суспільства є запорукою функціонування демократичної держави й її інституцій. Згідно з Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» розвиток останнього в Україні та впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначається одним з пріоритетних напрямів державної політики. Тоді як під інформаційним Закон розуміє суспільство, в якому кожен міг би створювати та накопичувати інформацію й знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному й особистому розвитку та підвищуючи якість життя. Тобто належно розвинуте інформаційне суспільство – це не тільки про кількість інформації, яку отримують громадяни, але й про їхню здатність критично аналізувати її, конструктивно опрацьовувати та робити обдумані висновки. Розвиток якісного інформаційного суспільства неможливий без відповідних правових регуляторів і не повинен відбуватися сам по собі, без державної підтримки.

На жаль, сьогодні ми щоденно зіштовхуємося з прикладами недотримання інформаційної гігієни й неналежної медіаграмотності, фактами поширення недостовірної інформації або явно неправдивої інформації, випадками перекручування відомостей і їх спотворення, прецедентами несвоєчасного надання інформації, безпідставних відмов в її наданні або ненаданні. Все це в реальностях нашого часу нерідко призводить

до інформаційних маніпуляцій і становить загрозу інформаційній безпеці України. При наростаючих екологічних проблемах і викликах, які суттєво загострилися внаслідок війни, важливо розуміти цінність для громадян права на екологічну інформацію, його роль при гарантуванні екологічної безпеки в країні та потенціал його забезпечення для подальшого розвитку держави в будь-яких сферах.

Право на екологічну інформацію має основоположний характер і належить до одних з пріоритетних у системі екологічних прав. Проте саме поняття екологічного інформування є комплексним і його розуміння не зводиться тільки до права на екологічну інформацію. В умовах сформованого інформаційного суспільства належне законодавче й організаційне забезпечення будь-яких інформаційних відносин набуває все більшого значення. Якщо ж вести мову про еколого-інформаційні відносини, то фактично від рівня їх правового регулювання та якості функціонування залежить можливість реалізації не тільки права на екологічну інформацію, але певною мірою й інших екологічних прав.

Зважаючи на викладене, вважаю дисертацію А. Ю. Буцмака актуальною й такою, що відповідає нагальним потребам сьогодення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Актуальність дисертації підтверджується тим, що її тема безпосередньо пов'язана з п. 1.13 Пріоритетних напрямів фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки від 26 березня 2021 р. № 12-21 і виконана згідно плану науково-дослідної роботи кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В. З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України в рамках розкриття окремих аспектів державних бюджетних тем «Організаційно-правові засади сталого розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні» (номер державної реєстрації 0119U100830) та «Правове забезпечення агроекологічного розвитку України в повоєнний період» (номер державної реєстрації 0124U001202).

Наукова новизна роботи та достовірність одержаних результатів, що виносяться на захист. Насамперед слід наголосити, що в еколого-правовій доктрині значна увага приділяється дослідженню права на екологічну інформацію, порядку його реалізації тощо. Водночас екологічна інформація, її правовий режим і процес доступу до неї вивчаються й представниками науки конституційного, міжнародного, адміністративного та інших галузей права. Проте, незважаючи на вагому наукову основу, тема правового забезпечення екологічної інформації є не до кінця розкритою й потребує додаткового опрацювання. Це зумовлено як її комплексністю, так і зміною характеру самих правовідносин екологічного інформаційного забезпечення, особливо в умовах воєнного стану. Відтак виконана робота

є новим теоретичним дослідженням, наділеним високим рівнем актуальності, як з погляду сучасності, так і перспектив розвитку еколого-правової науки та практики.

Дисертаційне дослідження є вдалою спробою всебічного, системного аналізу юридичної природи загальнотеоретичних характеристик правового забезпечення екологічної інформації, реалізації права на доступ до екологічної інформації, захисту порушеного права на отримання екологічної інформації та напрямів розвитку права на доступ до екологічної інформації в Україні.

Відповідний підхід дозволив з високим ступенем обґрунтованості та достовірності викласти в дисертації й наукових публікаціях важливі наукові положення, сформулювати висновки та рекомендації, що відповідають темі дослідження й є корисні як для науки, так і для практики.

Наукові результати, які виносяться на захист мають ознаки наукової новизни.

Насамперед варто відзначити: систематизацію факторів утворення екологічної інформації; виокремлення інформаційної функції екологічного права; диференціацію правової природи екологічної інформації на сутнісний і змістовний аспекти; пропозицію розрізняти право на екологічну інформацію та право на доступ до екологічної інформації на основі суб'єктного критерію.

Наукова новизна міститься й у класифікації істотних ознак екологічної інформації; науковій позиції щодо неприйнятності застосування в еколого-правовій доктрині понять «право довкілля» та «довкіллеве право» як аналогів екологічного права; обґрунтуванні змісту дефініцій «довкілля», «навколишнє середовище», «навколишнє природне середовище»; визначенні співвідношення інформаційних прав і права на інформацію та понять «інституційний» і «інституціональний»; встановленні місця правового забезпечення екологічної інформації в структурі екологічного права.

Продуктивними вважаю розмежування понять «екологічна інформація», «інформація про стан довкілля», «інформація про стан навколишнього природного середовища» й необхідність введення єдиного поняття «екологічна інформація», яке узгоджується зі ст. 2 Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) й відповідає сьогоденним реаліям.

Підтримую міркування дисертанта про відсутність сьогодні в Україні інституційно спроможного, незалежного органу, який би здійснював ефективний контроль за виконанням розпорядниками законодавства в сфері доступу публічної інформації та міг реально поновити порушені інформаційні права. Розділяю його бачення доцільності прийняття національної державної стратегії, спрямованої на просування електронних інструментів для полегшення адміністративних процесів і послуг, таких як «електронний уряд», «відкритий уряд»,

«відкриті дані», «відкрита наука» та «цифрова трансформація», оцифрування екологічної інформації й її надання громадськості через Інтернет.

Можна назвати й чимало інших положень, важливих для науки екологічного права, правотворчої та правозастосовної практики, які характеризують рецензовану дисертацію.

Практичне значення дослідження. Практична цінність результатів дисертації проявляється в можливості їх подальшого використання в різних напрямках. Зокрема: а) у науково-дослідницькій сфері – для подальшого вирішення теоретико-прикладних проблем екологічного, інформаційного, конституційного права України; б) у нормотворчій діяльності – при вдосконаленні сучасного законодавства, зокрема розробленні змін і доповнень до нормативно-правових актів, що визначають доступ до екологічної інформації; в) у правозастосовній практиці – в процесі реалізації прав на доступ до екологічної інформації; г) у навчальному процесі – при підготовці лекційних матеріалів, підручників, навчальних і навчально-методичних посібників, а також безпосередньо при викладанні навчальних дисциплін «Екологічне право», «Інформаційне право», «Конституційне право» в частині, що стосується особливостей правового забезпечення екологічної інформації; г) у виховній діяльності – при формуванні в молоді екологічної правосуб'єктності та належної правової екологічної культури.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дисертаційне дослідження характеризується високим ступенем обґрунтованості наукових положень, достовірності висновків і цінності рекомендацій. Це обумовлено тим, що в дисертації використана широка й різнобічна джерельна база (всього 261 найменування): нормативно-правові акти українського законодавства, практика їх застосування, міжнародні та європейські правові документи, судові рішення вітчизняних інстанцій різних рівнів і ЄСПЛ, а також наукові праці щодо правового забезпечення екологічної інформації.

Також повнота дослідження теми є наслідком послідовного та узгодженого плану дисертації, правильно визначених об'єкту й предмету дослідження, його чіткими метою та завданнями.

Завдяки оволодінню вдало обраними загальнонауковими й спеціально правовими методами дисертанту вдалося досягти поставленої мети наукової роботи та успішно виконати окреслені завдання дослідження.

Характеристика основних положень роботи. Структура дисертації обумовлена завданнями та предметом дослідження й складається з анотації, вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Складові частини роботи (розділи, підрозділи) є системними, логічними, взаємопов'язаними між собою та відповідають темі дослідження.

Перший розділ роботи присвячено загальнотеоретичній характеристиці правового забезпечення екологічної інформації. У ньому дисертант аналізує понятійно-категорійний апарат дослідження та правову природу екологічної інформації.

Автор з'ясовує спеціальні ознаки екологічної інформації, доводить, що правове забезпечення екологічної інформації слід розглядати як створення за допомогою безпосередньо юридичних засобів (належного законодавства й механізму реалізації норм законодавства) та супутніх засобів (методологічно-доктринальних) необхідних і належних умов для задоволення потреб у екологічній інформації.

Здобувач робить висновок про доцільність внутрішньої диференціації права на інформацію за видами інформаційних відносин на: право на створення інформації; право на набуття інформації, складовою якого є право на доступ до інформації; право на збереження інформації; право на використання інформації; право на поширення інформації.

У другому розділі роботи досліджено реалізацію права на доступ до екологічної інформації. Автор розглядає особливості надання екологічної інформації громадськості, гарантії здійснення права на екологічну інформацію, обмеження права на інформацію, реалізацію права на доступ до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту в умовах воєнного стану, напрями вдосконалення механізму реалізації права доступ до екологічної інформації в Україні.

Здобувач стверджує, що гарантії здійснення права на екологічну інформацію – це система взаємоузгоджених факторів, що забезпечують дієву реалізацію прав і свобод особи, які поділяються на загальні й спеціальні.

Дисертантом доведено відсутність на даний час (в умовах воєнного стану) законодавчих норм, які б обмежували права на звернення та на доступ і поширення інформації про стан довкілля й якість харчових продуктів, а також обґрунтовано, що Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України обмежено лише пасивне право на отримання екологічної інформації, тоді як жодним нормативно-правовим актом не обмежено право на отримання таких даних на підставі запиту на отримання інформації.

Третій розділ роботи стосується захисту порушеного права на отримання екологічної інформації й напрямів розвитку права на доступ до екологічної інформації в Україні. Тут здобувач досліджує питання судового захисту порушеного права на отримання екологічної інформації та європейські стандарти позасудового оскарження відмов у наданні екологічної інформації.

Дисертант приходить до висновку, що у випадку порушення права особи на отримання екологічної інформації таке право може захищатися в судовому або адміністративному порядку відповідно до процедури, передбаченої національним законодавством. Наразі в Україні існують три окремих способи врегулювання спорів у сфері доступу до публічної

інформації: оскарження рішень розпорядників керівнику розпорядника або до вищого органу, оскарження рішень розпорядників до суду, оскарження рішень розпорядників до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Водночас Рекомендаціями Комітету міністрів Ради Європи виокремлені декілька альтернативних засобів врегулювання спорів: внутрішній перегляд, примирення, медіація, урегулювання шляхом переговорів і арбітраж, які можуть застосовуватися до судового розгляду або бути застосовані під час слухань справи.

Апробація матеріалів дисертаційного дослідження. За темою дисертації здобувачем опубліковано 3 статті у наукових виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України, 8 тез наукових доповідей.

Відсутність порушення академічної доброчесності. Результати аналізу тексту дисертації та публікацій свідчать, що в роботі не виявлено ознак або елементів академічного плагіату. Дисертація є самостійним науковим дослідженням, виконаним дисертантом особисто, а сформульовані ним висновки є авторськими. Вся використана література супроводжується належно оформленими посиланнями в тексті роботи та міститься в списку використаних джерел.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації. Дисертація характеризується єдністю змісту, цільовою спрямованістю та є свідченням особистого внеску автора в правову науку. Вона є самостійним, цілісним, завершеним науковим дослідженням, виконаним на належному науково-теоретичному рівні, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, що у сукупності стимулюють вирішення проблем правового забезпечення екологічної інформації.

Водночас до дисертації можна висловити певні зауваження, звернути увагу на положення, які, на думку офіційного опонента, є недостатньо опрацьованими, й порадити напрями подальших досліджень відповідного правового інституту.

1. Дисертант, приділяючи увагу факторам утворення екологічної інформації, приходять до висновку, що ними є: «а) шкідливі речовини (небезпечні хімічні та радіаційні); б) шкідливі відходи (екотоксичні – небезпечні для навколишнього природного середовища та вибухонебезпечні, окиснювальні, легкозаймісті, подразнювальні, токсичні, канцерогенні, корозивні, інфекційні, мутагенні, сенсibiliзуючі та радіаційні відходи – небезпечні для людини) (підкреслено мною – Л. Д.); в) екологічно небезпечна господарська діяльність; г) адміністративні заходи та адміністративні акти; г) міжнародні угоди в галузі навколишнього природного середовища; д) екологічна політика і екологічне законодавство; е) загальнодержавні та регіональні програми екологічного розвитку» (с. 45, с. 64, с. 179).

При цьому фактори, визначені ним у п. а) та п. б) (підкреслено мною – Л. Д.), обґрунтовані, виходячи з позиції, що «істотною ознакою екологічної інформації слід визнати

фактори, що впливають або потенційно можуть впливати на складові навколишнього природного середовища, які наводяться при визначенні екологічної інформації п. «б» ч. 3 ст. 2 вищевказаної Орхуської конвенції» (с. 40).

Проте вважаю за доцільне наголосити, що норми і ч. 3 ст. 2 Орхуської конвенції, і ч. 1 ст. 25 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» інтерпретують екологічну інформацію як відомості, серед іншого, й про: «стан таких складових навколишнього середовища, як повітря і атмосфера, вода, ґрунт, земля...», «стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів...», «біологічне різноманіття і його компоненти...».

Тобто вбачається, що екологічна інформація може містити дані про сам стан довкілля чи окремих природних об'єктів і ресурсів, без обов'язкової прив'язки певного негативного впливу на них (підкреслено мною – Л. Д.).

Відтак автору варто уточнити сформульоване твердження в частині факторів утворення екологічної інформації. Інакше складається хибне враження, що екологічна інформація це категорія, яка формується тільки в результаті шкідливого впливу на довкілля. Більше того, підстави запропоновані здобувачем у п. а) та п. б) часто існують в межах екологічно небезпечної господарської діяльності (п. в).

2. Дисертант, аналізуючи правову природу екологічної інформації, робить висновок про лише забезпечувальну функцію права на доступ до екологічної інформації для реалізації природних екологічних прав і зазначає, що «право на доступ до екологічної інформації однозначно не може бути природним, а тим більше основним екологічним правом» (с. 54, с. 66, с. 180) (підкреслено мною – Л. Д.).

Однак такі судження однозначно потребують додаткового обґрунтування. Адже право на екологічну інформацію є одним з конституційних екологічних прав (поруч з правом на безпечне для життя та здоров'я довкілля й правом на відшкодування шкоди, завданої порушенням цього права), воно визнане як базове екологічне право на міжнародному рівні (разом з правом на участь громадськості в процесі прийняття рішень та правом на доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля). Зрештою в доктрині міжнародного екологічного права воно справедливо трактується як один з трьох «стовпів» екологічної демократії, а у вітчизняній еколого-правовій науці об'єктивно відстоюється позиція фундаментальної сутності права на екологічну інформацію.

3. Автор, розглядаючи гарантії здійснення права на екологічну інформацію, стверджує: «хоча право на отримання інформації не обмежене в умовах воєнного стану, можуть існувати обставини, які не дають змогу державним органам повною мірою виконати покладені на них обов'язки щодо розгляду інформаційних запитів. З метою виконання обов'язку щодо надання інформації органам влади слід залежно від дії обставин призупиняти

розгляд інформаційних запитів, приймати рішення про відстрочку у наданні інформації (с. 140–141); водночас, з огляду на місце знаходження та умови роботи конкретних органів влади надання екологічної інформації може бути ускладнене з об'єктивних причин, з огляду на що рекомендується активно застосовувати такі засоби як відстрочка і призупинення розгляду інформаційних запитів (с. 182)» (підкреслено мною – Л. Д.).

Водночас сам же здобувач наголошує, що безпідставне застосування розпорядниками інформації відстрочки в задоволенні запитів на інформацію є одним з системних порушень, про яке свідчить аналіз повідомлень громадян, які надійшли до Уповноваженого ВРУ з прав людини протягом 2022 року (с. 123–124, с. 140).

Тому дисертанту доцільно було б деталізувати порядок застосування відстрочки й призупинення розгляду запитів з урахуванням: теоретичних підходів до розуміння понять «відстрочка», «призупинення»; авторського бачення процедурних аспектів їх практичного використання; особливостей змісту запитуваної інформації та її потенційного значення для запитувачів.

4. На думку здобувача, основу заходів вдосконалення механізму реалізації права доступу до екологічної інформації в Україні, «має складати загальнонаціональна цифрова екологічна і інформаційна система, у якій би були реалізовані найкращі наявні найсучасніші цифрові технології, інформація у ній була б відкритою за замовчуванням, постійно накопичувалася і обновлювалася» (с. 128, с. 141). А щодо практичних кроків, які сприятимуть ширшій реалізації доступності екологічної інформації, то варто виокремити: «загальнонаціональна цифрова екологічна інформаційна система має підтримувати громадський доступ до динамічної, у тому числі в режимі реального часу, та історичної, актуальної, точної, контрольованої якості, всеосяжної, стандартизованої та функціональної екологічної інформації» (с. 129–130, с. 176).

Відтак хотілося б почути міркування здобувача щодо конкретних правових рішень й першочергових кроків для забезпечення запуску та функціонування відповідної системи.

5. Поняття екологічного інформаційного забезпечення (екологічного інформування) має комплексний характер, який проявляється в різнофункціональних підходах до розуміння його змісту. Як правило під екологічним інформаційним забезпеченням розуміють: елемент правового механізму (інструмент) реалізації державної політики в сфері забезпечення екологічної безпеки; функцію управління в сфері природокористування та охорони довкілля; гарантію прав громадян на безпечне для життя й здоров'я довкілля та вільний доступ до інформації про його стан. Крім цього доцільно розрізняти різні форми та способи екологічного інформаційного забезпечення.

Тому, крім традиційних механізмів систематичного інформування про стан довкілля й доступу до екологічної інформації, вбачається необхідність подальшого розвитку

дисертантом дослідження правового режиму інформаційного забезпечення та оповіщення у випадках надзвичайних екологічних ситуацій, інформаційної складової оцінки впливу на довкілля тощо.

Викладені зауваження носять уточнюючий, доповнюючий чи дискусійний характер, вони покликані стимулювати подальший авторський пошук у відповідній проблемній сфері. Зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку представленого наукового дослідження А. Ю. Буцмака.

Загальний висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертація на тему: «Правове забезпечення екологічної інформації» є актуальним, новим дослідженням практичного значення, яке виконане на високому науковому рівні, з належним оволодінням методології наукової діяльності відповідно до поставленого наукового завдання, відповідає Вимогам до оформлення дисертації, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40 (з наступними змінами) й Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи, про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44 (з наступними змінами), а її автор Буцмак Артем Юрійович заслуговує на присудження йому ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» галузі знань 08 «Право».

Офіційний опонент завідувач кафедри трудового, екологічного та аграрного права Карпатського національного університету імені Василя Стефаника, кандидат юридичних наук, доцент Леся ДАНИЛЮК