

**АРИСТОВА І.В., МАКОГОНЮК Ю.Ю.**

**ПРАВО НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ  
В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ:  
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

**МОНОГРАФІЯ**

*За загальною редакцією  
доктора юридичних наук, професора І. В. Арістової*

Київ – 2017

УДК: [342.951.504] (477)  
ББК 67.401  
А 81

*Рекомендовано до друку Вченою радою Сумського національного аграрного університету (протокол № 4 від 30 жовтня 2017 року).*

**Рецензенти:**

**Іншин М. І.** – академік НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри трудового права та права соціального забезпечення Київського національного університету ім. Т.Г. Шевченка;

**Курило В. І.** – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України

**Арістова І. В.**

**А 81 Право на доступ до публічної інформації в екологічній сфері України: організаційно-правове забезпечення [текст]:** монографія / І. В. Арістова, Ю. Ю. Макогонюк; за заг. ред. Арістової І. В. – К.: НУБіП України, 2017. – 222 с.

Монографія є комплексним науковим дослідженням теоретико-методологічних проблем забезпечення права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері України, а також проблем формування адміністративно-правового, інформаційно-правового, інституційного та організаційного забезпечення зазначеного права в екологічній сфері.

На основі аналізу наукових праць українських та зарубіжних фахівців у галузі загальної теорії держави і права, конституційного, адміністративного, інформаційного, екологічного права та екології, а також міжнародного досвіду та законодавства, чинного законодавства України, узагальнення практики їхньої реалізації розроблено й застосовано авторський підхід до формування організаційно-правового механізму забезпечення права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері як системного утворення, яке включає організаційно-правовий механізм реалізації та організаційно-правовий механізм охорони зазначеного права особи. Встановлено існування у органів виконавчої влади України, що функціонують в екологічній сфері, як адміністративно-правових, так і інформаційно-правових повноважень задля реалізації функцій управління та інформаційної функції, що зумовило їхній розгляд як розпорядників публічної інформації в екологічній сфері. Розкрито взаємодію норм адміністративного та інформаційного права під час правового регулювання складних суспільних відносин (інформаційно-управлінських), що виникають під час реалізації права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. Визначено види суспільних відносин, що виникають в екологічній сфері, та різновиди інформації, яка створюється органами виконавчої влади України, що функціонують в екологічній сфері. Запропоновано підхід до визначення суб'єктів контролю за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації, у тому числі в екологічній сфері. Надано пропозиції щодо удосконалення нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини стосовно забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері.

Розрахована на науковців, викладачів, юристів-практиків, докторантів, аспірантів та студентів вищих юридичних навчальних закладів.

© Арістова І. В., Макогонюк Ю. Ю., 2017

**ISBN 978-617-7396-75-7**

© НУБіП України, 2017

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ</b> .....	<b>9</b>
1.1. ІНФОРМАЦІЯ, ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО ТА СФЕРИ ЙОГО РОЗВИТКУ: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ, РОЛЬ .....	9
1.2. ЕКОЛОГІЧНА СФЕРА ЯК СФЕРА РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА: ПОНЯТІЙНИЙ АПАРАТ, ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН .....	29
1.3. ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ .....	50
<b>РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ</b> .....	<b>68</b>
2.1. ПРАВО НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ: ПОНЯТТЯ, ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА, ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ .....	68
2.2. ПЕРША СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ: РОЗПОРЯДНИКИ, ЇХ ВИДИ, ЗАВДАННЯ, ФУНКЦІЇ, ПОВНОВАЖЕННЯ .....	82
2.3. ДРУГА СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ: ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАХОДИ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОЦЕДУР, СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	109

<b>РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ОХОРОНИ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ .....</b>	<b>140</b>
3.1. КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ, СУБ'ЄКТИ КОНТРОЛЮ .....	140
3.2. ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ.....	172
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>188</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>197</b>

## ПЕРЕДМОВА

У контексті формування глобального інформаційного суспільства метою постає забезпечення загального доступу до інформації та скорочення розриву між інформаційно «багатими» та «бідними» країнами й громадянами. Одними із найважливіших елементів стратегії досягнення мети є поширення інформації та забезпечення якості інформації, що є суспільним надбанням, особливо інформації, яка була створена органами державної влади, а потім організація відкритого та рівного доступу для усіх громадян до знань та корисної інформації. Зазначена стратегія активно впроваджується у життя міжнародною організацією ЮНЕСКО, а також постає одним із орієнтирів для належної реалізації Плану дій, прийнятого на Женевському раунді Всесвітнього саміту з інформаційного суспільства. У свою чергу, органи державної влади країн-членів ЮНЕСКО (у тому числі і України) узгоджують позиції щодо створення системи доступу населення до офіційної інформації та розробляють відповідні закони.

Позитивно оцінюючи кроки Української держави у напрямку створення належної законодавчої бази (зокрема, прийняття у новій редакції законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації»), водночас слід відзначити низьку ефективність діяльності органів державної влади України щодо якісного забезпечення доступу фізичних та юридичних осіб до публічної інформації. Що стосується стану наукового опрацювання зазначеної проблеми, то на сьогодні існують окремі дослідження, які певною мірою вирішують підняті питання (дисертації Ю. Дикої, С. Лопатіна, М. Ніколайчука та ін.).

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали наукові праці українських та зарубіжних фахівців у галузі загальної теорії держави і права, конституційного, адміністративного, інформаційного, екологічного права, екології: В. Авер'янова, Н. Армаш, В. Андрейцева, О. Андрійко, І. Арістової, О. Баранова, І. Бачило, В. Басс, В. Бевзенка, Ю. Битяка, К. Белякова, В. Брижка, Л. Василенко, В. Галунька, Ю. Гаруста, А. Гетьмана, Є. Гетьмана, І. Грицака, В. Гаращука, І. Гиренко, О. Дрозда, О. Єщук, Р. Калюжного, Л. Коваленка, В. Ковальської, А. Ковальчука, Т. Коломоєць, В.

Колпакова, Б. Кормича, Т. Костецької, В. Костицького, О. Кохановської, О. Кузьменко, В. Курила, В. Ліпкана, А. Манжули, А. Марущака, Р. Мельника, Н. Нижник, А. Новицького, Я. Олійника, С. Овчарука, В. Оксіня, І. Панової, С. Петкова, В. Пилипчука, І. Сопілко, Є. Соболя, С. Стеценка, В. Цимбалюка, К. Чижмарь, А. Чубенка, С. Шепетька ін.

Разом з тим, сьогодні відсутні комплексні наукові напрацювання у межах науки «адміністративне право» та науки «інформаційне право», які стосуються забезпечення права доступу особи до публічної інформації. В умовах зростання антропогенного впливу на навколишнє природне середовище, формування незворотних негативних наслідків та їх глобалізації уся світова спільнота відзначає особливе значення екологічної сфери інформаційного суспільства для гарантування безпечного життя людини. Таким чином, виникає об'єктивна потреба у осмисленні й аналізі як теоретико-методологічних проблем забезпечення права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, так і проблем формування адміністративно-правового, інформаційно-правового, інституційного та організаційного забезпечення зазначеного права в екологічній сфері. У зв'язку з цим тема монографії постає актуальною і її дослідження сприятиме як розвитку адміністративного права й інформаційного права, так і вирішенню практичних питань щодо якісного і рівного забезпечення права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері в умовах створення інформаційного суспільства в Україні.

Автори монографії ставили собі за мету на основі всебічного аналізу наукових здобутків у галузі юриспруденції, міжнародного досвіду та законодавства, чинного законодавства України, узагальнення практики їх реалізації визначити сутність та особливості права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, організаційно-правове забезпечення зазначеного права та розпорядників публічної інформації в екологічній сфері, надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства України стосовно забезпечення права особи на доступ до публічної інформації, у тому числі й у екологічній сфері. Досягнення поставленої мети потребувало, передусім:

– перевірки гіпотези щодо 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; доведення, що зазначені органи є учасниками інформаційних відносин (правовідносин) як розпорядники публічної інформації в екологічній сфері;

– розробки організаційно-правового механізму забезпечення права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері; з огляду на системне світорозуміння, встановлення його структури та дослідження її елементів: організаційно-правового механізму реалізації права особи на доступ до зазначеної інформації; організаційно-правового механізму охорони права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері (охорона розуміється у широкому тлумаченні);

– з'ясування видів суспільних відносин у екологічній сфері України, складу інформації, яка створюється органами виконавчої влади України, що функціонують в екологічній сфері, видів публічної інформації в екологічній сфері;

– розгляду та розвитку положення щодо взаємодії адміністративного та інформаційного права, що виявилось під час формування складних правовідносин, які пов'язані із правовим регулюванням складних відносин (інформаційно-управлінських) – виникають під час реалізації права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері;

– розробки підходу до визначення суб'єктів контролю за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації, зокрема в екологічній сфері:

– формування нормативно-правової бази, положення якої регулюють суспільні відносини, що виникають під час здійснення процедури реалізації права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері.

Вихід монографії відбувається в умовах динамічного удосконалення законодавства України у сфері доступу до публічної інформації, а також усвідомлення органами публічної влади України необхідності вирішення проблеми

цифрової та когнітивної нерівності громадян, регіонів України, мешканців міст та селищ, забезпечення прозорості у діяльності органів публічної влади. За нашими оцінками, положення та висновки, що містяться у монографії, можуть сприяти подальшому розгортанню міжгалузевих досліджень з проблем доступу фізичних та юридичних осіб до публічної інформації в різноманітних сферах суспільного життя, а запропоновані практичні рекомендації – удосконаленню законодавства України та діяльності розпорядників публічної інформації. Водночас, монографія не претендує на остаточну істину і є запрошенням до подальших наукових пошуків.



# РОЗДІЛ 1

## ЗАГАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

### **1.1. Інформація, інформаційне суспільство та сфери його розвитку: поняття, сутність, роль**

На виконання положень ст.1 Конституції України на сьогодні триває процес розбудови правової держави. Разом з тим, відбуваються й значні соціальні зміни, серед найважливіших – формування інформаційного суспільства в Україні. Водночас, це невід’ємно пов’язано з необхідністю якісного правового регулювання суспільних відносин щодо обігу інформації у всіх сферах діяльності правової держави. В той же час, основною ознакою правової держави є гарантованість реалізації прав і свобод громадян та їхня соціальна захищеність. Оскільки право громадян на інформацію про діяльність органів державної влади гарантується ст. 34 Конституції України [1] та ст. 19 Загальної декларації прав людини [2], актуальними постають дослідження щодо реалізації права на інформацію у всіх сферах діяльності держави.

Крім того, в останні роки загальновідомою постає проблема зміни стану навколишнього природного середовища. Зокрема, Організація Об’єднаних Націй (далі – ООН) включила її розв’язання до основних цілей на наступне тисячоліття та формалізувало у розділу IV Декларації тисячоліть [3]. Водночас, впровадження нових інформаційних технологій, розповсюдження інформації у суспільстві та стрімке погіршення стану навколишнього природного середовища у зв’язку з життєдіяльністю людини викликали необхідність з’ясування та дослідження способів, порядку та гарантій отримання громадянами інформації в екологічній сфері, зокрема, публічної інформації.

На нашу думку, ґрунтовному дослідженню має передувати, передусім, формування чіткого понятійного апарату. У роботі усвідомлюється необхідність

визначення основних понять, які будуть використовуватися у дослідженні, серед яких: інформація, інформаційне суспільство, інформація про довкілля, інформація про стан навколишнього природного середовища, інформація про охорону навколишнього природного середовища, екологічна інформація, екологічна сфера, структура екологічної сфери, загальнодержавна екологічна мережа, публічна інформація в екологічній сфері. Вважаємо за необхідне ці питання висвітлити у першому розділі монографії.

Усвідомлення значення та ролі інформації у формуванні сучасного суспільства є фундаментом для наукових досліджень, присвячених питанням взаємодії інформації із суспільними процесами, що знайшло своє відображення, зокрема, у теорії інформаційного суспільства та, у подальшому, теорії суспільств знання. Вочевидь, першочергового з'ясування потребує поняття інформації. Так, американський вчений Клод Шеннон, аналізуючи теорію зв'язку, розумів інформацію, як «комунікацію та зв'язок, у процесі якого усувається невизначеність» [4, с. 13]. Слід враховувати, що поняття «інформація», у залежності від галузі використання, має безліч визначень. Зокрема, для більш глибокого розуміння, порівняємо визначення поняття «інформація» у контексті різних сфер діяльності держави та суспільства. Проведений аналіз дозволив виявити наступні визначення поняття «інформація» – це: 1) «міра неоднорідності розподілу матерії та енергії у просторі та у часі, міра змін, якими супроводжуються всі процеси, що протікають у світі» (український вчений, математик та кібернетик – В. М. Глушков [5, с 25]; 2) «позначення змісту, отриманого з зовнішнього світу в процесі нашого пристосування до нього і пристосування до нього наших почуттів» (американський вчений-кібернетик Норберт Вінер) [5, с. 25]; 3) відомості про навколишній світ та процеси, що протікають у ньому; повідомлення, що інформують про стан справ, про стан чогось (російський вчений-філософ С. І. Ожегов) [6, с 213]; 4) «універсальна субстанція, що пронизує усі сфери людської діяльності, слугує провідником знань та думок, інструментом спілкування, взаєморозуміння та співробітництва, утвердження стереотипів мислення та поведінки» (міжнародна організація ЮНЕСКО) [7].

Так, Й. Масуда, розглядаючи інформацію як головний ресурс в інформаційному суспільстві, визначив такі її ознаки: 1) якщо інформація може концентруватися, то за допомогою технологій її можна більш легко обробляти; 2) якщо інформація може розосереджуватися, то її не потрібно зберігати в одному місці й вона може бути використана тільки для тих цілей, для яких вона споконвічно здобувалася; 3) циркуляція інформації означає, що більша кількість людей зможе з нею працювати одночасно; 4) технологія «зворотного зв'язку» підвищує «індекс цитування» інформації, даючи змогу переробляти її зсередини, щоб витягти всі нові ціннісні характеристики й створити гігантські бази даних, які недоступні без використання цих же технологій [8, с. 115].

На думку В. С. Цимбалюка, «інформація – це результат аналітико-синтетичної чи евристичної (інтелектуальної) обробки сигналів, даних, відомостей, знань про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі для задоволення (забезпечення) суб'єктом суспільних відносин певних потреб та інтересів своєї життєдіяльності» [9, с. 25]. Тобто, вчений характеризує її як результат системної інтелектуальної діяльності з обробки різноманітних відомостей для задоволення інтересів суб'єктів.

Наприклад, І. Л. Бачило дійшла висновку, що «термін «інформація» набуває сенсу в поєднанні зі словами: урядова, офіційна, публічна, конфіденційна, статистична, персональна, про приватне життя, джерело, форму, думку» [10, с. 68]. З наведеною думкою автора слід погодитись, а тому поняття інформації доцільно використовувати з додатковими словами, які уточнюють його зміст. Водночас, з правової точки зору А. І. Марущак характеризує інформацію як: «об'єкт багатофункціональний: вона може виступати, наприклад, як засіб реалізації конституційних прав і свобод, як елемент управління суспільними, державними справами, прийняття управлінських рішень, як товар у процесах її створення, використання, розповсюдження, як об'єкт права власності тощо» [11, с. 15]. У такому контексті стає очевидним, що інформація є інструментом, який використовується у будь-якому напрямі правової діяльності.

Викладене свідчить, що доктринальне визначення поняття інформації є широким за змістом. Кожна сфера діяльності держави та суспільства має своє визначення поняття інформації. Тому, для більш конкретного розуміння цього поняття, необхідно використовувати уточнюючі слова. Водночас, усі визначення підтверджують, що інформація супроводжує усі процеси у суспільстві та є формально не визначеною. У правовій сфері інформація використовується як багатofункціональний інструмент для регулювання відносин у всіх галузях права.

Разом з тим, на законодавчому рівні (Закон України «Про інформацію») поняття «інформація» визначається як будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. До речі, у попередній редакції Закону України «Про інформацію» (до 9 травня 2011 року) законодавець визначав інформацію, як документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі. Водночас, порівнюючи різні редакції Закону щодо визначення змісту поняття інформації, слід дійти висновку про врахування законодавцем у останній редакції тенденції розвитку інформаційних технологій. Використовуючи узагальнююче словосполучення «будь-які відомості», законодавець попереджає виникнення колізій щодо використання інформації у різноманітних формах її існування. Тобто, значною мірою враховано недоліки попереднього законодавства, в якому поняття інформації не охоплювало таку категорію, як дані.

До речі, ст. 177 Цивільного Кодексу (далі – ЦК) України закріплено, що інформація є об'єктом цивільного права [12]. Тобто, може використовуватися у цивільному обігу, окрім встановлених законом обмежень. Водночас, слід зазначити, що оскільки доктринальне визначення поняття інформації постає занадто широким за змістом, його використання у дослідженні вважаємо недоцільним. Виходячи із цього, вважаємо за можливе у подальшому ґрунтуватися на законодавчому визначенні поняття «інформація», яка, як відомо, постає основною категорією в інформаційному суспільстві.

Підкреслимо, що ідея інформаційного суспільства виникла на початку 60-х років XX століття – перші аналітичні дослідження інформаційного суспільства були здійснені ще у 1962 році у роботі «Проведення й розподіл знань у США» Ф. Махлупа, а потім – у 1974 року у праці «Інформаційна економіка» М. Пората. Безпосередньо, поняття «інформаційне суспільство» було актуалізовано А. Гором під час президентської кампанії 1991 р. – 1992 р. у США [8, с. 113]. Саме тому виділяються два історичні етапи розвитку інформаційного суспільства: 1) фундаментальний етап (1960 р. – 1980 р.); 2) етап стрімкого розвитку (1991 р. – по теперішній час).

Слід зазначити, що на першому етапі розвитку були закладені основи інформаційного суспільства. Наприклад, Д. Лайон визначав поняття інформаційного суспільства не як складову концепції постіндустріального суспільства, а як створений новий соціальний зразок суспільства: «реалізація програм інформатизації суспільства призводить до створення нової фази в історичному розвитку передових країн» [13, с. 362]. Тобто, ознакою інформаційного суспільства є новий етап розвитку, який відрізняється від індустріалізації широким використанням інформації у всіх сферах діяльності. Отже, на першому етапі формувалися та виявлялися основні закономірності розбудови інформаційного суспільства.

Водночас, другий етап розвитку розпочався у США, а потім знайшов своє продовження у Європі. У 1993 році сутність інформаційного суспільства була розкрита у доповіді Комісії Європейського Союзу (далі – ЄС): «Інформаційне суспільство – це суспільство, у якому діяльність людей здійснюється на основі використання послуг, що надаються за допомогою інформаційних технологій та технологій зв'язку» [14, с. 187]. Закріпилось ж це поняття у Плані дій із проблем інформаційного суспільства, розробленому Європейською Комісією, і остаточно увійшло у міжнародний лексикон на саміті 1995 року з питань глобального інформаційного суспільства [13, с. 113]. У роботі цілком поділяється позиція Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства, який задекларував у Женевському плані дій наступне: «інформаційне суспільство є поняттям, що

розвивається, яке досягло різних рівнів у різних країнах світу, відображаючи різні стадії розвитку. Технологічні та інші зміни стрімко видозмінюють середовище, у якому розвивається інформаційне суспільство» [15].

Безумовно, Україна також має власну історію розвитку базових засад інформаційного суспільства, що дозволяє чітко визначити його наступні етапи: 1) діяльність всесвітньо відомої школи кібернетики; 2) формування на початку 90-х років минулого століття концепції та програми інформатизації; 3) створення різноманітних інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) і загальнодержавних інформаційно-аналітичних систем різного рівня та призначення [22].

Нагадаємо, що вперше закономірності розвитку інформаційного суспільства були виявлені та сформовані японським соціологом та футурологом Йошита Масуда, які згодом були розвинуті В. М. Петриком та М. М. Присяжнюком [8]. Серед основних закономірностей розвитку інформаційного суспільства Й. Масуда називав наступні: 1) за структурою виробничих цінностей – інформаційне суспільство формується завдяки виробництву інформації (комп'ютерів); основою виробництва у ньому є інтелектуальна праця, виробництво інформації, засобів зв'язку; провідною галуззю економіки є телекомунікаційні технології; 2) за особливістю соціальної структури – інформаційне суспільство є збалансованим суспільством, у якому людина залежить від суспільства; роль людського фактору заміщується або підсилюється за рахунок інтелектуальної праці [8, с. 114].

До речі, у монографії поділяється позиція І. В. Арістової, яка раніше надала наступну характеристику розвитку інформаційного суспільства: 1) у 90-ті роки в Україні утворився комерційний інформаційний сектор економіки, структура якого та зайнятість у якому ще не достатньо досліджені; 2) поширюється процес інформатизації комерційного сектору економіки, а інформатизація в бізнесі йде за модернізаційною схемою; 3) в Україні присутні головні рушійні сили розвитку інформаційного суспільства; 4) у країні почалася «домашня комп'ютерна революція», тобто збільшення рівня зацікавленості до інформаційних та телекомунікаційних технологій [16, с. 54]. Враховуючи надану характеристику

інформаційного суспільства в Україні, слід дійти висновку, що, не зважаючи на недостатній рівень економічного розвитку нашої держави, в Україні присутні усі необхідні елементи для актуалізації розвитку інформаційного суспільства.

На думку А. І. Ракітова, інформаційне суспільство характеризується тим, що: 1) будь-який суб'єкт (індивід, група осіб, підприємства тощо) в будь-який час та будь-де на основі доступу до автоматизованої системи зв'язку може отримати доступ до будь-якої інформації та знань для вирішення своїх особистих та інших завдань; 2) наявна загальнодоступна інформаційна технологія та розвинена інформаційна інфраструктура, що сприяють постійному швидкому науково-технологічному та соціально-історичному прогресу; 3) прискорений процес інформатизації всіх сфер життя; 4) розширення сфери інформаційної діяльності і послуг [17, с. 32–33].

Слушною, на нашу думку, є позиція Б. Мартіна про те, що інформаційним суспільством є суспільство, в якому якість життя, перспективи соціальних змін, економічний розвиток залежать від інформації та її використання [18]. Крім того, як зазначає І. В. Гетьман, первинною для людини в інформаційному суспільстві є не вартість праці, а вартість накопичених знань, оскільки інформаційне суспільство нерозривно пов'язане з інноваційною діяльністю [19, с.64].

Обгрунтованим є визначення інформаційного суспільства, запропоноване свого часу І. В. Арістовою: «Громадянське суспільство з розвинутим інформаційним виробництвом і високим рівнем інформаційно-правової культури, в якому ефективність діяльності людей забезпечується розмаїттям послуг на основі інтелектуальних інформаційних технологій та технологій зв'язку» [16, с 50]. У такому контексті стає очевидним, що основною ознакою інформаційного суспільства є наявність соціальної групи, індивіди якої взаємодіють між собою за допомогою інформації, інформаційних технологій та інформаційних послуг. Проаналізувавши дане поняття, вважаємо, що на сьогодні інформаційне суспільство не може існувати без розвитку інформаційних технологій. Саме ця ознака відрізняє теперішній етап його розвитку від попередніх.

На нашу думку, проаналізовані варіанти визначень поняття «інформаційне суспільство» відображають (більш стисло чи розширено) його основні ознаки та, у свою чергу, заслуговують на увагу. Водночас, у монографії поділяється позиція І. В. Арістової, яка не лише визначила місце інформації та інформаційної інфраструктури в інформаційному суспільстві, але й акцентувала увагу на тому, що таке суспільство є, передусім, громадянським суспільством. Узагальнюючи наукові погляди до розуміння сутності громадянського суспільства [20, с.110, 116; 21], вважаємо, що це суспільство слід розуміти як більш високу ступінь розвитку соціальної спільності, ступень його зрілості, розумності та справедливості, що є передумовою формування соціальної правової держави. Варто підкреслити, що роль держави у такому суспільстві зводиться до створення організаційно-правових засад життя, гарантій реалізації прав та інтересів суб'єктів громадянського суспільства.

Вважаємо, що саме в громадянському суспільстві інформація, інформаційні технології та послуги набувають особливого, рушійного значення, адже шляхом їх використання підвищується ефективність діяльності суб'єктів громадянського суспільства, що, серед іншого, впливає і на формування та існування соціальної правової держави. Беручи до уваги сутність громадянського суспільства як основи інформаційного суспільства, необхідно ще раз наголосити, що роль держави в інформаційному суспільстві зводиться до створення організаційно-правових засад його існування (в тому числі, засад обігу інформації, надання інформаційних послуг, створення та функціонування інформаційних технологій тощо). Таким чином, ми обґрунтували доцільність дотримання позиції І. В. Арістової щодо визначення поняття інформаційного суспільства.

Слід підкреслити, що законодавче визначення поняття інформаційного суспільства на даному етапі розвитку інформаційного законодавства, на жаль, відсутнє. У Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки» побудова інформаційного суспільства визначається одним із головних пріоритетів України [22]. Разом з тим, законодавець визначив особливості інформаційного суспільства як:



1) суспільства, орієнтованого на інтереси людей; 2) суспільства, відкритого для всіх і спрямованого на розвиток; 3) суспільства, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання; 4) суспільства, в якому кожен має вільний доступ, вільне користування і обмін інформацією та знаннями, що надає можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя.

Крім того, аналіз основних положень цього Закону дає можливість визначити основні ознаки інформаційного суспільства, серед яких: 1) це новий етап розвитку суспільства; 2) існування загальнодоступної інформаційної інфраструктури, інформаційних ресурсів та забезпечення повсюдного доступу до телекомунікаційних послуг та інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ); 3) різноманіття та велика кількість електронних послуг, загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів; 4) широке впровадження ІКТ в таких сферах суспільного життя як наука, освіта, культура, охорона здоров'я, охорона навколишнього середовища; 5) забезпечення інформаційної безпеки тощо. До речі, у рамках нашого дослідження така особливість, як вільний доступ до інформації та знань є особливо актуальною.

Вважаємо, що свідченням посилення актуальності тематики монографічного дослідження постають, зокрема, основні напрями стратегії розвитку інформаційного суспільства, які на законодавчому рівні були сформовані у Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» (далі – Закон) [22]. На основі даного Закону ухвалено Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні [23]. Так, цілями реалізації Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні (далі – Стратегія) законодавець визначає: 1) формування сприятливих умов для розбудови інформаційного суспільства, соціально-економічного, політичного і культурного розвитку держави з ринковою економікою, що керується європейськими політичними та економічними цінностями; 2) підвищення якості життя громадян, створення широких можливостей для задоволення потреб і вільного розвитку особистості; 3) підвищення конкурентоспроможності України; 4) вдосконалення

системи державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій [23].

Водночас, враховуючи задекларовані завдання та цілі, були визначені напрями розвитку інформаційного суспільства, зокрема: 1) поетапна реалізація цілей стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні; 2) формування сучасної інформаційної інфраструктури; 3) розширення доступу громадян до інформації та знань, насамперед до публічної інформації; 4) впровадження електронного урядування; 5) розвиток науки та інновацій; 6) розвиток інформаційно-комунікаційної інфраструктури у сфері охорони навколишнього природного середовища; 7) забезпечення інформаційної безпеки; 8) розвиток міжнародного співробітництва; 9) створення електронної демократії, медицини, економіки, культури та освіти.

На нашу думку, очевидним є взаємозв'язок усіх напрямів розвитку інформаційного суспільства. Наприклад, формування сучасної інформаційної інфраструктури неможливо без одночасного розвитку науки та інновацій, а впровадження електронного урядування – без забезпечення інформаційної безпеки. Водночас, у роботі вважаємо за необхідне передусім акцентувати увагу на дослідженні таких напрямів: 1) розширення доступу громадян до інформації та знань, насамперед до публічної інформації; 2) розвиток інформаційно-комунікаційної інфраструктури (далі – ІКІ) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Так, зокрема, Стратегія визначила основні напрямки державної політики з метою забезпечення розширення доступу громадян до інформації, насамперед, публічної, та знань, серед яких: 1) надання доступу до суспільно необхідної інформації; 2) запровадження механізму вільного, спрощеного та безоплатного доступу, в тому числі з використанням Інтернету, до інформації, що міститься в державних реєстрах, у визначених законом випадках; 3) забезпечення розвитку суспільного телебачення і радіомовлення; 4) створення та впровадження єдиної інформаційної системи надбань документальної спадщини. Слід зазначити, що вказані напрямки державної політики будуть у подальшому розглянуті у

дослідженні при розкритті організаційно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері України.

Зазначимо, що у Стратегії, як окремий напрям розвитку інформаційного суспільства, виокремлено розвиток ІКІ у сфері охорони навколишнього природного середовища. Вважаємо, що у дослідженні має йти мова про розвиток ІКІ саме в екологічній сфері (частиною якої, за нашою гіпотезою, є сфера охорони навколишнього природного середовища). Враховуючи те, що у законодавстві відсутнє чітке розуміння поняття «екологічна сфера» та його співвідношення з поняттям «сфера охорони навколишнього природного середовища», вважаємо за можливе на першому етапі дослідження використовувати поняття «сфера охорони навколишнього природного середовища». Отже, досліджуючи норми чинного законодавства України, а саме Стратегії, проаналізуємо передусім положення щодо розвитку ІКІ в сфері охорони навколишнього природного середовища.

Слід підкреслити, що відповідно до Стратегії, використання та розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) у сфері екології і використання природних ресурсів є необхідною умовою забезпечення сфери охорони навколишнього природного середовища. Крім того, з метою забезпечення вдосконалення системи охорони навколишнього природного середовища, вказаним нормативно-правовим актом передбачено, що ІКТ використовуються для: 1) реалізації проектів і виконання програм у галузі сталого виробництва, споживання, екологічно безпечної утилізації та переробки відповідних компонентів; 2) створення на базі ІКТ систем прогнозування та моніторингу впливу природних і техногенних катастроф на навколишнє природне середовище [23]. Ґрунтуючись на цьому, законодавець закріпив розвиток інформаційної інфраструктури у сфері охорони навколишнього природного середовища як один з основних напрямків розвитку інформаційного суспільства. Це є водночас і прямим свідченням важливості інформації у вказаній сфері в умовах розвитку інформаційного суспільства.

У той же час, інформаційне суспільство потребує розвитку й інших сфер життєдіяльності людини, адже очевидно, що усі сфери суспільних відносин в

інформаційному суспільстві перетинаються та взаємодіють між собою. Проведений аналіз положень Стратегії [23] дозволяє дійти висновку, що до основних сфер розвитку інформаційного суспільства в Україні відносяться наступні сфери: 1) інформаційна; 2) правова; 3) соціальна; 4) охорони навколишнього природного середовища; 5) інформаційної безпеки; 6) міжнародного співробітництва. У той же час, вважаємо, що даний поділ на сфери розвитку є умовним, оскільки усі сфери життєдіяльності суспільства перетинаються між собою саме за допомогою інформації. Наприклад, створення нового нормативно-правового акту за своєю природою відноситься до правової сфери, однак, якщо в ньому йдеться, наприклад, про зменшення викидів в атмосферу, він впливає на сферу охорони навколишнього природного середовища. В свою чергу, сам факт зменшення викидів впливає на соціальну сферу, оскільки змінює стан здоров'я суспільства.

Безумовно, першою із сфер розвитку інформаційного суспільства слід назвати саме інформаційну сферу, зокрема, яку можна уявити як сукупність інформаційних даних, інформаційної інфраструктури та суб'єктів, які здійснюють збір, формування, розповсюдження та використання інформації [24, с.51]. При цьому зазначимо, що під інформаційною інфраструктурою слід розуміти сукупність різноманітних інформаційних (автоматизованих) систем, інформаційних ресурсів, телекомунікаційних мереж і каналів передачі даних, засобів комунікацій і управління інформаційними потоками, а також організаційно-технічних структур, механізмів, що забезпечують їх функціонування [23]. Зауважимо, що раніше у роботі мова йшла про інформаційно-комунікаційні технології, які, як зазначають науковці, слід розглядати як сукупність методів та програмно-технічних засобів, об'єднаних в єдиний технологічний ланцюг, що забезпечує збір, обробку, збереження та відображення інформації [25, с. 137]. Таким чином, можна зробити висновок про те, що інформаційна інфраструктура є значно ширшим поняттям та включає не лише сукупність ІКТ, а також і організаційно-технічну структуру, механізми, що забезпечують їх функціонування.

Так, відповідно до Стратегії [23], до формування сучасної інформаційної інфраструктури, серед іншого, належить: 1) розвиток національної, галузевих і

регіональних інформаційних систем, мереж та електронних ресурсів, електронних інформаційно-аналітичних систем державних органів та органів місцевого самоврядування; 2) забезпечення електронної взаємодії державних органів між собою та з громадянами і організаціями; 3) впровадження інтелектуальних інформаційних та інформаційно-аналітичних технологій, інтегрованих систем баз даних та знань, національних інформаційних ресурсів; 4) забезпечення надання усіх видів соціальної допомоги у межах єдиного державного порталу; 5) впровадження в діяльність державних органів технологій ситуативного управління для підготовки і підтримки прийняття рішень державного управління; 6) розширення переліку електронних послуг, які можуть надаватися із застосуванням електронних цифрових підписів, у тому числі електронної ідентифікації суб'єктів електронної взаємодії та систем, за допомогою яких здійснюється така взаємодія тощо [23].

Разом з тим, існування інформаційної інфраструктури, як однієї із ознак інформаційного суспільства, також впливає на розвиток інших його сфер, адже всі вони (відповідно до сутності інформаційного суспільства) розвиваються на основі інформаційної інфраструктури. Не є винятком і сфера охорони навколишнього природного середовища, де вільний доступ до інформації відбувається, в тому числі шляхом забезпечення повсюдного доступу до телекомунікаційних послуг та ІКТ.

Наступною сферою, що є предметом нашого аналізу, постає соціальна сфера. Перш за все зазначимо, що соціальна сфера – це сфера виробництва і відтворення людини, а розвиток соціальної сфери спрямований на підвищення якості життя людей, що полягає в підвищенні рівня споживання матеріальних благ і послуг, а також задоволення духовних потреб, підвищення тривалості життя, стану здоров'я, морально-психологічного клімату [26]. До основних напрямів розвитку інформаційного суспільства у соціальній сфері відноситься: 1) розширення доступу громадян до інформації та знань, насамперед до публічної інформації; 2) впровадження електронного урядування; 3) розвиток науки та інновацій; 4) створення електронної демократії, медицини, економіки, культури та освіти.

Решта напрямів розвитку інформаційного суспільства опосередковано також відносяться до соціальної сфери. Існують усі підстави вважати, що реалізація наведених напрямків прискорить доступ громадян до інформації, надасть змогу швидко навчатися, полегшить реалізації їх прав за допомогою електронних технологій.

Розглядаючи, наприклад, розширення доступу громадян до інформації та знань (насамперед до публічної інформації) як один із напрямів розвитку інформаційного суспільства в соціальній сфері, варто наголосити на тому, що інформація в сфері охорони навколишнього природного середовища безпосередньо впливає на рівень життя та стан здоров'я населення, а тому потребує розширеного доступу громадян до неї. Так, наприклад, ст. 16 Конвенції про ядерну безпеку закріплює обов'язок за державами щодо вжиття відповідних заходів для забезпечення того, щоб її власне населення та компетентні органи держав, розташованих поблизу ядерної установки, отримували відповідну інформацію для аварійного планування та реагування, оскільки існує ймовірність того, що населення цих держав може підпасти під вплив внаслідок радіаційної аварійної ситуації [27].

Вважаємо, що рушійною силою розвитку інформаційного суспільства в правовій сфері є створення та удосконалення нормативно-правової бази, норми якої регулюють відповідні суспільні відносини. Враховуючи те, що створенням та удосконаленням норм займаються органи державної влади, то і основним напрямом держави щодо розвитку інформаційного суспільства у правовій сфері є постійне вдосконалення законодавства для реалізації завдань та цілей цього розвитку. Слід зазначити, що органи державної влади уповноважені формувати та реалізовувати відповідну державну політику, яка має базуватися на конкретних принципах. Проаналізувавши позицію О. В. Сосніна та Л. Є. Шиманського щодо принципів державної політики [28], отримано висновок, що до напрямів розвитку інформаційного суспільства у правовій сфері слід також віднести: 1) формування, розвиток і використання національного інформаційного простору; 2) створення державних інформаційних ресурсів та забезпечення верховенства права в

інформаційному суспільстві [29, с. 212-219]. Вважаємо, що це підтверджує існування взаємозв'язку між правовою та інформаційною сферами розвитку інформаційного суспільства.

Нагадаємо, що інформація є головним ресурсом в інформаційному суспільстві, а тому вона потребує особливого захисту. У зв'язку з цим, Стратегія [23] закріплює значення інформаційної безпеки як окремої сфери інформаційного суспільства, що потребує спеціальної уваги. Варто підкреслити, що чинним законодавством України [23] передбачено, що забезпечення інформаційної безпеки у процесі використання ІКТ є однією з найважливіших умов успішного розвитку інформаційного суспільства. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне розглянути основні заходи забезпечення інформаційної безпеки за допомогою, наприклад, технічних засобів.

Слід підкреслити, що основні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки за допомогою технічних засобів сформовані у Постанові Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) «Про затвердження Концепції технічного захисту інформації в Україні» від 8 жовтня 1997 року №1126 [30]. Отже, першочерговими основними заходами є: 1) визначення номенклатури вітчизняних засобів обчислювальної техніки та базового програмного забезпечення, оргтехніки, обладнання мереж зв'язку, призначених для оброблення інформації з обмеженим доступом; 2) налагодження згідно з визначеною номенклатурою виробництва засобів обчислювальної техніки та базового програмного забезпечення; 3) завершення створення та розвиток системи сертифікації вітчизняних та закордонних засобів забезпечення технічного захисту інформації [30]. Варто підкреслити, що контролюючи засоби, за допомогою яких поширюється інформація, органи державної влади зможуть також контролювати і обіг цієї інформації. На даний час, цілком очевидним та законодавчо визначеним є те, що для створення інформаційного суспільства потрібно забезпечити безпеку розповсюдження інформації, обіг якої відбувається і у інформаційній, і у правовій сферах, і у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Цілком закономірно, що сфера міжнародного співробітництва набуває особливої актуальності у зв'язку з глобалізацією суспільства, в якому роль особливого ресурсу належить інформації, у створенні та використанні якого всі держави, за інших рівних умов, повинні мати однакові права. Крім того, розуміючи інформаційне суспільство як новий етап розвитку суспільства та його значення, міжнародним співтовариством прийнято низку міжнародних угод та розроблено міжнародні програми, виконання яких та переймання передового світового досвіду дозволить Україні досягти основних цілей розбудови інформаційного суспільства. Так, виходячи з положень Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [23], можна зробити висновок про те, що міжнародне співробітництво у вказаній сфері передбачає: 1) дотримання рішень Окінавської хартії глобального інформаційного суспільства (2000р.), Женевського (2003р.) та Туніського (2005р.) всесвітніх самітів з питань інформаційного суспільства, Європейської стратегії взаємодії (2008р.), рамкових європейських програм; 2) участь державних органів у міжнародному інформаційному обміні; 3) участь державних органів у створенні системи міжнародної інформаційної безпеки, удосконалення взаємодії спеціально уповноважених державних органів України та іноземних держав у сфері запобігання, виявлення, припинення та ліквідації наслідків використання інформаційно-комунікаційних технологій у терористичних та інших злочинних цілях; 4) участь України в міжнародних дослідницьких проектах за основними напрямками розвитку науки, технологій і техніки; 5) участь у розробленні міжнародних стандартів у сфері інформаційних і телекомунікаційних технологій, гармонізація національної системи стандартів та сертифікації у зазначеній сфері з міжнародною тощо [23].

Слід підкреслити, що у Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [23] сфері охорони навколишнього природного середовища приділено значну увагу. До основних напрямів розвитку інформаційного суспільства у сфері охорони навколишнього природного середовища відносяться: 1) розвиток інформаційно-комунікаційної інфраструктури; 2) створення і забезпечення роботи



мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи; 3) забезпечення доступу до екологічної інформації [23].

На нашу думку, забезпечення на державному рівні використання та розвитку ІКТ в сфері охорони навколишнього природного середовища, реалізація проектів і виконання програм, створення на базі ІКТ систем прогнозування та моніторингу впливу природних і техногенних катастроф на навколишнє природне середовище [23] надасть змогу досягти відповідних запланованих цілей Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні. Забезпечення ж доступу до екологічної інформації дозволить використовуватися їй не лише в сфері охорони навколишнього природного середовища, а й у інших сферах. Наприклад, слід підкреслити, що: 1) у правовій сфері – аналіз положень нормативно-правових актів, а саме ідеальних моделей розвитку суспільних відносин в сфері охорони навколишнього природного середовища, які ними передбачаються, та екологічної інформації, яка засвідчує результат дії таких нормативно-правових актів, сприяє створенню та удосконаленню нормативно-правової бази у цій сфері; 2) у соціальній сфері – екологічна інформація дозволяє спрогнозувати подальші необхідні заходи з розвитку медицини, економіки тощо.

Вважаємо, що аналіз забезпечення доступу до екологічної інформації (як одного із напрямів) передбачає з'ясування визначення поняття «екологічна інформація». Слід зазначити, що існують різні законодавчі види інформації [31], серед яких нас буде цікавити саме екологічна інформація. Водночас, класифікація інформації може відбуватися і за іншим критерієм, наприклад, – «за сферами розвитку інформаційного суспільства» (зокрема, у сфері охорони навколишнього природного середовища). На законодавчому рівні вперше визначення екологічної інформації в Україні закріплено у ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»: екологічна інформація – це інформація про стан навколишнього природного середовища [32]. До даної інформації законодавець відносить будь-яку інформацію в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи іншій матеріальній формі про:

1) стан навколишнього природного середовища чи його об'єктів – землі, вод, надр, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та рівня їх забруднення;

2) біологічне різноманіття і його компоненти, включаючи генетично видозмінені організми та їх взаємодію із об'єктами навколишнього природного середовища;

3) 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;

4) 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;

5) екологічні прогнози, плани і програми, заходи, в тому числі адміністративні, державну екологічну політику, законодавство про охорону навколишнього природного середовища;

6) 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 [32].

Водночас, Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (надалі – Орхуська конвенція) [33], у ст. 2 прямо закріплено поняття екологічної інформації як будь-якої інформації у письмовій, аудіовізуальній, електронній чи будь-якій іншій матеріальній формі про:

1) 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;

2) 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), тощо;

3) 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 2 [33].

Наприклад, у Законі України «Про інформацію» [31] екологічну інформацію виокремлено з поміж іншої інформації та гарантовано, що вона не може бути з обмеженим доступом. Згідно із ст. 13 Закону [31], інформація про стан довкілля (екологічна інформація) – це відомості та/або дані про: 1) стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими; 2) фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани і програми); 3) 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 довкілля; 4) інші відомості та/або дані [31].

Порівняльно-правовий аналіз дозволив дійти висновку, що останнє наведене визначення подібне до визначення, закріпленого в Орхуській конвенції. Додавши пункт «та інші відомості та/або дані» законодавець узагальнює усі дані, що стосуються стану довкілля. Отже, очевидним є те, що поняття «екологічна інформація» прямо закріплено лише в Орхуській конвенції, в інших же нормативно-правових актах це поняття вживається поряд з поняттями: 1) «інформація про стан довкілля»; 2) «інформації про стан навколишнього природного середовища».

Таким чином, проведений аналіз доктринальних визначень доводить відсутність єдиної наукової позиції щодо розуміння поняття «екологічна інформація». Наприклад, на думку В. В. Тарасової, екологічна інформація

представляє собою «сукупність даних про динаміку кількісних та якісних змін стану природних об'єктів довкілля, їх взаємозв'язок і закономірності розвитку. Ця сукупність даних є базою для проведення оцінки екологічного стану навколишнього середовища та прийняття обґрунтованих управлінських рішень в області екології» [34, с. 25]. За визначенням В. В. Єлісеєва, під екологічною інформацією слід розуміти частину інформації про природу, яка стосується «взаємодій біологічних об'єктів (всі структури організменного рівня, які мають чіткі ознаки живих організмів, а також всі утворення надорганізменного рівня (асоціації, популяції і т. ін.)) з факторами оточуючого середовища (об'єкти, процеси та явища, дія яких на біологічний об'єкт може змінювати стан останнього безпосередньо або опосередковано через інші фактори)» [35].

Слід відмітити, що наведені визначення значно звужують поняття «екологічна інформація», порівняно з визначеннями, що закріплені у законодавстві [32]. Зокрема, вони не включають до себе: 1) екологічні прогнози, плани і програми, заходи, у тому числі адміністративні; 2) державну екологічну політику; 3) законодавство про охорону навколишнього природного середовища; 4) витрати, пов'язані із здійсненням природоохоронних заходів за рахунок фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел фінансування; 5) економічний аналіз, проведений у процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля тощо [32].

Виходячи із цього, розглянуті нормативно-правові та доктринальні визначення поняття «екологічна інформація» доводять відсутність його усталеного визначення. Враховуючи попередньо зроблені у роботі висновки, що поняття «екологічна інформація» вживається поряд з поняттям «інформація про стан довкілля», «інформації про стан навколишнє природного середовище», вважаємо, що очевидною потребою у дослідженні є з'ясування понять «екологічна сфера», «довкілля», «навколишнє природне середовище» та співвідношення між ними, що і буде здійснено у наступному підрозділі нашого дослідження. На нашу думку, це надасть змогу зробити висновок про поняття та зміст інформації в екологічній сфері та її співвідношення з екологічною інформацією, зміст якої закріплено у законодавстві.

## **1.2. Екологічна сфера як сфера розвитку інформаційного суспільства: понятійний апарат, загальна характеристика суспільних відносин**

Задля формування організаційно-правового забезпечення доступу до публічної інформації в екологічній сфері, у роботі усвідомлюється важливість чіткого розуміння змісту поняття «екологічна сфера», Водночас, проведені дослідження свідчать, що поняття «екологічна сфера» пов'язано з низкою інших понять, зокрема, «екологічна сфера» та «інформація в екологічній сфері». Виходячи із цього надалі пропонуємо визначитись з поняттями екології, навколишнього природного середовища, навколишнього середовища, довкілля, екологічної мережі.

Отже поняття «екологія» вперше було сформульовано ще у 1866 році німецьким біологом Ернстом Геккелем: «наука про взаємодії живих організмів і їх спільнот між собою і з навколишнім середовищем» [36, с. 10]. До речі, від того часу розуміння поняття «екологія» у процесі розвитку суспільства істотних змін не зазнало. На сьогодні таке визначення поняття «екологія» надається і в довідниковій літературі [37 – 39]. Водночас, на нашу думку, більш повним та конструктивним є визначення поняття «екологія», надане В. В. Добровольським – це «наука, яка вивчає взаємовплив живої та неживої матерії, обґрунтовує прийняття комплексних рішень з метою забезпечення сталого розвитку біосфери» [40, с. 19]. Схожою є позиція Г. О. Білявського, який визначив, що екологія – це «комплексна наука про взаємовідносини живої та неживої природи, основним завданням якої є: 1) дослідження законів розвитку й функціонування біосфери під впливом як природних, так і антропогенних факторів; 2) встановлення способів ефективного співіснування біосфери з техносферою» [41, с. 46]. Виходячи із даного визначення поняття екології, виникає потреба й у з'ясуванні змісту поняття «біосфера». До того ж, даним поняттям також оперують науковці в галузі екологічного права.

Варто підкреслити, що біосфера в екології розглядається як: 1) зона Землі, на яку впливає жива речовина; 2) найбільша екосистема планети, яка охоплює усі інші екосистеми, підтримуючи глобальний кругообіг речовин [42]. При цьому,

зазначимо, що під екосистемою розуміють «сукупність живих організмів (спільнот) та середовища їх існування, що завдяки кругообігу речовин утворюють стійку систему життя» [43]. Слід наголосити, що перші уявлення про біосферу як «зону життя» були сформовані Ж. Б. Ламарком (1802 рік), сам термін «біосфера» був введений Е. Зюссом (1875 рік), а більш сучасне уявлення про біосферу було сформоване В. І. Вернадським (1926 рік) [42]. Так, саме В. І. Вернадський обґрунтував розшарування біосфери на літосферу, гідросферу, атмосферу і власне біосферу [44]. Втім, як зазначають науковці, в останні роки біосферу В. І. Вернадського розуміють як глобальну екосистему, в сферах якої відбуваються складні природні і техногенні процеси, що істотно впливають не тільки на окремі компоненти живої (біоти) та неживої природи (абіоти), а й на людину. У зв'язку з цим, як наголошують вчені, «біосфера набула ознак природно-антропогенної геосистеми» [44, с. 136].

При цьому зазначимо, що під природно-антропогенною геосистемою розуміють сукупність просторово обмежених, пов'язаних матеріальною і функціональною єдністю природних і штучних (антропогенних) об'єктів [45, с. 20]. До складу природно-антропогенної геосистеми входять: 1) біотосфера (сфера живої природи), яка включає: зоосферу; фітосферу; 2) геосфера (сфера неживої природи), яка включає: атмосферу; гідросферу; геоморфосферу; геофізсферу; літосферу; 3) соціосфера (сфера взаємодії людини і господарства), яка включає демосферу, техносферу; 4) педосфера (грунтовий покрив, який впливає на фітосферу та зоосферу, а також на господарську діяльність людей) [44, с. 137]. З огляду на таку структуру, вважаємо, що природно-антропогенна геосистема в цілому відображає предмет дослідження екології, адже вона є результатом взаємодії біосфери з природними та антропогенними факторами, а екологія, нагадаємо, вивчає закони розвитку й функціонування біосфери під впливом як природних, так і антропогенних факторів; встановлює способи ефективного співіснування біосфери з техносферою.

Як було попередньо зазначено в роботі, поняття екологічної сфери тісно пов'язане з такими поняттями як навколишнє природне середовище, навколишнє

середовище та довкілля, з'ясування яких також потребує наше дослідження. Слід відмітити, що поняття «навколишнє природне середовище» часто вживається в нормативно-правових актах України, проте, чіткого та повного його законодавчого визначення на даний час немає. Так, лише у ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», яка визначає об'єкти правової охорони навколишнього природного середовища, зазначено, що державній охороні і регулюванню використання на території України підлягають: навколишнє природне середовище як: 1) сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, 2) природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ); 3) ландшафти та інші природні комплекси. Особливій державній охороні підлягають території та об'єкти природно-заповідного фонду України й інші території та об'єкти, визначені відповідно до законодавства України. Державній охороні від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки підлягають також здоров'я і життя людей» [32].

Із наведеної статті Закону, на нашу думку, неможливо чітко встановити, що саме слід розуміти під навколишнім природним середовищем, адже в даній статті: 1) не надано, наприклад, визначень таким поняттям як «природні та природно-соціальні умови та процеси»; до того ж не містять визначень таких понять і інші статті Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»; 2) вказано, що державній охороні підлягають здоров'я та життя громадян. Проте, вважаємо, що життя та здоров'я громадян є окремими об'єктами державної охорони, а не об'єктами навколишнього природного середовища, що підлягають державній охороні. Крім того, не зовсім зрозумілим є те, чи обмежується навколишнє природне середовище виключно тими об'єктами, які наведені в Законі, чи воно є значно ширшим. Цілком очевидною, на нашу думку, в такому разі недосконалою постає юридична техніка законодавця, а вказані положення Закону потребують відповідного коригування.

Щодо доктринальних визначень поняття «навколишнє природне середовище», то слід також відмітити відсутність єдиної позиції. Наприклад, на думку А. П. Гетьмана та М. В. Шульги, навколишнє природне середовище – це «сукупність усіх природних умов (в тому числі, змінених під впливом виробничо-господарської діяльності), що перебувають у нерозривному зв'язку та складають єдину екологічну систему» [46, с. 8]. При цьому, авторами не пояснюється, що слід розуміти під єдиною екологічною системою. Втім, проведені нами дослідження біосфери дають змогу зробити висновок, що саме біосфера є єдиною екологічною системою, яка охоплює інші екосистеми [42].

Водночас, В. В. Костицький під навколишнім природним середовищем розуміє «необхідний і доступний для буття людства простір, що піддається впливу суспільства, яке у ньому живе» [47]. Як зазначає Ю. С. Шемшученко, навколишнє природне середовище є сукупністю природних та природно-антропогенних умов, що оточують людину і є необхідними для її життя і діяльності (земля, вода, ліси, надра, атмосферне повітря, рослинний і тваринний світ тощо) [48, с. 489]. В іншій же своїй роботі дослідник наголошує на тому, що поняття «навколишнє середовище» є більш точним, з огляду на предмет правової охорони, адже, природне середовище – це фактично сама природа у чистому вигляді, а понад 90% екосистем світу є штучними. Таким чином, на даний час переважним є антропогенно-природне середовище, яке в міжнародній практиці отримало назву «навколишнє середовище». Так, наприклад, як зазначає Ю. С. Шемшученко, саме Концепція права навколишнього середовища є офіційною концепцією ООН, її органів і установ, зокрема Програми ООН з навколишнього середовища (далі – ЮНЕП), а також такою, що сприйнята європейським співтовариством і багатьма країнами світу (США, Канада, Велика Британія, Японія та ін.) [49, с. 11].

Про розбіжність національної та міжнародної термінології зазначає також А. О. Матвійчук, наводячи визначення поняття «навколишнього середовища», що закріплені в законодавстві інших держав [50]. Так, наприклад, Федеральний Закон Російської Федерації (далі – РФ) від 10 січня 2002 року «Про охорону



навколишнього середовища» [51], відповідно до якого навколишнє середовище – це сукупність компонентів природного середовища (земля, надра, ґрунти, поверхневі та підземні води, атмосферне повітря, рослинний і тваринний світ та інші організми, а також озоновий шар атмосфери та навколоземний космічний простір, що в сукупності забезпечують сприятливі умови для існування життя на Землі), природних (природна екологічна система, природний ландшафт та елементи, що їх складають, які зберегли свої природні властивості) та природно-антропогенних об'єктів (природний об'єкт, змінений у результаті господарської чи іншої діяльності, та/або об'єкт, створений людиною, який має властивості природного об'єкта та рекреаційне й захисне значення), а також антропогенних об'єктів (об'єкт, створений людиною для забезпечення її соціальних потреб, який не має властивостей природних об'єктів) [51]. Слід зазначити, що окремі положення цього закону будуть використовуватися нижче.

Варто підкреслити важливість звернення А. О. Матвійчука [50] до аналізу, зокрема румунського законодавства про захист навколишнього середовища. Водночас, це питання було досліджено у роботі В. М. Дикусара, який, спираючись на проведений аналіз румунського законодавства, зазначає наступне: «навколишнє середовище складають усі природні фактори та матеріальні цінності, що створені людською працею, які, взаємодіючи між собою та внаслідок взаємозалежності, забезпечують збереження екологічної рівноваги та справляють вирішальний вплив на умови життя людей та розвиток суспільства» [52, с. 12].

Слід підтримати А. О. Матвійчука [50] у його прагненні включити до структури аналізу законодавства і Стокгольмську декларацію з навколишнього середовища. Згідно з цією декларацією під навколишнім середовищем слід розуміти навколишнє природне середовище та навколишнє середовище, створене людиною, у тому числі побутове та робоче [53]. Вважаємо, що розгляд положень Стокгольмської декларації є вельми корисним й для нашої роботи.

Досліджуючи наведені визначення поняття «навколишнє середовище», очевидним є те, що вони різняться між собою. Так, у Законі РФ це визначення є більш розширеним та сформоване через визначення груп об'єктів, які входять до

даного поняття, тобто, має чітку структуру. Вважаємо за необхідне відмітити, що дане визначення є достатньо зваженим та корисним (у тому числі, у рамках нашого дослідження) для розуміння груп об'єктів навколишнього середовища. У румунському ж законодавстві, у визначенні поняття «навколишнє середовище» увагу приділено взаємозалежності його об'єктів, що до нього входять, та ролі такої взаємодії. У Стокгольмській же декларації, визначення поняття «навколишнє середовище» побудоване вже через визначення сукупності середовищ, що входять до нього (навколишнє природне середовище та навколишнє середовище). Разом з тим слід зазначити, що наведені визначення засвідчують поширеність в міжнародній практиці саме поняття «навколишнє середовище». У зв'язку з цим зазначимо, що у роботі поділяються пропозиції науковців щодо приведення національної екологічно-правової термінології до загальноживаної міжнародної термінології [49, с. 12; 50], зокрема вживання поняття «навколишнє середовище» замість поняття «навколишнє природне середовище».

Крім того, слід зазначити, що вище проведене дослідження визначень понять «навколишнє природне середовище» та «навколишнє середовище» дає змогу зробити наступний висновок. Беручи до уваги структуру навколишнього середовища, запропоновану російським законодавцем, очевидним є те, що поняття навколишнього середовища є значно ширшим ніж поняття навколишнього природного середовища та включає до свого складу антропогенні об'єкти. Втім, не зовсім однозначним є висновок щодо віднесення природно-антропогенних об'єктів до структури навколишнього природного чи навколишнього середовища. Справа у тому, що, наприклад, Ю. С. Шемшученко [49, с. 11] раніше розглядав навколишнє природне середовище як сукупність природних та природно-антропогенних умов. Водночас, при обґрунтуванні доцільності вживання поняття «навколишнє середовище», зазначає, що «природне середовище являє собою природу у чистому вигляді» [49, с. 11]. Втім підкреслимо, що у нашому дослідженні під навколишнім природним середовищем пропонується розуміти сукупність компонентів природного середовища, природних об'єктів та частину природно-антропогенних об'єктів (природних об'єктів, змінених у результаті господарської чи іншої

діяльності). Іншу ж частину ж природно-антропогенних об'єктів, а саме об'єкти, створені людиною, які мають властивості природних об'єктів, рекреаційне і захисне значення, проте не є природними об'єктами, разом з антропогенними об'єктами, вважаємо, за доцільне віднести до структури навколишнього середовища.

У зв'язку з переважанням на даний час антропогенно-природного середовища та нерозривного зв'язку всіх його компонентів, вважаємо за доцільне підтримати у роботі пропозицію щодо використання саме поняття «навколишнє середовище». Разом з тим вважаємо достатньо конструктивною структуру навколишнього середовища, закріплену у Стокгольмській декларації з навколишнього середовища: це сукупність: 1) навколишнього природного середовища; 2) навколишнього середовища.

Отже, навколишнє середовище у широкому значенні є системним утворенням, складовими якого постають: 1) навколишнє природне середовище (охоплює компоненти природного середовища, природні об'єкти та природно-антропогенні об'єкти, а саме природні об'єкти, змінені у результаті господарської чи іншої діяльності); 2) навколишнє середовище (охоплює антропогенні об'єкти та частину природно-антропогенних об'єктів, а саме об'єктів, створених людиною, які мають властивості природних об'єктів, рекреаційне і захисне значення, проте не є природними об'єктами). У вузькому ж значенні навколишнє середовище є системним утворенням, складовими якого постають антропогенні об'єкти та частина природно-антропогенних об'єктів, а саме об'єктів, створених людиною, які мають властивості природних об'єктів, рекреаційне і захисне значення, проте не є природними об'єктами.

Наступним поняттям, що тісно пов'язане з поняттям екологічної сфери та потребує дослідження в рамках нашої роботи, є поняття «довкілля». Зазначимо, що у чинному законодавстві України визначення даного поняття надано лише в одному підзаконному нормативно-правовому акті, а саме, Положенні про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів, що затверджене Наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків

Чорнобильської катастрофи (на даний час – Державна служба України з надзвичайних ситуацій) від 18 грудня 2000 року № 338 [54]. Відповідно до даного Положення, довкілля визначається як оточення, у якому функціонує об'єкт (повітря, вода, земля, флора, фауна тощо) [54]. Проте, з даного визначення не зрозуміло, що мається на увазі під оточенням: природне чи природно-антропогенне середовище, які саме компоненти до нього входять. Вважаємо, що не сприяє розумінню даного визначення і те, що до його структури входить невиключний перелік компонентів.

Узагальнюючи доктринальні визначення поняття «довкілля», запропоновані різними науковцями, А. О. Матвійчук підсумовує, що: 1) одні науковці вважають його синонімом поняття «навколишнє середовище»; 2) інші ототожнюють з навколишнім природним середовищем; 3) деякі стверджують про більш ширше розуміння поняття довкілля, порівняно з поняттями «навколишнє середовище» та «навколишнє природне середовище», проте не розкривають його змісту [50, с. 60]. Так, проведені дослідження показали, що наприклад, Ю. С. Шемшученко вважає, що «термін «довкілля» є більш адекватним термінові «навколишнє середовище» [49, с. 11], а В. В. Костицький ототожнює поняття «довкілля» з поняттям «навколишнє природне середовище» [47].

Корисним для розуміння поняття «довкілля» є визначення, надане в довідниковій літературі: це природно-антропогенне середовище, тобто усі модифікації природного середовища внаслідок цілеспрямованого та опосередкованого впливу діяльності людини, для якого характерним є зниження або взагалі відсутність властивостей самовідтворення; без постійного регулюючого впливу людини дане середовище поступово руйнується [55, с. 385]. Враховуючи дане визначення, можна зробити висновок про те, що ознаками довкілля є наступні: 1) включає лише модифікації природного середовища, змінені під впливом антропогенних факторів; 2) вказані модифікації природного середовища мають знижені властивості для відтворення або такі властивості в них зовсім відсутні; 3) відтворення їх властивостей потребує постійного регулювання зі сторони людини.

Таким чином, беручи до уваги з'ясовані визначення понять «навколишнього природного середовища», «навколишнього середовище» та груп об'єктів, що до них входять, вважаємо, що поняття «довкілля» є значно вужчим за поняття «навколишнє природне середовище», адже включає лише природні об'єкти, змінені у результаті господарської діяльності (природно-антропогенні об'єкти) та є його частиною, та відповідно включається до поняття «навколишнього середовища» в його широкому розумінні.

Слід наголосити на тому, що у роботі усвідомлюється різниця та співвідношення між поняттями «навколишнє природне середовище», «навколишнє середовище» та «довкілля». У зв'язку з цим, ми цілком поділяємо позицію А. О. Матвійчука, який наголошує на тому, що, з метою єдиного розуміння змісту правових норм, поняття довкілля слід вилучити із законодавства та замість нього, залежно від змісту та спрямованості правового припису, використовувати поняття «навколишнє природне середовище» або «навколишнє середовище» [50, с. 60]. При цьому вважаємо, що надати чітке законодавче визначення поняттю «довкілля» та узгодити з ним норми інших нормативно-правових актів не вбачається за можливе з огляду на великий масив таких нормативно-правових актів. До того ж, виключно природно-антропогенні об'єкти (природні об'єкти, що змінені у результаті господарської діяльності) знаходяться у тісному зв'язку з іншими групами об'єктів навколишнього середовища, що виключає можливість та необхідність їх окремого правового регулювання.

Наступним поняттям, що підлягає визначенню та тісно пов'язане з тематикою нашого дослідження, є поняття екологічної мережі. Зазначимо, що відповідно до ст. 3 Закону України «Про екологічну мережу України» [56], екологічна мережа (далі – екомережа) визначена як єдина територіальна система, яка утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які мають

особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні [56]. Так, відповідно до ст. 5 Закону складовими структурними елементами екомережі є: а) території та об'єкти природно-заповідного фонду; б) землі водного фонду, водно-болотні угіддя, водоохоронні зони; в) землі лісового фонду; г) позахисні лісові смуги та інші захисні насадження, які не віднесені до земель лісового фонду; г) землі оздоровчого призначення з їх природними ресурсами; д) землі рекреаційного призначення, які використовуються для організації масового відпочинку населення і туризму та проведення спортивних заходів; е) інші природні території та об'єкти (ділянки степової рослинності, пасовища, сіножаті, кам'яні розсипи, піски, солончаки, земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу природну цінність); є) земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України; ж) території, які є місцями перебування чи зростання видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України; з) частково землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання – пасовища, луки, сіножаті тощо; и) радіоактивно забруднені землі, що не використовуються та підлягають окремій охороні як природні регіони з окремим статусом [56].

Крім того, зазначимо, що відповідно до ст. 3 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» до територій та об'єктів природно-заповідного фонду відносяться: 1) природні території та об'єкти (природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища); 2) штучно створені об'єкти (ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва) [57].

Таким чином, можна зробити висновок, що екологічна мережа є штучно створеною територіальною системою, яка формується з метою особливої охорони (у тому числі, в силу взятих Україною на себе міжнародних зобов'язань) окремих об'єктів навколишнього природного середовища, що мають особливу цінність, поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-

ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин. З урахування складових структурних елементів екомережі, зазначених у дослідженні, можна зробити висновок, що екомережа охоплює як складові компоненти навколишнього природного середовища (серед яких, природні території та об'єкти), так і складові компоненти навколишнього середовища у вузькому значенні (серед яких, штучно створені об'єкти (ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва тощо). Саме шляхом формування екомережі як єдиної територіальної системи, її збереження та невиснажливого користування (що, в свою чергу, передбачає проведення ряду заходів органами державної влади та органами місцевого самоврядування (контроль, нагляд, моніторинг, облік, фінансування), створюються умови для формування, відновлення та особливої охорони передусім складових компонентів навколишнього природного середовища (компонентів природного середовища та природних об'єктів). Отже, формування екомережі, її збереження та невиснажливе користування має допоміжне значення для формування, відновлення та особливої охорони складових компонентів навколишнього природного середовища.

З'ясувавши визначення понять природно-антропогенна геосистема, навколишнє природне середовище, навколишнє середовище та довкілля, у роботі усвідомлюється необхідність зробити висновок про їх співвідношення. Нагадаємо, що попередньо у дослідженні було встановлено: 1) поняття навколишнього середовища у широкому розумінні охоплює поняття навколишнього природного середовища; 2) поняття навколишнє природне середовище охоплює поняття довкілля. У зв'язку з існуванням постійної взаємодії компонентів цих понять, наголошено на необхідності введення у законодавство України єдиного поняття «навколишнє середовище». Виходячи із цього, у роботі пропонується конкретизувати структуру навколишнього середовища за допомогою структури природно-антропогенної геосистеми.

Нагадаємо, що під природно-антропогенною геосистемою розуміють сукупність просторово обмежених, пов'язаних матеріальною і функціональною єдністю природних і штучних (антропогенних) об'єктів; результат взаємодії біосфери з природними та антропогенними факторами. На нашу думку, поняття природно-антропогенна геосистема пов'язане з поняттям навколишнього середовища у його широкому значенні наступним чином.

Враховуючи структуру природно-антропогенної геосистеми (яка включає біотосферу – сферу живої природи; геосферу – сферу неживої природи; соціосферу – сферу взаємодії людини і господарства; педосферу), вважаємо, що поняття навколишнього середовища може бути розкрито за допомогою оновленої структури, яка включає 1) об'єкти, які входять до біотосфери, геосфери та педосфери (природне середовище, природні об'єкти); 2) результат взаємодії демосфери та техносфери (антропогенні об'єкти); 3) об'єкти, які є результатом взаємодії соціосфери (демофери, техносфери) з біотосферою, геосферою та педосферою (природно-антропогенні об'єкти).

Таким чином, вважаємо, що структура навколишнього середовища охоплює об'єкти окремих сфер природно-антропогенної геосистеми та результати взаємодії між сферами (антропогенні, природно-антропогенні об'єкти). При цьому слід зазначити, що поняття навколишнього середовища не охоплює демосферу (спільність людей), а лише результати взаємодії демосфери з техносферою (внаслідок чого утворюються антропогенні об'єкти), демосфери з біотосферою, геосферою та педосферою (внаслідок чого утворюються природно-антропогенні об'єкти). Зауважимо, що така конкретизована структура навколишнього середовища цілком відповідає структурі навколишнього середовища у широкому розумінні, запропонованій у дослідженні.

Як було попередньо зазначено в дослідженні, поняття екологічної сфери пов'язане з такими поняттями як навколишнє природне середовище, навколишнє середовище, довкілля. Отже, зважаючи на тлумачення останніх понять, вважаємо за необхідне визначитися з поняттям «екологічна сфера». Так, наприклад, О. Д. Настечко та Є. Ф. Глухачов під поняттям екологічної сфери розуміють сферу,



яка включає природокористування та охорону навколишнього природного середовища [58; 59]. Тобто, під екологічною сферою автори розуміють сферу суспільних відносин, що виникають з приводу природокористування та охорони навколишнього природного середовища. У роботі [60, с. 199] екологічна сфера ототожнюється зі сферою охорони навколишнього природного середовища, в якій виникають суспільні відносини, пов'язані з використанням природних ресурсів, охороною навколишнього природного середовища та забезпеченням екологічної безпеки. Аналіз наведених вище наукових позицій дозволяє дійти висновку: у обох визначеннях замість поняття «навколишнє середовище» використовується поняття «навколишнє природне середовище», питання співвідношення яких було досліджено у нашій роботі.

Інші дослідники (передусім у галузі екологічного права) переважним чином надають визначення поняття «екологічна сфера» через сукупність груп суспільних відносин. Зокрема, А. П. Гетьман та М. В. Шульга вказують, що відносини у екологічній сфері можуть бути диференційовані на: 1) відносини з приводу забезпечення екологічної безпеки довкілля, суспільства та громадян; 2) відносини з приводу приналежності природних об'єктів та комплексів певним суб'єктам на правах власності або на правах користування; 3) відносини щодо експлуатації екологічних об'єктів конкретними суб'єктами з метою задоволення інтересів; 4) відносини щодо відтворення (відновлення) природних об'єктів, поліпшення їх якості; 5) відносини, що виникають у сфері охорони навколишнього природного середовища; 6) відносини щодо захисту навколишнього природного середовища та людини від шкідливого впливу [46, с. 4].

У свою чергу, В. В. Костицький, у екологічній сфері виділяє відносини щодо: 1) охорони природи (діяльність із збереження природно-заповідних об'єктів, окремих природних комплексів та об'єктів, рослин і тварин, занесених до Червоної книги України); 2) охорони та раціонального використання природних ресурсів; 3) забезпечення екологічної безпеки; 4) охорони екологічної мережі; 5) охорони навколишнього природного середовища (довкілля) у цілому;

б) охорони життя і здоров'я людей від негативного впливу, зумовленого антропогенною та техногенною активністю [61, с. 10].

Дещо іншої думки дотримується Ю. С. Шемшученко [49, с. 14-16], який виділяє чотири групи суспільних відносин у екологічній сфері, що підлягають правовому регулюванню (входять до предмету екологічного права): 1) відносини щодо охорони навколишнього природного середовища. Як зазначає автор, «охороні підлягає навколишнє природне середовище як комплексне природно-антропогенне явище» [49, с. 14]. При цьому, під охороною слід розуміти «комплекс заходів по збереженню, відтворенню, поліпшенню стану цього середовища» [49, с. 14]; 2) відносини щодо використання природних ресурсів; 3) відносини щодо забезпечення екологічної безпеки, тобто запобіганню погіршенню екологічної обстановки та виникненню небезпеки для життя та здоров'я людей; 4) відносини щодо формування, збереження та раціонального використання екомережі [49, с. 16].

Слід зазначити, що відносини щодо формування, збереження та раціонального використання екомережі, враховуючи з'ясоване нами поняття екомережі (як штучно створеної територіальної системи, яка формується з метою особливої охорони окремих об'єктів навколишнього середовища, що мають особливу цінність), тісно пов'язані з відносинами першої групи, виділеної Ю. С. Шемшученко, – відносинами щодо охорони навколишнього природного середовища. Втім, як пояснює Ю. С. Шемшученко, саме правовий режим особливої державної охорони є об'єднуючою засадою для об'єднання даних відносин в окрему групу [49, с. 16]. Варто відмітити, що позиція Ю. С. Шемшученка щодо груп суспільних відносин поділяється також і іншими науковцями, серед яких, наприклад, представники Львівської еколого-правової школи – П. Д. Пилипенко, В. І. Федорович, М. Я. Ващишин [62, с. 18].

Іншої думки щодо груп суспільних відносин в екологічній сфері, які підлягають правовому регулюванню та складають предмет екологічного права, дотримується В. І. Андрейцев, який серед вказаних відносин виокремив три групи: 1) природоресурсні – щодо користування природними ресурсами;

- 2) природоохоронні – щодо охорони навколишнього природного середовища;
- 3) антропоохоронні – щодо забезпечення екологічної безпеки [63, с. 15].

Проведений аналіз засвідчує, що деякі автори більш розширено диференціюють певні групи суспільних відносин, інші, навпаки, більш тісно їх поєднують в одну групу. Наприклад, А. П. Гетьман та М. В. Шульга виокремлюють: 1) відносини з приводу приналежності природних об'єктів та комплексів певним суб'єктам на правах власності або на правах користування; 2) відносини щодо експлуатації екологічних об'єктів конкретними суб'єктами з метою задоволення інтересів, які, як вбачається, можна об'єднати у відносини однієї групи – відносини щодо використання природних ресурсів. І саму таку групу суспільних відносин, без розширеного поділу, виокремлюють, наприклад, Ю. С. Шемшученко та В. І. Андрейцев. Так само, дві групи суспільних відносин, виділених А. П. Гетьманом та М. В. Шульгою, а саме відносини щодо відтворення (відновлення) природних об'єктів, поліпшення їх якості та відносини, що виникають у сфері охорони навколишнього природного середовища, є відносинами однієї групи – відносинами щодо охорони навколишнього природного середовища у Ю. С. Шемшученка та В. І. Андрейцева.

У зв'язку з цим, у роботі був зроблений висновок про доцільність підтримки позиції Ю. С. Шемшученка щодо виокремлення чотирьох груп суспільних відносин у екологічній сфері, серед яких: 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 [49, с. 14-16].

Вважаємо за необхідне охарактеризувати кожну групу вказаних відносин, враховуючи широке тлумачення навколишнього середовища, щодо об'єктів якого і виникають дані відносини в екологічній сфері. Слід зазначити, що відносини щодо охорони навколишнього природного середовища (з урахуванням розуміння охорони навколишнього природного середовища Ю. М. Шемшученком [49, с. 14]) – це відносини щодо здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження,

відтворення і поліпшення стану цього середовища. Вважаємо, що свого визначення потребує також поняття правової охорони та правового захисту навколишнього природного середовища. Проведені у роботі дослідження показали, що правова охорона розуміється як «система заходів у певній сфері, спрямованих на закріплення суб'єктивних прав та обов'язків, створення умов для їх реалізації та запобігання правопорушення, а правий захист – це конкретна правозастосовча діяльність, спрямована на поновлення порушених прав, забезпечення виконання обов'язку у певній сфері» [64, с. 180].

На нашу думку, говорячи про групи суспільних відносин, що складають за відповідним критерієм структуру екологічної сфери, доцільно говорити саме про суспільні відносини з охорони та захисту навколишнього природного середовища, адже без здійснення правозастосовчої діяльності практично неможливо досягти конкретних результатів по збереженню, відтворенню і поліпшенню стану навколишнього природного середовища. Також слід підкреслити, що, враховуючи з'ясовану структуру навколишнього природного середовища, дані суспільні відносини стосуються збереження, відтворення та поліпшення: 1) компонентів природного середовища; 2) природних об'єктів; 3) природно-антропогенних об'єктів (природних об'єктів, змінених у результаті господарської чи іншої діяльності). Вважаємо за необхідне також звернути увагу на те, що охороні та захисту підлягає саме навколишнє природне середовище як складова навколишнього середовища у його широкому значенні. Розглядати ж навколишнє середовище (у його широкому значенні) в цілому, як об'єкт охорони та захисту в екологічній сфері, вважаємо некоректно, оскільки до нього, окрім компонентів природного середовища, природних об'єктів та природно-антропогенних об'єктів, входять також антропогенні об'єкти, проведення охорони та захисту яких в екологічній сфері є недоцільним. Варто зазначити, що антропогенні об'єкти є предметом іншої групи суспільних відносин – відносин щодо забезпечення екологічної безпеки, які будуть нами згодом розглянуті.

Наступною групою суспільних відносин в екологічній сфері, що підлягають з'ясуванню, є відносини щодо використання природних ресурсів [49, с. 14-16]. При

цьому зазначимо, що серед науковців немає єдиного розуміння поняття «природні ресурси». Наприклад, В. В. Петров під природними ресурсами розуміє «всі природні блага, що призначені для задоволення потреб людей, зокрема матеріального виробництва» [65, с. 205]. Інші ж науковці в якості природних ресурсів визначають «природні умови існування людини, компоненти довкілля, які використовуються в процесі суспільного виробництва» [65, с. 51, 52]. На нашу думку, під природними ресурсами слід розуміти компоненти природного середовища, природні об'єкти та природні об'єкти, змінені у результаті господарської чи іншої діяльності, що призначені та використовуються для задоволення потреб людей, зокрема в матеріальному виробництві. Плідною є думка Ю.С. Шемшученка про те, що відносини щодо використання природних ресурсів є «відносинами, що тісно пов'язані з відносинами щодо охорони навколишнього природного середовища, адже раціональне використання природних ресурсів впливає на збереження, відтворення та поліпшенню стану навколишнього природного середовища» [49, с. 14].

Щодо відносин по забезпеченню екологічної безпеки, то слід зазначити, що вони тісно пов'язані з відносинами щодо охорони навколишнього природного середовища, проте, «мають більшу спрямованість на гарантування безпечного для життя та здоров'я людей й середовища» [49, с. 15]. Поняття екологічної безпеки визначено законодавцем у ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» як стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей, що гарантується здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних екологічних, політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів [32].

При цьому, як зазначають А. П. Гетьман та М. В. Шульга, навколишнє природне середовище вважається «безпечним, коли його стан відповідає встановленим у законодавстві критеріям, стандартам, лімітам і нормативам, які стосуються: 1) його чистоти (незабрудненості), 2) ресурсоємності

(невиснаженості), 3) екологічної стійкості, 3) санітарним вимогам, 4) видовому різноманіттю, 5) здатності задовольняти інтереси громадян» [46, с. 123].

Дійсно, сучасний світ неможливо уявити без розвитку техносфери, яка слугує задоволенню прав та інтересів громадян, проте, нерідко такий розвиток негативно впливає на стан навколишнього природного середовища, що, у свою чергу, шкодить громадянам, впливає на стан їхнього здоров'я та зумовлює здійснення заходів щодо забезпечення екологічної безпеки.

Останньою групою суспільних відносин у екологічній сфері є відносини щодо формування, збереження та раціонального використання екомережі [49, с. 14-16]. З огляду на визначення поняття «екомережа» [56], слід зазначити, що дана група суспільних відносин найбільше пов'язана з відносинами щодо охорони навколишнього природного середовища, адже завдяки формуванню, збереженню та раціональному використанню екомережі, як штучно створеної територіальної системи, створюються умови для збереження, відтворення та поліпшення компонентів природного середовища, природних об'єктів та природних об'єктів, змінених у результаті господарської чи іншої діяльності.

Вважаємо за корисне в межах даного дослідження також усвідомити, що виокремленні групи відносин у екологічній сфері є основними і постають предметом екологічного права, поряд з якими можуть виникати похідні (забезпечувальні) відносини, які здійснюються поряд з основними в процесі їх виникнення, розвитку та припинення [46, с. 4]. Саме такими є управлінські та інформаційні відносини, які постають предметом адміністративного та інформаційного права. При цьому зазначимо, що управління слід розуміти як діяльність уповноважених органів, що здійснюється за допомогою управлінських методів, способів та функцій, що спрямована на досягнення конкретних завдань [66, с. 10]. Одним із різновидів управлінських відносин є відносини державного управління, що здійснюється з метою практичної реалізації завдань та функцій держави, забезпечення прав та інтересів громадян. Зазначимо, що управлінські відносини, зокрема, відносини державного управління виникають у процесі виникнення, розвитку та припинення усіх чотирьох основних груп відносин у

екологічній сфері: 1) у процесі охорони навколишнього природного середовища; 2) використання природних ресурсів; 3) забезпечення екологічної безпеки; 4) формування, збереження та раціонального використання екомережі.

Так, наприклад, з урахуванням розуміння поняття державного контролю як важливого виду діяльності держави, що здійснюється уповноваженими державними органами, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності та дисципліни [67, с. 348], можна зробити висновок, що контрольні відносини (як різновид управлінських відносин), виникають «у процесі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, формування, збереження та раціонального використання екомережі» [49, с. 14-16], та здійснюються з метою забезпечення законності та дисципліни в даних групах суспільних відносин, в тому числі шляхом здійснення ряду заходів щодо приведення вказаних відносин до вимог чинного законодавства.

До речі, в умовах становлення інформаційного суспільства ефективність функціонування екологічної сфери значною мірою залежить від їх якісної взаємодії з інформаційною сферою, від створення умов для обігу інформації та доступу до неї. Що стосується інформації, то її змістовне наповнення зумовлено особливостями основних суспільних відносин у екологічній сфері, а саме їх об'єктом.

Щодо інформаційних відносин як похідних (забезпечувальних) відносин в екологічній сфері, слід зазначити наступне. У попередньому підрозділі дослідження, було встановлено, що основними сферами розвитку інформаційного суспільства є інформаційна, правова, соціальна, екологічна сфери, сфери інформаційної безпеки та міжнародного співробітництва. Крім того, було наголошено на тому, що інформаційна сфера впливає на розвиток інших сфер інформаційного суспільства, оскільки всі вони (відповідно до сутності інформаційного суспільства) пов'язані зі створенням інформації, її обігом та розвиваються на основі інформаційної інфраструктури. Враховуючи такий взаємозв'язок сфер розвитку інформаційного суспільства, варто зробити висновок

про існування в них «змішаних» суспільних відносин, складовою яких є інформаційні суспільні відносини.

Саме тому, як наголошують І. В. Арістова та В. Д. Чернадчук, інформаційна складова в «змішаних» відносинах має тенденцію до посилення, особливо в умовах розвитку інформаційного суспільства [68, с. 50]. Зазначимо, що під інформаційними відносинами слід розуміти «суспільні відносини, що мають місце у процесі створення, поширення, використання, збереження та знищення (утилізації) інформації» [69, с. 51]. Інформаційні відносини, урегульовані нормами інформаційного права, є інформаційними правовідносинами. Цілком очевидно, що об'єктом даних правовідносин є інформація; змістом – суб'єктивні права та юридичні обов'язки щодо створення, поширення, використання, збереження та знищення (утилізації) інформації. Щодо суб'єктів інформаційних правовідносин, то ними є «індивідуалізовані або конкретні суб'єкти права, які реалізують інформаційну правосуб'єктність у правовідносинах, виступаючи «реалізаторами» інформаційних повноважень», з метою задоволення інтересу щодо забезпечення своїх інформаційних потреб [68, с. 51].

Наприклад, інформаційні відносини у екологічній сфері виникають у процесі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, формування, збереження та раціонального використання екомережі та пов'язані зі створенням, поширенням, використанням, збереженням, знищенням та ін. інформації. При цьому, суб'єктами вказаних інформаційних відносин можуть бути: 1) суб'єкти владних повноважень (які створюють, зберігають інформацію, здійснюють обмін нею тощо) у процесі здійснення заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, формування, збереження та раціонального використання екомережі; 2) фізичні та юридичні особи (які отримують та користуються такою інформацією) в процесі здійснення своєї діяльності, що, в свою чергу, впливає на стан охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, формування, збереження та раціонального використання



екомережі. У свою чергу, отримання юридичними та фізичними особами інформації щодо встановлених у законодавстві критеріїв, стандартів, лімітів і нормативів, які стосуються забезпечення екологічної безпеки, серед іншого, впливає на дотримання вказаних критеріїв, стандартів, лімітів і нормативів у їх діяльності, а отже, і на стан екологічної безпеки.

Вважаємо, що в умовах становлення інформаційного суспільства ефективність функціонування екологічної сфери значною мірою залежить від її якісної взаємодії з інформаційною сферою, від створення умов для обігу інформації та доступу до неї. Що стосується інформації, то її змістовне наповнення зумовлено особливостями основних суспільних відносин в екологічній сфері, а саме, їх об'єктом.

Таким чином, з огляду на проведені дослідження, вважаємо, що доцільно говорити про широке тлумачення поняття «екологічна сфера»: це системне утворення, невід'ємними складовими постають групи основних суспільних відносин та групи забезпечувальних суспільних відносин. Очевидно, що існує прямий та зворотний зв'язок між розвитком інформаційного суспільства в Україні та удосконаленням екологічної сфери. Отже, є усі підстави вважати, що екологічна сфера є однією з основних сфер розвитку інформаційного суспільства.

### 1.3. Публічна інформація в екологічній сфері: поняття та види

З метою розкриття тематики нашого дослідження, вважаємо за необхідне з'ясувати зміст поняття «публічна інформація в екологічній сфері» та встановити види даної інформації. Передусім зазначимо, що у попередньому підрозділі дослідження було розглянуто основні групи суспільних відносин у екологічній сфері, які переважним чином пов'язані з суспільними відносинами щодо обігу інформації. Це пояснюється тим, що, як раніше наголошувалося, інформація, особливо в умовах формування та розвитку інформаційного суспільства є ефективним інструментом здійснення діяльності у всіх сферах. Слід підкреслити, що об'єктом інформаційних відносин передусім постає інформація, а саме, її конкретний вид. Взагалі варто вказати на те, що інформація в екологічній сфері, як і інформація в цілому, може класифікуватися передусім за двома основними критеріями: 1) «за змістом»; 2) «за режимом доступу». Враховуючи ж тематику нашого дослідження, у роботі пропонується дослідити поняття та види саме публічної інформації в екологічній сфері.

Переходячи до дослідження публічної інформації, перш за все, зазначимо, що важливою ознакою демократичної держави є відкритість органів державної влади перед громадянами. Слід підкреслити, що органи державної влади взаємодіють з громадянами, серед іншого, і за допомогою інформації, яка поділяється на різні види. Водночас, існують різні форми та способи взаємодії за допомогою інформації держави та громадян, а публічність інформації забезпечує громадянам таку можливість.

Вважаємо, що слушними постають Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» [70]. Зокрема, автори звертають увагу на той факт, що ще з 1766 року Закон Швеції про свободу преси визначив принцип, згідно з яким урядові документи мають бути відкритими для суспільства, а також надав громадянам право звертатися із запитом до урядових органів щодо надання документів [70, с. 5]. Враховуючи досвід зарубіжних країн, на новому історичному етапі розбудови інформаційного

суспільства і незалежна Україна потребувала законодавчого закріплення права на доступ до публічної інформації. Водночас, зазначимо, що відповідне законодавче закріплення відбулося лише у 2011 році, у тому числі завдяки активним закликам Ради Європи (підп. 13, 17 п. 13 Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 року № 1466) [71].

Проведені дослідження положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» дозволили переконатися, що Закон, з одного боку, значно покращив висвітлення інформації органами державної влади, однак залишились питання щодо реалізації права громадян на доступ до публічної інформації активним способом. У зв'язку з цим слід констатувати, що формування відносин щодо доступу до публічної інформації зараз знаходяться на першому етапі розвитку та, як наслідок, потребують свого подальшого вивчення та якісного правового регулювання. Предметом нашої уваги постають відносини між фізичними (юридичними) особами та передусім органами державної влади, які виникають (змінюються, припиняються) під час доступу до публічної інформації в екологічній сфері. У свою чергу, це потребує з'ясування визначення поняття «публічна інформація» та встановлення її видів в екологічній сфері.

Зазначимо, що наукові позиції щодо визначення поняття «публічна інформація» дуже різняться. Так, наприклад, І. Б. Жилиєв підкреслює, що «публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі, навколишньому природному середовищі» [74, с. 64]. Втім, вважаємо, що таке розуміння публічної інформації є некоректним, оскільки не відображає основних відмінностей публічної інформації від інформації в цілому. Разом з тим, проведені у роботі дослідження показали, що більшість науковців про вивченні питань, пов'язаних з публічною інформацією, наводять визначення публічної інформації, що закріплене в Законі України «Про доступ до публічної інформації» [75; 76]. Так, частиною 1 ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» закріплено, що публічна інформація – це відображена та

задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, 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 [73]. Таким чином, із наведеного визначення випливає, що для чіткого усвідомлення поняття публічної інформації необхідним постає з'ясування кола суб'єктів, якими вона створюється, отримується та у володінні яких знаходиться.

Зазначимо, що, згідно зі ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації», під суб'єктами владних повноважень розуміють 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 [73]. Іншими ж розпорядниками публічними інформації є: 1) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; 2) 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; 3) суб'єкти господарювання, які займають 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 [73].

Крім того, до розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитом інформацію, у порядку, передбаченому Законом «Про доступ до публічної інформації», прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють: 1) інформацією про стан довкілля; 2) інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту; 3) інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують

здоров'ю та безпеці громадян; 4) іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією) [73].

Враховуючи норми Закону щодо кола суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації, можна зробити висновок щодо змісту публічної інформації. Так, до публічної інформації відноситься: 1) інформація, яка 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; 2) інформація щодо використання бюджетних коштів (розпорядником якої є юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим); 3) інформація, пов'язана з виконанням обов'язків особами, яким делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором (включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг); 4) інформація щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них суб'єктами господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями; 5) інформація про стан довкілля; 6) інформація про якість харчових продуктів і предметів побуту; 7) інформація про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; 8) інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація) [73].

Зазначимо, що поряд з поняттям «публічна інформація» вживається також поняття «офіційна інформація», що, вочевидь, потребує визначення та аналізу. Так, п. 7 ст. 1 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [77] унормовано, що офіційна інформація – це офіційна документована інформація, створена в процесі діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка доводиться до відома населення в порядку, встановленому Конституцією України, законами України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації», цим Законом [77]. Тобто, законодавець тлумачить офіційну

інформацію, як формально закріплену, створену в процесі діяльності та доведену органами державної влади та органами місцевого самоврядування до громадян інформацію.

Порівнюючи поняття офіційної інформації з поняттям публічної інформації, робимо висновок, що офіційна інформація є більш вузьким за змістом поняттям. Це зумовлено наступним: 1) на відміну від публічної інформації (яка як створюється, так і отримується суб'єктами владних повноважень в процесі виконання своїх обов'язків, а також знаходиться у володінні цих суб'єктів та інших розпорядників), поняттям офіційної інформації охоплюється інформація, що лише створена в процесі діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; 2) на відміну від публічної інформації (яка може створюватися та отримуватися суб'єктами владних повноважень, та знаходиться у володінні і інших розпорядників), офіційною інформацією є інформація, яка створена в процесі діяльності виключно органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Вважаємо, що для чіткого розуміння поняття публічної інформації необхідним постає також виокремлення ознак публічної інформації. Проведені дослідження показали, що вимоги щодо походження та змісту публічної інформації деякими авторами відносяться до сутнісних ознак публічної інформації, до яких, окрім того, відносяться також вимоги щодо права володіння такою інформацією та режиму доступу до неї [76, с. 151]. Аналіз положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» дозволяє визначитися з іншими ознаками публічної інформації». Так, зокрема, ч. 2 ст. Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачено загальне правило за яким: публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Окрім того, з метою здійснення та забезпечення права кожного на доступ до публічної інформації створений спеціальний механізм, який, переважним чином, передбачений Законом України «Про доступ до публічної інформації» (розділ IV).

Стосовно несутнісних ознак публічної інформації, то слід зазначити, що вони полягають у вимогах щодо її форми, носія та засобів фіксації: публічною інформацією є

інформація, яка відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях. Отже, ми погоджуємося, що така ознака публічної інформації, як відмічає М. Ю. Кузнецова, не відноситься до сутнісної, оскільки вона є загальною для різних видів інформації за різними класифікаціями [76, с. 151].

Вважаємо з необхідне зазначити, що публічна інформація може, зокрема, створюватися у різних сферах діяльності передусім суб'єктів владних повноважень, в тому числі і в екологічній сфері. На нашу думку, визначення поняття «публічна інформація в екологічній сфері» має ґрунтуватися на законодавчому визначенні поняття «публічна інформація», тобто: це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання відповідними суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків в екологічній сфері, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні відповідних суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації в екологічній сфері, визначених чинним законодавством.

Ознаки публічної інформації в екологічній сфері аналогічні визначеним вище ознакам публічної інформації. Що стосується переліку та повноважень суб'єктів владних повноважень, які виконують свої обов'язки в екологічній сфері, а також переліку інших розпорядників публічної інформації в екологічній сфері, то ці питання будуть розглянуті у наступному розділі монографії. Водночас, вважаємо за доцільне акцентувати увагу на тому, що публічна інформація в екологічній сфері передусім стосується всіх об'єктів навколишнього середовища (у його широкому розумінні): 1) компонентів природного середовища; 2) природних об'єктів; 3) природних об'єктів, змінених в результаті господарської діяльності; 4) антропогенних об'єктів, які мають ознаки об'єктів природного середовища; 5) виключно антропогенних об'єктів, в тому числі відображати результати взаємодії між цими об'єктами, та їх вплив на стан здоров'я та безпеку людей, умови їх життя. Слід також підкреслити, що публічна інформація в екологічній сфері може бути об'єктом інформаційних відносин, які є або основними, або забезпечувальними відносинами для усіх груп суспільних відносин в екологічній

сфері (зокрема, суспільних відносин щодо охорони навколишнього природного середовища; використання природних ресурсів; забезпечення екологічної безпеки; формування, збереження та раціонального використання екомережі).

Вважаємо за можливе зазначити, що при дослідженні публічної інформації, зокрема, в екологічній сфері, слід враховувати конструктивну позицію Е. Е. Аблякімової про те, що поняття публічної інформації є «наскрізним», тобто включає в себе інші види інформації, що класифікується законодавством на підставі тих, або інших характеристик» [75, с. 53]. Так, публічна інформація в екологічній сфері, як і будь-яка інформація, може бути класифікована на види «за змістом» та «за порядком доступу». Водночас, враховуючи тематику нашого дослідження, у роботі пропонується виокремити ще один критерій класифікації – «за структурою екологічної сфери», дослідження публічної інформації за яким буде проведено згодом у дослідженні.

У рамках даного підрозділу, вважаємо за необхідне дослідити вищевказані класифікації публічної інформації в екологічній сфері. Зазначимо, що існує безліч способів класифікації інформації за видами. Кожен з вчених пропонує свою класифікаційну ознаку, однак незмінним залишається питання: що саме доносить інформація? Тому, ми пропонуємо передусім розглянути класифікацію публічної інформації в екологічній сфері за її змістом.

Вважаємо за доцільне нагадати, що відповідно до ст. 10 Закону України «Про інформацію», видами інформації за змістом є: інформація про фізичну особу; інформація довідково-енциклопедичного характеру; інформація про стан довкілля (екологічна інформація); інформація про товар (роботу, послугу); науково-технічна інформація; податкова інформація; правова інформація; статистична інформація; соціологічна інформація та інші види інформації [31].

Даний поділ інформації на види («за змістом») також поділяється і науковцями, проте, з певними уточненнями. Зокрема, як зазначає О. М. Селезнєва, у процесі становлення інформаційного суспільства виникають нові види інформації. Крім того, певні види інформації на даний час закріплені не у спеціальному законі, а в інших нормативно-правових актах (наприклад, медична



інформація, геологічна інформація, банківська інформація тощо). Вказані види інформації відносяться автором також до видів інформації («за змістом») [78, с. 197]. Вважаємо, що дана позиція науковця заслуговує на увагу та поділяється і в нашому дослідженні. Проте, зазначимо, що в нашій роботі за основу буде взята саме класифікація інформації «за змістом», наведена в Законі України «Про інформацію», адже дана класифікація є найбільш загальною та широко використовується при характеристиці видів інформації за змістом. Разом з тим у роботі повною мірою усвідомлюється виникнення і інших видів інформації «за змістом», не передбачених цим Законом.

Проведений аналіз чинного законодавства України засвідчує, що публічна інформація не містить виключень її видів «за змістом». Вважаємо, що публічною інформацією в екологічній сфері (класифікація – «за змістом») може бути:

1) інформація про фізичну особу – відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована [31] (такою інформацією в екологічній сфері, наприклад, володіють суб'єкти владних повноважень при оформленні права спеціального користування природними ресурсами; здійснення заходів захисту навколишнього природного середовища (притягнення винної особи до відповідальності за порушення законів у сфері охорони навколишнього природного середовища) тощо;

2) інформація довідково-енциклопедичного характеру – систематизовані, документовані, публічно оголошені або іншим чином поширені відомості про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище [31] (наприклад, інформація про етапи розвитку системи забезпечення екологічної безпеки на території певної області, яка систематизована, документована та поширена суб'єктами владних повноважень (наприклад, обласною державною адміністрацією);

3) екологічна інформація (зазначимо, що дана інформація була детально розглянута в підрозділі 1.1. дослідження);

4) інформація про товар (роботу, послугу) – відомості та/або дані, які розкривають кількісні, якісні та інші характеристики товару (роботи, послуги) [31]

(наприклад, відомості про кількісні та якісні характеристики механізмів, що забезпечують раціональне використання природних ресурсів та які виготовляються суб'єктами господарювання, які займають домінуюче становище на ринку);

5) науково-технічна інформація – будь-які відомості та/або дані про вітчизняні та зарубіжні досягнення науки, техніки і виробництва, одержані в ході науково-дослідної, дослідно-конструкторської, проектно-технологічної, виробничої та громадської діяльності, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [31] (наприклад, дані про досягнення вітчизняної науки, які створюються в процесі науково-дослідної роботи суб'єктів господарювання, та які отримуються суб'єктами владних повноважень в ході здійснення ними технічного нагляду за діяльністю відповідних суб'єктів);

6) податкова інформація – сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності і необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку, встановленому Податковим кодексом України [31] (наприклад, інформація щодо кількісної характеристики використовуваних природних ресурсів фізичною чи юридичною особою (розміри земельної ділянки), що отримується податковими органами та необхідна їм для обрахування податку на землю);

7) правова інформація - будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо [31] (наприклад, відомості про злочини у екологічній сфері, що перебувають у провадженні органів прокуратури);

8) статистична інформація – документована інформація, що дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя суспільства [31] (наприклад, інформація про статистику вчинених та розкритих правопорушень в екологічній сфері);

9) соціологічна інформація – будь-які документовані відомості про ставлення до окремих осіб, подій, явищ, процесів, фактів тощо [31] (наприклад, соціологічні

опитування щодо якості державного моніторингу за раціональним використанням екомережі);

10) інші види інформації [23].

Вважаємо, що окреслені види інформації можуть бути об'єктом інформаційних відносин, які є або основними, або забезпечувальними відносинами для усіх груп суспільних відносин в екологічній сфері, що виникають з приводу, наприклад, природних об'єктів, антропогенних об'єктів. Так, наприклад, науково-технічна інформація може поставати об'єктом інформаційних відносин, які є забезпечувальними відносинами для всіх груп суспільних відносин в екологічній сфері, адже належна реалізація зазначених інформаційних відносин має сприяти реалізації відносин щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального користування природними ресурсами, забезпечення екологічної мережі, а також формування, збереженню та раціонального використання екомережі.

Наступною класифікацією публічної інформації в екологічній сфері, є класифікація «за режимом доступу». Зазначимо, що законодавцем визначено режими доступу до інформації в цілому. Для формування режимів доступу до інформації в екологічній сфері потрібно надати визначення поняттю режим доступу – це передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації. Слід зазначити, що відповідно до ст. 20 Закону України «Про інформацію», за порядком доступу, інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом (таємна, конфіденційна, службова) [31]. Містить такий поділ «за режимами доступу» і публічна інформація. про що зазначено, зокрема, в ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [73]. Вважаємо за доцільне надати характеристику даних видів інформації.

Перш за все, зазначимо, що відповідно до ст. 20 Закону України «Про інформацію» відкритою є будь-яка інформація, крім тієї, яка законом віднесена до інформації з обмеженим доступом [31]. Так ст. 50 Конституції України кожному гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість

харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена [1]. З урахуванням висновків, отриманих в підрозділі 1.2. дослідження (щодо поняття довкілля та його співвідношення з навколишнім природним середовищем, навколишнім середовищем (у широкому та вузькому розумінні), та висновку про необхідність узгодження вказаної термінології у законодавстві, вважаємо за доцільне зазначити, що ст.50 Конституції України таким чином гарантується і право вільного доступу до інформації про стан навколишнього середовища (у його широкому розумінні). Отже, інформація про стан навколишнього середовища (у його широкому розумінні), яка, в тому числі може бути публічною, є повністю відкритою.

У ст. 21 Закону України «Про інформацію» визначено перелік інформації, яка не може мати обмежений режим доступу. Наведена норма дубльована у Законі України «Про державну таємницю» [79].

До такої інформації, зокрема, відноситься, інформація 1) про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; 2) про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей; 3) про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення; 4) про факти порушення прав і свобод людини і громадянина; 5) про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; 6) інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [31]. Зазначимо, що дана стаття Закону повною мірою стосується і інформації в екологічній сфері, яка може бути публічною.

Крім того, відповідно до ч. 5, 6 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» не може бути обмежено доступ до інформації: 1) про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним,

комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно (окрім випадків, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину); 2) яка зазначена у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленої за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Таким чином, відкритою публічною інформацією в екологічній сфері є вся публічна інформація, яка є об'єктом інформаційних відносин, які є, зокрема, забезпечувальними відносинами стосовно суспільних відносин щодо охорони навколишнього природного середовища, користування природними ресурсами, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання екомережі, окрім інформації, доступ до якої обмежений на основі та в порядку, визначеному Законами України.

Аналіз наведених норм свідчить, що законодавець не обмежує перелік відкритої інформації, в тому числі публічної, тим самим надаючи можливість в подальшому, за необхідності, закріпити на законодавчому рівні відкритість тієї чи іншої інформації. Як було наголошено раніше у дослідженні, публічна інформація про стан навколишнього середовища є відкритою, проте не вся публічна інформація в екологічній сфері є відкритою, існують виключення, встановлені Законом, – інформація з обмеженим режимом доступу.

На наш погляд, окрему увагу слід приділити створенню органами державної влади Національного порталу відкритих даних у 2014 році [80]. У наведеному електронному ресурсі міститься інформація про безпеку, державу, транспорт, енергетику, екологію тощо. Запинимось саме на екології. У даному розділі міститься публічна інформація про: утворення та утилізацію відходів; стан річок України; стан водосховищ України; основні показники використання та охорони водних ресурсів; основні показники використання й охорони лісу, тваринних ресурсів та заповідних територій. Зрозуміло, що даний електронний ресурс ще остаточно не сформований, однак є позитивні аспекти щодо висвітлення державою

відкритої інформації. Також слід зазначити, що наведена інформація безпосередньо стосується елементів окремих груп об'єктів навколишнього середовища (у його широкому розумінні): 1) природних об'єктів (річки, ліси, тваринні ресурси, заповідні території); 2) природних об'єктів, змінених в результаті господарської діяльності (водосховища); 3) антропогенних об'єктів (відходи). Втім, як нами встановлено, існують і інші об'єкти навколишнього середовища.

Продовжуючи наше дослідження, проаналізуємо режими доступу до публічної інформації з обмеженим доступом. Так, ч.1 ст.6 Законом України «Про доступ до публічної інформації» визначено, що інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація [73]. Тобто, вона поділяється на три групи. Загальним для всіх трьох груп публічної інформації з обмеженим доступом є те, що обмеження доступу до інформації, здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні [73]. Слід підкреслити, що зазначені вимоги стосуються і публічної інформації в екологічній сфері.

Вважаємо за доцільне нагадати, що конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов [73]. Таким чином, суб'єкти владних повноважень не приймають участі у створенні конфіденційної інформації. Суб'єкти владних повноважень та інші розпорядники публічної інформації, які володіють конфіденційною інформацією, можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди – лише в інтересах національної безпеки, економічного

добробуту та прав людини. Варто підкреслити, що зазначене вище стосується і публічної інформації в екологічній сфері. Слід також зазначити, що обмеження режиму доступу до конфіденційної інформації надає можливість, в першу чергу, підприємствам здійснювати діяльність в жорстких умовах ринкової економіки, та стає запорукою добросовісної конкуренції. Прикладом публічної конфіденційної інформації в екологічній сфері може бути інформація, яка створюється юридичною особою для раціонального використання природних ресурсів.

Крім того, зауважимо, що ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлено обмеження, відповідно до якого до конфіденційної інформації не може бути віднесена інформація: 1) що створюється або знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень; 2) щодо використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим; 3) пов'язана з виконанням обов'язків особами, які виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг; 4) щодо умов постачання товарів, послуг суб'єктами господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, та цін на такі товари та послуги; 5) інформація, якої володіють суб'єкти господарювання щодо стану довкілля; якості харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; 6) інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією) [73].

Таким чином, можна зробити висновок про те, що конфіденційна публічна інформація, в тому числі й в екологічній сфері, не може створюватися не лише суб'єктами владних повноважень, а й іншими розпорядниками публічної інформації. Однак, у першому випадку, вся інформація, що створюється суб'єктами владних повноважень, не може бути конфіденційною, в іншому ж випадку – лише

деяка інформація інших розпорядників публічної інформації (крім суб'єктів владних повноважень) не може бути визнаною конфіденційною.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації», до службової інформації може належати така інформація: 1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; 2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці [73]. Таким чином, розуміння публічної службової інформації у екологічній сфері ґрунтується на визначенні публічної службової інформації, але водночас враховує що: а) розробка напряму діяльності установи пов'язана з екологічною сферою; б) здійснення контрольних та наглядових функцій відбувається в екологічній сфері; в) процес прийняття рішень стосується екологічної сфери; г) процес оперативно-розшукової діяльності стосується екологічної сфера та ін. У той же час, акцентуємо увагу на тому, що у разі необхідності отримання інформації від суб'єкта владних повноважень, яка віднесена ним до службової, громадяни мають право отримати перелік відомостей, що становлять службову інформацію, згідно з ч. 3 ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Вважаємо, що публічна службова інформація в екологічній сфері може поставати об'єктом інформаційних відносин, які є забезпечувальними відносинами для усіх груп суспільних відносин в екологічній сфері, що виникають з приводу, наприклад, природних об'єктів. Нагадаємо, що удосконалення суспільних відносин в екологічній сфері пов'язано із здійсненням державного управління, зокрема, контрольної діяльності, яка покликана забезпечувати відповідність даних суспільних відносин вимогам законодавства. У свою чергу, удосконаленню зазначених управлінських відносин може сприяти належна реалізація



інформаційних відносин, об'єктом яких постає, наприклад, певна публічна службова інформація.

Продовжуючи дослідження, перейдемо до аналізу публічної таємної інформації у екологічній сфері. У Законі України «Про доступ до публічної інформації» міститься визначення поняття таємної інформації: таємна інформація – це інформація, доступ до якої обмежується відповідно до ч. 2 ст. 6 цього Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю [73]. У зазначеній нормі законодавець посилається на дотримання вимог щодо віднесення інформації до таємної. В той же час до неї можливо віднести лише ту інформацію, яка відноситься законом до таємної. Отже, робимо висновок, що інформація не відноситься до таємної, якщо відсутнє пряме посилання законодавства на таємність такої інформації. Слід також відрізнити державну таємницю від таємної інформації, оскільки державна таємниця це лише один із видів таємної інформації.

Вважаємо, що публічна таємна інформація у екологічній сфері може поставати об'єктом інформаційних відносин, які є забезпечувальними відносинами для усіх груп суспільних відносин в екологічній сфері, що виникають з приводу, наприклад, природних об'єктів. Наприклад, досудове розслідування по кримінальних справах може здійснюватися щодо актів вчинення злочинів, які можуть скоюватися під час охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, використання природних ресурсів, формування, збереження та раціонального використання екомережі. Це означає, що таємниця досудового розслідування є об'єктом інформаційних відносин, належна реалізація яких сприятиме розслідуванню злочинів, наприклад, пов'язаних з порушенням екологічної безпеки.

Наступною класифікацією публічної інформації в екологічній сфері, яка потребує з'ясування, є класифікація «за структурою екологічної сфери». На нашу думку, публічна інформація в екологічній сфері може бути класифікована

наступним чином (з урахуванням позиції Ю. С. Шемшученка щодо видів суспільних відносин в екологічній сфері [49]): 1) публічна інформація щодо охорони навколишнього природного середовища; 2) публічна інформація щодо використання природних ресурсів; 3) публічна інформація щодо забезпечення екологічної безпеки; 4) публічна інформація щодо формування, збереження та раціонального використання екомережі.

Нагадаємо, що попередньо у дослідженні нами було з'ясовано, що 1) поняття екологічної сфери тісно пов'язане з такими поняттями як навколишнє середовище, навколишнє природне середовище, довкілля та екологічна мережа; 2) досліджено їх зміст; 3) з'ясоване співвідношення між даними поняттями. Виходячи з розуміння змісту понять навколишнього середовища, навколишнього природного середовища, довкілля та екологічної мережі, а також положень Закону України «Про інформацію» щодо визначення поняття екологічної інформації, у роботі отримано висновок про те, що поняттям публічної екологічної інформації охоплюється публічна інформація лише щодо деяких об'єктів, які входять до змісту вказаних понять. Так наприклад, поняття публічна екологічна інформація охоплює публічну інформацію: 1) щодо стану навколишнього природного середовища, його компонентів та природних ресурсів; 2) щодо антропогенних об'єктів (джерела, фактори, матеріали, речовини, продукція, енергія, фізичні фактори, які впливають та можуть впливати на стан навколишнього природного середовища).

Крім того, у роботі було наголошено на тому, що публічна інформація в екологічній сфері є об'єктом інформаційних відносин, які є або основними, або забезпечувальними відносинами для усіх груп суспільних відносин в екологічній сфері (зокрема, суспільних відносин щодо охорони навколишнього природного середовища; використання природних ресурсів; забезпечення екологічної безпеки; формування, збереження та раціонального використання екомережі). Однак, проведений аналіз публічної екологічної інформації дав змогу встановити, що дана інформація може бути об'єктом інформаційних відносин, які є або основними, або забезпечувальними відносинами лише для таких груп суспільних відносин в

екологічній сфері як: 1) охорона навколишнього природного середовища; 2) забезпечення екологічної безпеки.

Таким чином, можна зробити висновок про те, публічна інформація в екологічній сфері є значно ширшим поняттям ніж публічна екологічна інформація. У зв'язку з цим у роботі запропоновано використання поняття «публічна екологічна інформація» як вузьке розуміння поняття «публічна інформація в екологічній сфері». Однак, відмітимо, що у нашій роботі буде використовуватися поняття публічної інформації в екологічній сфері у її широкому розумінні.

## РОЗДІЛ 2

# ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

### **2.1. Право на доступ до публічної інформації в екологічній сфері: поняття, загальна характеристика, організаційно-правовий механізм забезпечення**

Передусім, зазначимо, що вільний доступ до інформації є однією із ознак розвитку інформаційного суспільства в Україні. У свою чергу, в умовах зростання антропогенного впливу на навколишнє природне середовище, особливого значення набуває екологічна сфера та, відповідно, забезпечення доступу до інформації в екологічній сфері (насамперед, публічної). У роботі пропонується вирішити зазначену проблему шляхом створення відповідного організаційно-правового механізму. Виходячи із цього, у даному підрозділі роботи пропонується акцентувати увагу на дослідженні загальної характеристики зазначеного організаційно-правового механізму (у наступних підрозділах – більш глибоке дослідження). Передусім, вважаємо за необхідне з'ясувати поняття та зміст права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. У зв'язку з цим, у роботі пропонується більш детально дослідити загальні поняття «право на інформацію» та «право на доступ до інформації», ґрунтуючись на яких і буде згодом з'ясовано поняття та зміст права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері.

Нагадаємо, що право на інформацію, згідно зі ст. 34 Конституції України, є основоположним правом людини і громадянина. Зокрема, кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Водночас, реалізація цього права може бути обмежена законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для

запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [1]. У свою чергу, ст. 5 Закону України «Про інформацію» закріплює, що право на інформацію передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів [31]. Цілком закономірно, що дане право закріплюється не лише на рівні національного, а й міжнародного законодавства. Так, Загальна декларація прав людини (ст.19) [2], Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод (п. 1 ст. 10) [81], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року (п. 2 ст. 19) [82] закріпили право на інформацію, яке передбачає можливість свободи шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї.

Таким чином, у різних нормативно-правових актах поняття права на інформацію закріплено шляхом визначення сукупності правомочностей, які складають його зміст. В одному випадку, право на інформацію включає можливість вільно шукати, одержувати і поширювати інформацію; в іншому випадку – збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію.

Очевидно, що таке розходження у положеннях чинного законодавства щодо сукупності правомочностей, які складають зміст права на інформацію, є також однією із причин, що зумовили неоднакове розуміння права на інформацію і серед науковців. Наприклад, С. В. Петровим [83] було зроблено висновок про існування двох доктринальних підходів до розуміння права на інформацію: 1) вузьке – як право на одержання (доступу) до інформації; 2) широке – як сукупність суб'єктивних прав, спрямованих на інформацію чи здійснення дій з нею. При цьому до вказаних суб'єктивних прав (правомочностей) автор відносить право на створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорону, захист інформації [83, с. 14-15]. Варто зауважити, що багатьма авторами (наприклад, І. В. Арістовою [84], А. І. Марушаком [85, с. 23], Г. В. Виноградовою [86, с.13 ], С. В. Петровим [83, с. 15]) поділяється саме широкий підхід до розуміння права на інформацію. На нашу думку, слід цілком погодитися із широким розуміння права на інформацію, яке, серед іншого, обґрунтовується й

необхідністю впровадження у життя «людиноцентристської концепції» адміністративного права та діяльності органів державної влади України [84].

Водночас, хоча науковцями і робиться висновок про необхідність поділяння саме широкого підходу до розуміння права на інформацію, проте, ними виокремлюється різна кількість правомочностей, що складають зміст права на інформацію. Зокрема, на думку С. В. Петрова, право на інформацію охоплює право на створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорону, захист інформації [83, с. 15]. У свою чергу, Г. В. Виноградова стверджує, що право на інформацію – це право на збирання, зберігання, використання та поширення інформації [86, с. 13]. Дещо інший зміст права на інформацію виокремлює Т. А. Костецька та А. І. Марущак. Наприклад, на думку Т. А. Костецької, конституційне право на інформацію складає: 1) право особи, право кожного громадянина на доступ до відомостей про себе в органах публічної адміністрації; 2) право на вільний доступ до нормативно-правових актів; право особи давати згоду на збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про неї; 3) право спростовувати недостовірні відомості в судовому порядку; 4) право вимагати вилучення будь-якої інформації про себе; 5) право кожного на відшкодування моральної та матеріальної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням недостовірної інформації про себе і членів своєї сім'ї тощо [87, с. 91].

А. І. Марущак при розгляді права на інформацію як конституційного права, відмічає, що його зміст складає: 1) право кожного вільно збирати, одержувати, зберігати, використовувати і поширювати будь-яку інформацію, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України, чинним законодавством; 2) право особи давати згоду на збирання, зберігання, використання та поширення інформації про неї; 3) право особи мати доступ до відомостей про себе в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях; 4) право кожного перевіряти достовірність інформації про себе і членів своєї сім'ї; 5) право спростовувати недостовірні відомості у судовому порядку; право вимагати вилучення будь-якої інформації про себе; 6) право кожного на відшкодування

матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням недостовірної інформації про себе і членів своєї сім'ї; 7) право на вільний доступ і поширення екологічної інформації; 8) право на захист від поширення відомостей, що не відповідають дійсності, право на їх спростування тощо [85, с. 103].

Однак, на нашу думку, розуміння змісту права на інформацію, запропоноване цими авторами, є надто широким, а сукупність суб'єктивних прав, наведених науковцями, доцільно відносити до прав в інформаційній сфері взагалі. Тому, у нашому дослідженні ми будемо розглядати право на інформацію через сукупність правомочностей щодо її збирання (одержання), зберігання, використання і поширення, що є близькою позицією до розглянутого вище нормативного розуміння права на інформацію.

Пропонуємо коротко окреслити зміст правомочностей, що складають зміст права на інформацію у його широкому значенні. Так, наприклад, науковцями [83; 86] (позиція яких ґрунтується на Законі України «Про інформацію» [31]) відзначається, що: 1) збирання (одержання) інформації – це набуття, придбання, накопичення документованої або публічно оголошеної інформації громадянами, юридичними особами або державою; 2) зберігання інформації – це забезпечення її належного стану та матеріальних носіїв; 3) використання інформації – це задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб, держави; 4) поширення інформації – це розповсюдження, оприлюднення, реалізація у встановленому законом порядку документованої або публічно оголошеної інформації [83, с. 30; 86, с. 13].

Поряд з вказаними правомочностями авторами вживається також поняття «доступ до інформації». Як відзначає А. І. Марущак, «законодавство України при використанні термінів, суміжних до поняття «доступ до інформації», містить конструкції «отримання можливості обробляти інформацію», «порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації», «надання дозволу на ознайомлення з інформацією» [85, с. 124]. Згодом автор робить висновок про те, що для визначення поняття «доступ до інформації» доцільним буде використання

саме терміну «отримання» («ознайомлення») [85, с. 124]. На думку автора, доступ до інформації передбачає собою реалізацію можливості на отримання (одержання) інформації [85, с. 125]. Зазначена позиція автора також поділяється у нашому дослідженні.

При цьому необхідно підкреслити, що, хоча багатьма авторами висловлюється позиція щодо необхідності поділяння саме широкого підходу до розуміння права на інформацію, яке охоплює крім права на доступ до інформації, право на її зберігання, використання та поширення, водночас першочергово акцентується увага на важливості саме права на доступ до інформації. Наприклад, А. І. Марущак зазначає, що право на доступ до інформації є основоположною складовою права на інформацію, враховуючи, що будь-яке інше право, що складає зміст права на інформацію, не може бути реалізоване без реалізації права на доступ до інформації [88, с. 23]. Враховуючи вказане, С. І. Лопатін робить висновок про те, що забезпечення доступу до інформації має першочергове значення для ефективної реалізації всіх прав в інформаційній сфері [89, с. 10-11].

Згідно з позицією С. М. Тарадая, право на доступ до публічної інформації є самостійним, основоположним конституційним правом, що тісно пов'язане з іншими конституційними правами та здебільшого гарантує їх ефективну реалізацію [90, с.51]. Зауважимо, що таке значення права доступу до інформації є схожим до значення, що було наведено С. І. Лопатіним. На нашу думку, право на доступ до інформації не може бути визначено як самостійне конституційне право, оскільки воно складає лише частину змісту права на інформацію, а його забезпечення дає змогу реалізувати інші правомочності щодо зберігання, використання та поширення інформації, що дає змогу реалізувати і інші права особи.

Так, наприклад, особа, яка отримала доступ до публічної інформації щодо здійснення державного нагляду за додержанням вимог законодавства у сфері техногенної безпеки, що здійснюється Державною службою з надзвичайних ситуацій України, більш ефективно може реалізувати своє право на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50 Конституції), у тому числі шляхом звернення до



суду з позовом про відшкодування шкоди, завданої неналежним забезпеченням техногенної безпеки. При цьому, отримана публічна інформація може служити доказом по справі, тобто сприяти ефективній реалізації права на судовий захист, в даному випадку, права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. До речі, про важливість права доступу до інформації свідчить також те, що при регулюванні інформаційних відносин у зарубіжних країнах та на міждержавному рівні основний акцент робиться саме на регламентації доступу до інформації [7, с. 269-291].

Водночас, у роботі поділяється думка дослідників про необхідність розуміння права на інформацію з об'єктивної та суб'єктивної точки зору.

Так, з об'єктивної сторони, право на інформацію слід розуміти як «нормативно визначений порядок реалізації повноважень різних суб'єктів (фізичних, юридичних осіб, органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій) в галузі збирання (доступу), зберігання, використання та поширення інформації з метою, що це не суперечить свободам, правам та інтересам особистості, інтересам держави, суспільства та передбачена їй гарантована національним законодавством» [10, с. 240; 85, с. 145]. З суб'єктивної сторони, право на інформацію – це гарантована державою «можливість різних суб'єктів (фізичних, юридичних осіб, держави) вільно одержувати, використовувати, поширювати та зберігати інформацію, яка є необхідна їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій, та водночас не порушує права та інтереси інших осіб» [85, с. 145].

Водночас, враховуючи те, що суб'єктивне право є похідним від об'єктивного, виникає на його підґрунті та у його межах [92, с. 209], можна зробити висновок про те, що право на інформацію з об'єктивної точки зору є підґрунтям виникнення права на інформацію з суб'єктивної точки зору та окреслює його рамки.

Отже, нами було зроблено висновок про доцільність розуміння права на інформацію як права на збирання (доступу), зберігання, використання та поширення інформації відповідно до порядку, встановленому чинним законодавством, а також акцентована увага на важливості права на доступ до інформації. Як було зазначено вище, право на доступ до інформації слід розглядати

як одну із правомочностей права на інформацію, що складає частину його змісту; воно означає право на одержання (отримання) інформації.

З урахуванням об'єктивного та суб'єктивного розуміння права на інформацію, що поділяється у нашому дослідженні, та поняття публічної інформації в екологічній сфері (розділ 1), вважаємо за можливе запропонувати наступні визначення поняття права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. На нашу думку, право на доступ до публічної інформації в екологічній сфері у об'єктивному розумінні слід визначити як нормативно визначений порядок реалізації різними суб'єктами (крім суб'єктів владних повноважень) права на одержання (отримання) відображеної та задокументованої будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації, що була отримана або створена в процесі виконання відповідними суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків в екологічній сфері, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні відповідних суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації в екологічній сфері [73]. У суб'єктивному розумінні право на доступ до публічної інформації в екологічній сфері слід розуміти як гарантовану державою можливість різних суб'єктів (крім суб'єктів владних повноважень) вільно одержувати відображену та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що була отримана або створена в процесі виконання відповідними суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків в екологічній сфері, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні відповідних суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації в екологічній сфері, визначених чинним законодавством.

З огляду на це, очевидним є те, що право на доступ до публічної інформації в екологічній сфері в суб'єктивному розумінні гарантується нормативно визначеним порядком реалізації цього права, тобто правом на публічну інформацію в екологічній сфері у його об'єктивному розумінні.

Як було попередньо зазначено у дослідженні, суб'єктивному праву осіб на публічну інформацію в екологічній сфері має відповідати юридичний обов'язок держави забезпечити таке право шляхом закріплення порядку його реалізації та

системи гарантій дотримання такого порядку. Підкреслимо, що право на доступ до публічної інформації в екологічній сфері (у суб'єктивному розумінні), як і будь-яке суб'єктивне право, складається із сукупності правомочностей, які складають міру дозволеної поведінки.

Вважаємо за доцільне для нашого дослідження скористатися деякими положеннями роботи С. В. Петрова [83, с. 25, 26], в яких проаналізовано позиції вчених щодо означеного питання. Зокрема, С. В. Петров акцентує увагу на позиціях Н. Г. Александрова та О. В. Кохановської [83, с. 25, 26]. Суб'єктивне право (його зміст) розуміється як єдність трьох можливостей: 1) певної поведінки власника права; 2) вимагання здійснення певних дій з боку інших (зобов'язаних осіб); 3) звернення за необхідності до примусових сил державного апарату для реалізації другої можливості [93, с. 225]. Надалі С. В. Петров вказує [83, с. 25, 26], що О. В. Кохановська також характеризує суб'єктивне право «у єдності трьох елементів: 1) право на власні дії (тобто, міру можливої (дозволеної) поведінки уповноваженої особи); 2) право на чужі дії (можливість вимагати від інших осіб поведінки, яка забезпечує здійснення своєї діяльності); 3) право (можливість) вимагати застосовувати до зобов'язаних осіб засобів державного примусу» [94, с. 112].

Отже, з урахуванням вищенаведеної структури будь-якого суб'єктивного права, зазначимо, що право особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері складають такі правомочності: 1) можливість власної активної поведінки суб'єктів права (крім суб'єктів владних повноважень) на доступ до публічної інформації в екологічній сфері; 2) можливість особи вимагати від суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації в екологічній сфері виконання ними своїх обов'язків щодо надання доступу до публічної інформації в екологічній сфері; 3) можливість особи вимагати застосування державного примусу до суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації в екологічній сфері за порушення ними своїх обов'язків щодо надання публічної інформації в екологічній сфері.

Варто зазначити, що будь-яке право особи визначає зміст та спрямованість діяльності держави [83, с. 40], у тому числі і право на доступ до публічної інформації

в екологічній сфері. У свою чергу, реалізація права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, потребує гарантування та забезпечення, зокрема, шляхом взаємодії різних суб'єктів – громадян, юридичних осіб, держави. Зауважимо, що про необхідність забезпечення реалізації суб'єктивних прав, їх гарантування наголошується різними авторами [95, с. 22; 96, с. 34; 97],

Як зазначає С. В. Петров, фактичне здійснення громадянами права на інформацію передбачає низку умов, що сприяють успішній реалізації цього права, а саме: 1) право на інформацію має знайти закріплення на рівні правових актів; 2) наявність системи державних органів, наділених необхідними повноваженнями, які дозволяють надійно гарантувати реалізацію права на інформацію; 3) наявність процедури реалізації права на інформацію [83, с. 78]. І це засвідчує, що реалізація права особи на інформацію, у тому числі права доступу до публічної інформації в екологічній сфері, потребує створення державою відповідних умов. Тобто, реалізація права потребує відповідного забезпечення, гарантування, що здійснюється державою шляхом створення відповідних умов. І такий нерозривний зв'язок реалізації права особи та його забезпечення державою усвідомлюється нами в роботі та буде врахований надалі у дослідженні реалізації особою права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері.

Водночас, реалізація особою права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері (у сукупності всіх його правомочностей) передбачає закріплення системи правових процедур. Як зазначає М. В. Тарадай, основною процесуальною формою забезпечення права особи на доступ до публічної інформації виступають адміністративні процедури. При цьому, адміністративні процедури являють собою «встановлені законодавством правила, порядок вчинення дій розпорядників інформації щодо здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес» [90, с. 124].

Слід зазначити, що особливість адміністративних процедур забезпечення права доступу до публічної інформації (в тому числі в екологічній сфері) полягає у тому, що вони: 1) мають офіційний характер, здійснюються суб'єктами владних повноважень

від імені держави; 2) закріплюються у відповідних нормативно-правових актах; 3) виступають основним інструментом у забезпеченні права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері.

Нагадаємо, що право доступу до публічної інформації, згідно з положеннями Закону України «Про доступ до публічної інформації» [73] гарантується: 1) обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом; 2) визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє; 3) максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації; 4) доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством; 5) здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації; 6) юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації [73].

Крім того, слід врахувати, що право на доступ до публічної інформації, згідно зі ст. 5 Закону, забезпечується двома способами: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитом на інформацію.

Дані способи доступу до публічної інформації в літературі дістали відповідно назву активного та пасивного способу [98] (стосовно суб'єктів владних повноважень). Проте, виходячи з положень ст. 3 Закону, вважаємо, що доступ до публічної інформації вказаними способами не обмежується. Це пояснюється тим, що право фізичних та юридичних осіб на доступ до публічної інформації, серед іншого, гарантується правом доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством. Вважаємо, що шляхом доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, особи також мають змогу отримувати публічну інформацію, в тому числі в екологічній сфері. І такий спосіб доступу до публічної інформації, на нашу думку, слід вважати

активним (для особи), адже він передбачає власні активні дії осіб щодо збирання (доступу до) публічної інформації, в тому числі в екологічній сфері, в результаті участі в засіданнях зазначених суб'єктів. Отже, реалізація фізичною та юридичною особами права на доступ до публічної інформації, у тому числі в екологічній сфері, забезпечується шляхом:

1) закріплення правових процедур подання запиту на отримання публічної інформації, доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством (у даному випадку реалізується власна активна поведінка фізичних та юридичних осіб на доступ до публічної інформації);

2) закріплення обов'язку розпорядників надавати та оприлюднювати публічну інформацію (крім випадків, передбачених законом) та визначення процедури виконання такого обов'язку, в тому числі шляхом визначення розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє (у даному випадку закріплюється кореспондуючий суб'єктивному праву особи обов'язок суб'єктів владних повноважень щодо надання доступу до публічної інформації);

3) закріплення можливості здійснення парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації та процедури здійснення вказаних видів контролю;

4) визначення підстав, суб'єктів та порядку притягнення до юридичної відповідальності за порушення законодавства про доступ до публічної інформації (таким чином, забезпечується можливість особи, крім суб'єктів владних повноважень вимагати застосування державного примусу до суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації за порушення ними своїх обов'язків щодо надання публічної інформації, у тому числі в екологічній сфері).

Слід підкреслити, що вказані правові гарантії та організаційні заходи будуть розглянуті у наступних підрозділах нашого дослідження. Як було попередньо наголошено, реалізація особою права на доступ до публічної інформації в

екологічній сфері потребує належного забезпечення шляхом створення державою відповідних умов. У зв'язку з цим науковцями часто наголошується на необхідності існування відповідного механізму забезпечення. Так, на думку Ж. М. Пустовіт, механізм реалізації прав та свобод людини і громадянина містить дві частини: 1) організаційну (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації); 2) нормативну (норми відповідних галузей права) [99, с. 25]. Ю. В. Дика, наприклад, розглядаючи адміністративно-правові обмеження права на екологічну інформацію (як встановлений правовими нормами спеціальний порядок здійснення цього права або заборони його здійснення, у випадках передбачених законом) [100, с. 7], вважає, що їх механізм реалізації передбачає: 1) нормативно-правове регулювання адміністративно-правових обмежень; 2) організаційно-правове забезпечення. Окремо автором також виділений механізм притягнення до юридичної відповідальності [100, с. 10]. Т. В. Морозовська, розглядаючи реалізацію екологічних прав громадян, зазначає, що вона здійснюється за такими напрямками: 1) створення та забезпечення функціонування організаційного механізму охорони навколишнього середовища; 2) створення і розвиток економічного механізму охорони навколишнього середовища; 3) становлення механізму захисту екологічних прав особи [101, с. 11]. При цьому автор відстоює позицію, що механізм захисту екологічних прав громадян функціонує у таких напрямках як: 1) нормативне забезпечення екологічних прав громадян; 2) виконавчо-розпорядча діяльність з реалізації екологічних прав; 3) правоохоронна діяльність щодо забезпеченні екологічних прав; 4) міжнародно-правове забезпечення вирішення проблем захисту екологічного статусу особи [101, с. 11].

Проте, більш конструктивною, на нашу думку, є позиція О .Ф. Скакун, яка, наголошуючи на тому, що будь-яке право потребує соціально-правового механізму забезпечення, під соціально-правовим механізмом забезпечення прав і свобод людини розуміє систему засобів і чинників, що забезпечують необхідні умови поваги до прав і свобод людини [92, с. 190]. При цьому, автором виокремлюється: 1) механізм реалізації права; 2) механізм охорони права;

3) механізм захисту права [92, с. 190]. У роботі пропонується, враховуючи підсистеми, що входять до механізму соціального-правового забезпечення прав [92, с. 190], створити організаційно-правовий механізм забезпечення права фізичної та юридичної особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері як системне утворення, що складаються з трьох частин:

1) перша частина (підсистема) – це організаційно-правовий механізм реалізації права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, який включає органи держави та належні організаційно-правові заходи держави, спроможні створити необхідні умови для реалізації даного права;

2) друга частина (підсистема) – це організаційно-правовий механізм охорони права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, який включає органи держави та належні організаційно-правові заходи держави з профілактики правопорушень для утвердження правомірної поведінки суб'єктів у правовідносинах, пов'язаних з забезпеченням права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері;

3) третя частина (підсистема) – це організаційно-правовий механізм захисту права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, який включає органи держави та належні організаційно-правові заходи держави по відновленню порушеного права неправомірними діями суб'єктів владних повноважень за допомогою заходів відповідальності щодо суб'єктів владних повноважень, які вчинили ці правопорушення.

Розглядаючи охорону та захист прав, О. Ф. Скакун наголошує на тому, що захист прав слід розглядати як другий ступень охорони прав [92, с. 190]. Таким чином, охорону прав автор розглядає як у вузькому розумінні (охоплює заходи з профілактики правопорушень для утвердження правомірної поведінки суб'єктів), так і у широкому (заходи з профілактики правопорушень; заходи по відновленню порушеного права, накладання юридичної відповідальності).

Грунтуючись на структурі механізму соціально-правового забезпечення права [92, с.190] та широкому розумінні поняття охорони прав, з урахуванням тематики нашої роботи, вважаємо за доцільне відкоригувати складові організаційно-



правового механізму забезпечення права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері наступним чином.

По-перше, механізм реалізації права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. Його дослідження передбачає вивчення правових процедур подання запиту на отримання публічної інформації в екологічній сфері, доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, надання та оприлюднення публічної інформації, з'ясування видів розпорядників публічної інформації в екологічній сфері, визначення розпорядником спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до відповідної публічної інформації, якою він володіє, та їх повноваження). По-друге, механізм охорони права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. Його дослідження передбачає вивчення парламентського та громадського контролю за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, юридичної відповідальності за порушення вказаного права, порядку її накладання та заходів відповідальності.

Пропонується 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.

## **2.2. Перша складова механізму реалізації права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері: розпорядники, їх види, завдання, функції, повноваження**

Переходячи до безпосереднього дослідження організаційно-правового механізму реалізації права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, зазначимо, що першочергового з'ясування у дослідженні потребує саме види розпорядників, які відповідно і забезпечують право на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, а також їх завдань, функцій та повноважень. Виходячи зі змісту поняття публічної інформації в екологічній сфері та враховуючи положення Закону України «Про доступ до публічної інформації», слід дійти висновку, що під розпорядниками публічної інформації в екологічній сфері розуміються:

1) суб'єкти владних повноважень в екологічній сфері, які отримують або створюють публічну інформацію в екологічній сфері в процесі виконання своїх повноважень, або які володіють публічною інформацією в екологічній сфері (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),

2) інші розпорядники публічної інформації в екологічній сфері, до яких відносяться: а) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, та здійснюють діяльність в екологічній сфері – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; б) особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень в екологічній сфері згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків; в) суб'єкти господарювання, діяльність яких здійснюється в екологічній сфері, які займають 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.

Крім того, до розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитом інформацію, у порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють: 1) інформацією про стан довкілля; 2) інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту; 3) інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; 4) іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією) [73].

Зазначимо, що на відміну від суб'єктів владних повноважень в екологічній сфері, інші розпорядники публічної інформації в екологічній сфері володіють обмеженим обсягом вказаної інформації, а реалізація права доступу до публічної інформації може бути гарантована відповідним механізмом лише щодо обмеженого обсягу такої інформації, що передбачена законом. Так, наприклад, у всіх містах України створені комунальні підприємства, що забезпечують водопостачання населенню та обслуговування каналізаційних систем міста, і діяльність вказаних підприємств фінансується за рахунок місцевих бюджетів. Виходячи з положень Закону України «Про доступ до публічної інформації», вказані підприємства є розпорядниками публічної інформації лише стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів.

Разом з тим, такі підприємства також можуть володіти інформацією, що стосується екологічної сфери, наприклад, щодо кількості та періодичності скидів забруднюючих речовин у відкриті водойми, що впливає на стан навколишнього природного середовища та рівень екологічної безпеки. Однак, в силу закону такі підприємства не зобов'язані оприлюднювати та надавати за запитом подібну інформацію, оскільки вона безпосередньо не є інформацією про стан довкілля. А як було відзначено раніше, саме інформацію про стан довкілля (екологічну інформацію) зобов'язані оприлюднювати та надавати за запитом будь-які суб'єкти господарювання, які нею володіють. Вважаємо, що інформація про стан довкілля,

як частина інформації в екологічній сфері, переважно отримується шляхом акумулювання даних та аналізу, тобто, отримання такої інформації є складним процесом, що входить до функцій відповідних уповноважених суб'єктів. І зважаючи на важливість таких функцій, варто припустити, що їх здійснюють, переважно, саме суб'єкти владних повноважень. Враховуючи вищевикладене, у роботі пропонується дослідити саме склад суб'єктів владних повноважень в екологічній сфері, які можуть бути розпорядниками публічної інформації в екологічній сфері.

Нагадаємо, що відповідно до чинного законодавства України, до системи органів виконавчої влади належить Кабінет Міністрів України (вищий орган у системі органів виконавчої влади), центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації (органи виконавчої влади на місцях). До системи центральних органів виконавчої влади (далі – центральні ОВВ) Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [102] відносить міністерства України та інші центральні ОВВ, які відрізняються між собою за обсягом повноважень, а саме: міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, а інші центральні ОВВ виконують окремі функції з реалізації державної політики. При цьому, відповідно до вказаного Закону, повноваження як міністерств, так інших центральних ОВВ поширюються на всю територію держави. Таким чином, міністерства не лише забезпечують формування, а й реалізують державну політику, а інші центральні ОВВ лише реалізують державну політику.

Інші центральні ОВВ, відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», можуть утворюватися, згідно з встановленим порядком у формі служб, агентств або інспекцій, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) через відповідних міністрів. Так, відповідно до ч. 2 ст. 17 Закону, у разі, якщо більшість функцій центрального ОВВ складають: функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам – він утворюється як служба; функцій з управління об'єктами державної власності – він утворюється як агентство; контрольні-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх

посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства – він утворюється як інспекція [102].

Отже, враховуючи класифікацію ОВВ за сферою компетенції [103], до складу ОВВ в екологічній сфері слід відносити:

1) органи загальної компетенції – Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації;

2) органи галузевої компетенції – Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство аграрної політики та продовольства України; Міністерство енергетики та вугільної промисловості України;

органи спеціальної компетенції: а) державні агентства: Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Державне агентство енергоефективності та енергозбереження України; б) державні інспекції: Державна екологічна інспекція України, Державна інспекцію ядерного регулювання України; в) державні служби: Державна служба геології та надр України, Державна служба України з питань праці, Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

Крім того, серед вказаних ОВВ лише Міністерство екології та природних ресурсів України та Державна екологічна інспекція України є ОВВ, повноваження яких у повній мірі спрямовані на формування та (або) реалізацію державної політики у екологічній сфері. Інші ж органи формують та (або) реалізують державну політику у екологічній сфері лише частково, поряд зі своїми основними повноваження в інших сферах державної політики.

Досліджуючи ОВВ, які цілком здійснюють владні управлінські функції в екологічній сфері, що пов'язані з формуванням та реалізацією державної політики у вказаній сфері, вважаємо за необхідне окреслити основну мету та завдання державної екологічної політики, закріплені у Законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» від 21 грудня

2010 року [103] та є актуальними на даний час. Так, згідно з положеннями Закону, метою національної екологічної політики є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем [103].

Для досягнення вказаної мети завданнями державної екологічної політики на період до 2020 року згідно з положеннями Закону є: 1) підвищення рівня суспільної екологічної свідомості (в тому числі, шляхом створення національної інформаційної системи охорони навколишнього природного середовища; збільшення частки екологічної інформації; створення до 2015 року мережі загальнодержавної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації тощо); 2) поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки; 3) досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища; 4) інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління; 5) припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі; 6) забезпечення екологічно збалансованого природокористування; 7) удосконалення регіональної екологічної політики [103].

Варто відмітити той факт, що поряд з такими завданнями державної екологічної політики як підвищення рівня екологічної безпеки, формування екологічної мережі, забезпечення збалансованого природокористування, законодавцем на даний час виділено також підвищення рівня суспільної екологічної свідомості, що забезпечується здійсненням низки заходів, які, в свою чергу, гарантують право суб'єктів звернення (фізичних та юридичних осіб) на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. Вважаємо, що даний факт засвідчує усвідомлення державою важливості посилення ролі забезпечення вільного доступу суб'єктів звернення до публічної інформації в екологічній сфері у досягненні в цілому мети екологічної політики, адже шляхом реалізації вказаного

права, зокрема, особи мають змогу впливати на процеси, пов'язані з реалізацією екологічної політики. І це, на нашу думку, ще раз підкреслює актуальність здійснюваного нами дослідження.

Разом з тим, зазначимо, що реалізація екологічної політики потребує здійснення відповідної організаційно-розпорядчої діяльності спеціально уповноважених державних органів, що спрямована на досягнення мети та завдань такої політики. І така діяльність дістала назву управління у сфері екології (екологічного управління) [104, с. 86]. Вважаємо за можливе говорити про управління в екологічній сфері. Таким чином, зазначені спеціально уповноважені органи постають учасниками управлінських відносин, другою стороною яких можуть бути, наприклад, інші органи виконавчої влади. Правове регулювання таких управлінських відносин здійснюється за допомогою норм адміністративного права, а отже, спеціально уповноважені органи як суб'єкти адміністративного права реалізують свій адміністративно-правовий статус у відповідних правовідносинах.

Слід наголосити на тому, що екологічне управління розглядається різними науковцями. Зокрема, О. В. Олефіренко (узагальнивши позиції О. А. Веклича, Л. С. Гриніва, І. М. Синякевича) визначив екологічне управління «засобом гармонізації відносин суспільства і природи в контексті глобальних тенденцій екологізації життєдіяльності людства, реалізації практичних дій на шляху до екологічно збалансованого господарювання» [105, с. 73]. У зв'язку з цим, зазначені автори вказують на те, що у процесі здійснення екологічного управління мають враховуватися: 1) об'єктивні процеси самоуправління в природі; 2) необхідність цілеспрямованого управління навколишнім середовищем в інтересах суспільства [105, с. 73].

На основі проведених досліджень, у роботі було висунуто гіпотезу, що при здійсненні функцій державного управління в екологічній сфері (як окремих видів організаційно-розпорядчої діяльності спеціально уповноважених державних органів), органами виконавчої влади водночас реалізується інформаційна функція, а саме, акумулюється інформація щодо екологічної сфери і вони постають суб'єктами інформаційного права та мають відповідні інформаційно-правові

повноваження. І дана гіпотеза підлягає перевірці шляхом дослідження системи вказаних функцій та їх реалізації.

У першу чергу, слід відмітити, що ані у чинному законодавстві, ані у науковій літературі фахівцями з екологічного права на даний час не вироблено єдиного підходу до визначення системи так званих функцій екологічного управління. Так, зокрема, у чинному законодавстві України, а саме у Законі України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року» виокремлено наступні функції (інструменти реалізації екологічної політики): 1) міжсекторальне партнерство та залучення зацікавлених сторін; 2) оцінка впливу стратегій, програм, планів на стан навколишнього природного середовища; 3) дозвільна система у сфері охорони навколишнього природного середовища; 4) екологічна експертиза та оцінка впливу об'єктів екологічної експертизи на стан навколишнього природного середовища; 5) екологічний аудит, системи екологічного управління, екологічне маркування; 6) екологічне страхування; 7) технічне регулювання, стандартизація та облік у сфері охорони навколишнього природного середовища, природокористування та забезпечення екологічної безпеки; 8) законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища; 9) освіта та наукове забезпечення формування і реалізації національної екологічної політики; 10) економічні та фінансові механізми; 11) моніторинг стану довкілля та контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки [103]. Згідно зі ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до функцій управління у сфері охорони довкілля належать: спостереження, дослідження, екологічна експертиза, контроль, прогнозування, програмування, інформування та інша виконавчо-розпорядча діяльність [47].

Щодо наукової літератури, то різними науковцями функції екологічного управління класифікуються за різними критеріями: залежно від сфери застосування, від призначення, від суб'єктів здійснення тощо. Так, наприклад, М. І. Малишко поділяє функції екологічного управління за сферою застосування на: 1) загальні (планування, прогнозування, координація, організаційна діяльність, облік,



контроль і нагляд); 2) спеціальні (стандартизація та нормування, ліцензування, встановлення лімітів, екологічний моніторинг, ведення державних природноресурсних кадастрів, ведення Червоної книги, розподіл і перерозподіл ресурсів тощо [106, с. 34].

А. П. Гетьман, залежно від призначення, функції екологічного управління поділяє на: 1) організаційні (просторово-територіальний устрій об'єктів природи; ведення природноресурсних кадастрів; екологічне прогнозування; екологічне планування); 2) попереджувально-охоронні (екологічний моніторинг, екологічний аудит, екологічна експертиза, екологічне страхування); 3) стабілізаційні (інформування про стан довкілля, екологічна стандартизація і нормування, екологічне ліцензування) [104, с. 88]. Зазначимо, що розподіл функцій екологічного управління залежно від призначення також здійснює В. М. Завгородня, але при цьому позиція автора відрізняється від позиції А. П. Гетьмана. Так, В. М. Завгородня виділяє такі функції екологічного управління: 1) функції, спрямовані на створення організаційних умов для раціонального природокористування і забезпечення природоохоронних заходів (екологічне планування; розподіл і перерозподіл природних об'єктів; екологічне нормування і стандартизація); 2) функції, пов'язані із наданням адміністративних послуг суб'єктам природокористування та природоохоронної діяльності (просторово-територіальний устрій об'єктів природи; державний облік у галузі охорони довкілля та природокористування; екологічне ліцензування і надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, здійснення викидів і скидів забруднюючих речовин та інші види шкідливого впливу на довкілля; екологічна сертифікація; вирішення екологічних спорів); 3) функції контрольного спрямування (власне екологічний контроль, екологічний моніторинг та екологічна експертиза); 4) функція екологічного інформування [107].

Крім того, подібною до розподілу функцій екологічного управління за призначенням є система адміністративних заходів щодо обмеження екологічно-небезпечної діяльності, що виділена Л. О. Бондар. Так, автор виокремлює: 1) обмеження нормативного характеру (нормування, лімітування, стандартизація і

сертифікація); 2) обмеження запобіжного характеру (дозвільна система і екологічне ліцензування, погодження, узгодження, екологічна експертиза); 3) обмеження обліково-інформативного характеру (реєстрація суб'єктів екологічно небезпечної діяльності, екологічна статистика, паспортизація, декларування і маркування); 4) обмеження контрольно-наглядового характеру (екологічний моніторинг, контроль і аудит) [108, с. 125].

Ю. С. Шемшученко, в свою чергу, розрізняє функції екологічного управління залежно від суб'єктів здійснення на функції, що реалізуються: 1) від імені держави – державний моніторинг довкілля, державний облік та ведення державних кадастрів природних ресурсів, екологічні ліцензування, стандартизація та нормування, екологічна сертифікація; 2) на рівні суб'єктів господарювання – екологічний менеджмент, екологічний аудит, екологічне декларування; 3) від імені держави та інших суб'єктів – наприклад, програмування та прогнозування, екологічна експертиза тощо. Відмітимо, що, зважаючи на предмет нашого дослідження, у роботі акцентується увага саме на функціях першої та третьої окреслених груп [109, с. 344].

Узагальнюючи перелік та класифікацію функцій екологічного управління, що надані у законодавстві та у науковій літературі, було з'ясовано, що розбіжність як між їх кількістю, так і між групою, до яких відносять деякі конкретні функції, зумовлена рядом факторів та є цілком зрозумілою. Щодо кількості функцій, то зазначимо, що постійний розвиток системи державного управління, зростання ролі екологічного управління в процесі забезпечення охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, раціонального природокористування, формування екологічної мережі, забезпечення прав та інтересів суб'єктів в екологічній сфері, а також постійне вдосконалення такого управління, у тому числі шляхом використання новітніх технологій, на нашу думку, зумовлює як постійне вдосконалення функцій екологічного управління, так і виокремлення нових. У зв'язку з цим недоцільною постає позиція щодо обов'язкового сталого переліку функцій екологічного управління.

З іншого боку, деякі функції екологічного управління за своїм призначенням науковцями відносяться до різних груп. Так, наприклад, функція екологічного ліцензування А. П. Гетьманом відноситься до стабілізаційних функцій, а Л. О. Бондар – до обмежуючих. Вважаємо, що така відмінність може пояснюватися наступним. Як зазначають науковці, більшість видів господарської діяльності, що відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [110] підлягають ліцензуванню, є екологічно ризикованими та становлять підвищену екологічну небезпеку, а ризик зумовлює виникнення правовідносин ліцензування, що носять обмежуючий характер [111, с. 81].

Такий підхід до визначення сфер господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, цілком відповідає Концепції розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності за її видами, що затверджена Постановою КМУ від 23 вересня 1996 року № 1164. Згідно з Концепцією, регулюванню мають підлягати тільки ті види підприємницької діяльності, які безпосередньо впливають на здоров'я людини, навколишнє природне середовище, безпеку держави [110]. Отримуючи ліцензію та здійснюючі певний вид діяльності, суб'єкти господарювання зобов'язані дотримуватися певних обмежуючих (ліцензійних) умов.

Таким чином, вважаємо, що ліцензування у будь-якому випадку носить обмежуючий характер. У випадку ж, коли держава закріплює необхідність проведення ліцензування певної господарської діяльності вже за результатами аналізу реального впливу такої діяльності на екологічну сферу, то, на нашу думку, функція ліцензування також набуває стабілізуючого характеру. Отже, функція екологічного ліцензування може бути віднесена як до обмежуючих, так і до стабілізуючих функцій екологічного управління. У зв'язку з цим, у роботі пропонується дослідити окремі загальні та спеціальні функції екологічного управління, їх зміст та значення, без здійснення їх класифікації за призначенням, з метою забезпечення коректності дослідження.

Переходячи до дослідження загальних функцій екологічного управління (до яких, нагадаємо, відносяться планування, прогнозування, координація, організація

діяльності, облік, контроль і нагляд), зазначимо, що вказані функції є характерними для будь-яких органів державної виконавчої влади, а їх здійснення зумовлено необхідністю виконання поставлених перед ними завдань. Разом з цим, проведений у дослідженні аналіз засвідчив, що загальні функції екологічного управління є найбільш притаманними саме органам загальної компетенції у екологічній сфері.

Так, наприклад, до основних завдань КМУ в екологічній сфері відносяться: забезпечення проведення політики охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та природокористування як безпосередньо, так і через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, шляхом їх спрямування, координації та контролю їх діяльності [112]. У зв'язку з цим вважаємо, що КМУ може бути розпорядником значно більшого обсягу публічної інформації в екологічній сфері, ніж інші органи виконавчої влади, оскільки він шляхом здійснення функцій спрямування, координації та контролю інших органів виконавчої влади володіє інформацією в екологічній сфері, що отримується ним від таких органів.

Виконання вказаних функцій КМУ здійснює, наприклад, через реалізацію таких повноважень як: 1) забезпечення розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм; 2) здійснення в межах своїх повноважень державного управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів; 3) забезпечення здійснення заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, прийняття рішень з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха; 4) координація діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язану з охороною навколишнього природного середовища, виконанням державних, регіональних і міждержавних екологічних програм тощо [112].

Щодо місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади, що здійснюють управління у екологічній сфері, то їх основними завданнями є забезпечення виконання державних і регіональних програм охорони

навколишнього природного середовища; вирішення інших питань охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та природокористування у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці [113], які також здійснюються шляхом спрямування, контролю та координації інших суб'єктів у екологічній сфері.

До основних повноважень місцевих державних адміністрацій в екологічній сфері відносяться: 1) розроблення та забезпечення виконання затверджених у встановленому законом порядку програм раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності; погодження земельної документації; 2) здійснення контролю за забезпеченням екологічної безпеки, а саме: контролю за дотриманням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів; організація роботи по ліквідації наслідків екологічних аварій; внесення пропозицій в установленому законом порядку про зупинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил; 3) здійснення охорони навколишнього природного середовища шляхом внесення пропозиції відповідним органам місцевого самоврядування щодо організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення тощо.

Вважаємо за необхідне зазначити, що загальні та спеціальні функції екологічного управління мають спільну основу. Однак, у діяльності органів виконавчої влади в екологічній сфері галузевої та спеціальної компетенції, загальні функції набувають спеціального змісту та перетворюються у спеціальні функції екологічного управління. Так, наприклад: 1) загальна функція обліку є подібною до функції ведення кадастрів природних ресурсів, оскільки основою її здійснення є облік природних ресурсів; 2) загальна функція прогнозування є подібною до функції екологічного моніторингу, оскільки метою її здійснення є прогнозування змін в екологічній сфері; 3) загальна функція організації діяльності є подібною до дозвільної діяльності в екологічній сфері як спеціальної функції екологічного

управління, оскільки вона здійснюється з метою організації здійснення діяльності суб'єктами екологічної сфери відповідно до вимог чинного законодавства тощо.

У зв'язку з цим, на нашу думку, більш детального окреслення у роботі потребують саме спеціальні функції екологічного управління.

Переходячи до дослідження спеціальних функцій екологічного управління, пропонуємо, у першу чергу, здійснити аналіз функції державного екологічного моніторингу. Зазначимо, що це зумовлено тим, що завданням екологічного моніторингу, як в науці, так і в нормативно-правових актах, визначено інформаційне забезпечення в екологічній сфері. Так, наприклад, на думку М. М. Бринчука, моніторинг є специфічним джерелом інформації, що необхідний для забезпечення раціонального природокористування та охорони довкілля [114, с. 264]. А. П. Гетьман та В. Ю. Уркевич визначають моніторинг інформаційною системою спостережень, яка складається із збирання, оброблення та аналізу інформації [104, с. 77]. У монографії В. Б. Авер'янова [60, с. 216] державний екологічний моніторинг розуміється як система спостережень, збирання, обробки, передавання, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін і розроблення наукового обґрунтованих рекомендацій для прийняття управлінських рішень. Водночас і ст.22 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [42] містить аналогічне визначення системи державного моніторингу навколишнього природного середовища. Крім того, на важливому інформаційному значенні моніторингу, серед іншого, наголошується і в інших нормативно-правових актах.

Згідно з Положенням про державну систему моніторингу довкілля, що затверджена Постановою КМУ від 30 березня 1998 року № 391 [115], система моніторингу – це відкрита інформаційна система, пріоритетами функціонування якої є: захист життєво важливих екологічних інтересів людини і суспільства; збереження природних екосистем; відвернення кризових змін екологічного стану довкілля і запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям. У Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовищ, що схвалена Розпорядженням КМУ від 31 грудня 2004 року № 992-р

[116], вказується на те, що подальше удосконалення системи моніторингу навколишнього природного середовища має на меті як найповніше задоволення інформаційних потреб суспільства.

Слід зазначити, що екологічний моніторинг, на думку В. Д. Погребеника, виконує дві взаємопов'язані функції: 1) спостереження; 2) попередження. Разом з тим, під час здійснення моніторингу, як наголошує автор, здійснюється спостереження, оцінка та прогноз стану навколишнього середовища [117, с. 164]. Схожу позицію займають і автори А. П. Гетьман та В. Ю. Уркевич, які до обов'язкових складових змісту екологічного моніторингу включають: 1) інформування; 2) аналіз; 3) оцінювання; 4) прогнозування [104, с.77]. Узагальнюючи позиції науковців, вважаємо за необхідне змістом екологічного моніторингу вважати збір інформації (спостереження), її аналіз та прогнозування. Така позиція дозволила усвідомити те, що реалізація функції державного екологічного моніторингу здійснюється паралельно з інформаційною функцією, а отже, потребує існування відповідних інформаційно-правових повноважень у певних органів виконавчої влади в екологічній сфері. Тобто, ці органи мають бути не лише суб'єктами адміністративного права, але і суб'єктами інформаційного права.

Як справедливо відмічає Ю. С. Шемшученко, мета та завдання моніторингу зумовлюються потребою органів держави у певних видах відповідним чином оціненої інформації [118, с. 95]. У свою чергу, така оцінена інформація, що отримується в результаті здійснення екологічного моніторингу, використовується для ухвалення рішень у екологічній сфері органами державної влади та місцевого самоврядування та надається їм безкоштовно у порядку, передбаченому чинним законодавством України [104, с. 104].

Варто зауважити, що отримання оціненої інформації в екологічній сфері для прийняття управлінських рішень є не єдиною метою здійснення екологічного моніторингу. Так, у роботі поділяється позиція А. П. Гетьмана та В. Ю. Уркевича про те, що завдання екологічного моніторингу є значно ширшими та включають: 1) своєчасне виявлення, оцінювання та опрацювання на цій основі рекомендацій і

прогнозування дій стосовно попередження й усунення негативних процесів, що відбуваються у довкіллі; 2) підвищення рівня вивчення і знань про екологічний стан довкілля; 3) підвищення рівня оперативності та якості інформаційного обслуговування користувачів на всіх рівнях; 4) підвищення якості обґрунтування природоохоронних заходів та ефективності їх здійснення; 5) сприяння розвиткові міжнародного співробітництва у галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки [104, с. 79]. Слід зазначити, що точка зору науковців, у свою чергу, повністю узгоджується з Положенням про державну систему моніторингу довкілля, що було затверджено Постановою КМУ від 30 березня 1998 року № 391 [115].

На нашу думку, під час екологічного моніторингу формується (створюється) інформація, яка необхідна як для вироблення адекватних управлінських рішень органів виконавчої влади, так і для реалізації права фізичних та юридичних осіб (крім суб'єктів владних повноважень) на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. На підтвердження того, що екологічний моніторинг як інформаційна система охоплює всю екологічну сферу та відіграє важливе значення у системі державного екологічного управління, а також враховуючи обмежений обсяг дослідження, у роботі пропонується окреслити лише види екологічного моніторингу. Так, наприклад, залежно від призначення, екологічний моніторинг, відповідно до Постанови ВРУ від 5 березня 1998 року «Про основні напрямки державної політики України у галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [119], поділяється на наступні види.

По-перше, загальний екологічний моніторинг – це оптимальні за кількістю та розміщенням місця, параметри і періодичність спостережень за довкіллям, які дають змогу на основі оцінки і прогнозування стану довкілля підтримувати прийняття відповідних рішень на всіх рівнях відомчої і загальнодержавної екологічної діяльності. По-друге, кризовий екологічний моніторинг – це інтенсивні спостереження за природними об'єктами, джерелами техногенного впливу, розташованими в районах екологічної напруженості, у зонах аварій та небезпечних



природних явищ із шкідливими екологічними наслідками, з метою забезпечення своєчасного реагування на кризові та надзвичайні екологічні ситуації і прийняття рішень щодо їх ліквідації, створення нормальних умов для життєдіяльності населення і господарювання. По-третє, фоновий екологічний моніторинг – це багаторічні комплексні дослідження спеціально визначених об'єктів природоохоронних зон з метою оцінки і прогнозування зміни стану екосистем, віддалених від об'єктів промислової і господарської діяльності, або одержання інформації для визначення середньостатистичного (фонового) рівня забруднення довкілля в антропогенних умовах [119].

Крім того, екологічний моніторинг поділяється: 1) за об'єктами – на моніторинг земель, вод, лісів, тваринного світу, атмосферного повітря, рослинного світу; 2) за територіальною ознакою – на регіональний (в межах адміністративно-територіальної одиниці); локальний (здійснюється на території окремих об'єктів); національний (охоплює територію держави, здійснюється у межах національного законодавства) та глобальний (здійснюється в межах глобальної системи моніторингу довкілля) [104, с.83].

Виходячи із існуючих класифікацій функції державного екологічного моніторингу («за призначенням» – загальний, кризовий, фоновий; «за об'єктами» – моніторинг земель, вод, лісів, тваринного світу та ін.), визначено склад органів виконавчої влади України галузевої та спеціальної компетенції, що реалізують цю функцію. Цими органами постають: Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та їх територіальні органи, підприємства, установи та організації, що належать до сфери їх управління, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями в межах їх компетенції.

Так, наприклад, Державне агентство водних ресурсів України в межах своєї компетенції здійснює моніторинг технічного стану меліоративних систем та гідротехнічних споруд підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління; здійснює моніторинг якості вод у контрольних створах у районах основних водозаборів комплексного призначення, водогосподарських систем міжгалузевого та сільськогосподарського водопостачання; забезпечує моніторинг меліоративного стану зрошуваних та осушуваних земель; здійснює моніторинг водних об'єктів за радіологічними показниками на територіях, які піддалися радіоактивному забрудненню; здійснює моніторинг стану ґрунтів у зонах впливу меліоративних систем і переформування берегів, прибережних зон водосховищ; забезпечує функціонування системи державного моніторингу довкілля в частині проведення радіологічних і гідрохімічних спостережень на водних об'єктах комплексного призначення, транскордонних водотоках, водогосподарських системах міжгалузевого і сільськогосподарського водопостачання [120].

Державне агентство лісових ресурсів України, у межах своєї компетенції, здійснює моніторинг ґрунтів з метою вирощування продуктивних лісових насаджень, лісової рослинності, мисливських тварин тощо [121]. Аналіз повноважень зазначених органів дозволив переконатися, що серед них існують і адміністративно-правові, і інформаційно-правові повноваження. Це означає, що ці органи можуть бути учасниками інформаційних відносин (правовідносин), а саме, розпорядниками публічної інформації в екологічній сфері.

З огляду на предмет нашого дослідження, вважаємо за необхідне також підкреслити, що в процесі здійснення екологічного моніторингу суб'єктами владних повноважень на початковому етапі моніторингу збирається інформація в екологічній сфері одного характеру, яка згодом, в результаті аналізу та прогнозування, на нашу думку, набуває зовсім іншого характеру. Наприклад, моніторинг ґрунтів передбачає отримання інформації в екологічній сфері про стан ґрунтів. У результаті ж аналізу такої інформації та її прогнозування, суб'єктами владних повноважень створюється інформація про те, наприклад, наскільки дані ґрунти відповідають вимогам екологічної безпеки, які причини такого їх стану та

які заходи попередження, недопущення подібної ситуації мають бути вжиті. Таким чином, вважаємо, що інформація в екологічній сфері, якою володіють суб'єкти владних повноважень під час здійснення функції екологічного моніторингу, відрізняється за характером та змістом від тієї інформації в екологічній сфері, яку вони створюють в результаті здійснення вказаної функції. Встановлено розпорядників публічної інформації в екологічній сфері: це відповідні органи виконавчої влади, які реалізують функцію екологічного моніторингу та інформаційну функцію за допомогою адміністративно-правових та інформаційно-правових повноважень.

Наступною функцією державного управління в екологічній сфері (яка тісно пов'язана з функцією екологічного моніторингу) є функція екологічної експертизи. Згідно з положеннями Закону України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 року [122], під екологічною експертизою в Україні розуміється вид науково-практичної діяльності уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки [122].

Згідно із ст. 4 вказаного Закону, метою екологічної експертизи є запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінка ступеня екологічної безпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих територіях і об'єктах [122]. При цьому, об'єктами екологічної експертизи можуть бути: 1) проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, 2) документація по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів, речовин, продукції, генетично модифікованих організмів, реалізація яких може призвести до порушення

екологічних нормативів, негативного впливу на стан навколишнього природного середовища; 3) екологічні ситуації, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах; 4) діючі об'єкти та комплекси, що мають значний негативний вплив на стан навколишнього природного середовища тощо.

Залежно від суб'єкта проведення та обов'язковості отриманих висновків для ухвалення владних рішень, екологічні експертизи поділяються на державні, громадські та інші види екологічних експертиз. Надалі пропонується більш детально здійснити аналіз державної екологічної експертизи.

Так, обов'язковій державній екологічній експертизі підлягають: 1) державні інвестиційні програми, проекти схем розвитку і розміщення продуктивних сил, розвитку окремих галузей економіки; 2) проекти генеральних планів населених пунктів, схем районного планування; 3) документація по перепрофілюванню, консервації та ліквідації діючих підприємств, окремих цехів, виробництв та інших промислових і господарських об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, в тому числі військового та оборонного призначення; 4) проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини в галузі забезпечення екологічної (і радіаційної) безпеки, охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів, діяльності, що може негативно впливати на стан навколишнього природного середовища; 5) документація по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів і речовин (у тому числі тих, що закуповуються за кордоном), які можуть створити потенційну загрозу навколишньому природному середовищу; 6) документація щодо генетично модифікованих організмів, що призначаються для використання у відкритій системі.

Щодо суб'єктів, уповноважених на проведення державної екологічної експертизи, то ними є еколого-експертні підрозділи, спеціалізовані установи, організації обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а на території Автономної Республіки Крим – ОБВ Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, із залученням інших ОБВ, а також Міністерство екології та природних ресурсів

України – стосовно об'єктів, рішення щодо затвердження (схвалення) яких приймається КМУ [122].

З огляду на проаналізований зміст та завдання екологічної експертизи як спеціальної функції державного управління в екологічній сфері, цілком справедливим, на нашу думку, видається позиція М. О. Мельник, про те, що під час здійснення екологічної експертизи реалізується принцип попередження, запобігання можливому негативному впливу на довкілля [123]. Разом з тим, екологічна експертиза розглядається науковцями як інструмент оцінювання впливу антропогенної діяльності на довкілля [123; 124], а також як інструмент прийняття управлінських рішень [125].

Дослідження показали, що інформація в екологічній сфері, якою володіють суб'єкти здійснення екологічної експертизи, відрізняється за характером та змістом від тієї інформації в екологічній сфері, яку вони створюють під час реалізації вказаної функції. Так, наприклад, під час здійснення екологічної експертизи, суб'єкти владних повноважень отримують та володіють певними вихідними даними для проведення екологічної експертизи, а саме: 1) відомостями (тобто, інформацією) про заплановані заходи (проекти); 2) відомостями (тобто, інформацією) про реальний стан навколишнього середовища; 3) відомостями (тобто, інформацією) про вимоги чинного законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, яких слід дотримуватися.

Оцінивши та співставивши такі вихідні дані, суб'єкти здійснення екологічної експертизи готують висновок (тобто, створюють інформацію) про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки. І, очевидно, що дана інформація в екологічній сфері має вже зовсім інший характер та зміст, на відміну від тієї, яку вони отримували та якою володіли з метою здійснення вказаної функції. Слід підкреслити, що інформація суб'єктів владних повноважень (що була отримана, створена, якою вони володіють), може набувати статусу публічної, а не лише для прийняття управлінських рішень. Таким чином, суб'єкти, що реалізують

функцію екологічної експертизи, можуть поставати розпорядниками публічної інформації в екологічній сфері, реалізуючи інформаційну функцію завдяки існуючим інформаційно-правовим повноваженням. Аналіз існуючих нормативно-правових актів України, а також особливостей об'єктів державної екологічної експертизи дозволив визначити склад органів виконавчої влади України, що реалізують функцію екологічної експертизи. Це, передусім, Міністерство екології та природних ресурсів України, еколого-експертні підрозділи, спеціалізовані установи державних адміністрацій.

Дослідження повноважень цих органів засвідчили, що (як і у випадку реалізації функції державного екологічного моніторингу) серед них є і адміністративно-правові, і інформаційно-правові повноваження. Тобто, перелічені органи можуть бути учасниками інформаційних відносин (правовідносин), а саме, розпорядниками публічної інформації. Це підтверджується і тим, що у отриманні такої інформації зацікавлені фізичні та юридичні особи, а гарантії надання публічної інформації закріплені у Законі України «Про доступ до публічної інформації» [73].

Продовжуючи дослідження спеціальних функцій державного управління у екологічній сфері, у роботі пропонується проаналізувати функцію екологічного ліцензування. Зазначимо, що попередньо нами було наголошено на тому, що функція екологічного ліцензування має обмежувальне та попереджуваче значення в екологічній сфері. Як впливає із положень Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [110], екологічному ліцензуванню підлягає виробництво особливо небезпечних хімічних речовин, операції у сфері поводження з небезпечними відходами (окрім, діяльності по зберіганню (накопиченню) суб'єктом господарювання утворених ним небезпечних відходів, якщо протягом року з дня утворення небезпечні відходи передаються суб'єктам господарювання, що мають ліцензію на здійснення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами).

Уповноваженим органом на здійснення ліцензування, відповідно до розроблених ліцензійних умов, є Міністерство екології та природних ресурсів (далі

– Мінприроди) України. Ліцензійні умови встановлюють організаційні, кваліфікаційні, технологічні та інші вимоги для провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин. Зазначимо, що відповідно до Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, що затверджені Наказом Мінприроди України від 21 жовтня 2013 року № 430 [126], для виробництва особливо небезпечних хімічних речовин суб'єкт господарювання повинен мати: 1) нормативні документи у сфері стандартизації на особливо небезпечні хімічні речовини, що виробляються суб'єктом господарювання (ДСТУ, ГОСТ, ТУ, технічні регламенти); 2) технологічні регламенти на виробництво особливо небезпечних хімічних речовин; 3) матеріально-технічну базу, виробничі площі (приміщення) відповідно до проектної документації та технологічних регламентів і документи, що підтверджують право власності та/або користування суб'єкта господарювання на це майно; 4) позитивні висновки органів, що здійснюють поточний контроль за охороною праці, протипожежною, екологічною безпекою та дотриманням санітарно-епідеміологічних норм безпеки виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, оформлені безпосередньо на виробничі об'єкти за місцем виробництва, необхідність одержання яких передбачено законами України; 5) сертифікат (свідоцтво) державної реєстрації небезпечного фактора хімічного походження відповідно до Постанови КМУ від 13 червня 1995 року № 420; 6) інструкції на робочих місцях, розроблені та затверджені суб'єктом господарювання на основі технологічного регламенту [126].

Аналіз зазначеного нормативно-правового акту дозволив встановити, що необхідною умовою отримання ліцензії на здійснення діяльності, що безпосередньо впливає на екологічну сферу, є надання документів, які засвідчують позитивні висновки щодо екологічної безпеки на виробничих об'єктах. Таким чином, під час здійснення екологічного ліцензування, як важливої функції екологічного управління, органом державної виконавчої влади здійснюється акумулювання інформації в екологічній сфері (а саме інформації про стан екологічної безпеки), яка може бути надана відповідно до процедури надання

доступу до публічної інформації в екологічній сфері, яка буде нами розглянута в наступному підрозділі дослідження. Слід підкреслити, що суб'єкти реалізації функції екологічного моніторингу можуть поставати як розпорядниками публічної інформації в екологічній сфері, так і суб'єктами, що приймають управлінські рішення. Тобто, вони реалізують паралельно з функцією державного екологічного моніторингу і інформаційну функцію, маючи для цього і адміністративно-правові, і інформаційно-правові повноваження.

Зауважимо, що важливою функцією екологічного управління, у процесі здійснення якої органами державної виконавчої влади акумулюється інформація в екологічній сфері, є функція екологічного контролю. Враховуючи структуру екологічної сфери як об'єкту екологічного контролю, вважаємо, що завданням екологічного контролю є забезпечення додержання вимог законодавства в цілому в екологічній сфері (щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального природокористування, забезпечення екологічної безпеки та формування, збереження і використання екологічної мережі).

Так, наприклад, згідно із ст.34 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», завдання контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища полягають у забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами [32].

Функція екологічного контролю, як спеціальна функція державного управління в екологічній сфері, враховуючи нормативно-правові засади побудови системи центральних ОВВ, найбільше притаманна для державних інспекцій, що здійснюють управління в екологічній сфері – Державної екологічної інспекції України та Державної інспекції ядерного регулювання в Україні. Так, наприклад, згідно з Положенням про Державну екологічну інспекцію, що затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 454, Державна екологічна інспекція України (надалі – Держекоінспекція) створена для забезпечення реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони



навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [127].

Втім зазначимо, що аналіз вказаного Положення дав змогу зробити висновок про те, що функції Держекоінспекції дійсно полягають у здійсненні контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального природокористування, забезпечення екологічної безпеки та формування, збереження й використання екологічної мережі. Так, Держекоінспекція здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень ОБВ, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами-нерезидентами вимог законодавства: 1) про екологічну та радіаційну безпеку; 2) про використання та охорону земель; 3) про охорону і раціональне використання вод та відтворення водних ресурсів; 4) про охорону атмосферного повітря; 5) про охорону, захист, використання та відтворення лісів; 6) законодавства щодо охорони, утримання і використання зелених насаджень; 7) законодавства про використання, охорону і відтворення рослинного, тваринного світу; 8) про збереження об'єктів рослинного та тваринного світу, занесених до Червоної та Зеленої книг України, формування, збереження й використання екологічної мережі; 9) про поводження з відходами тощо.

Крім того, у зв'язку з оптимізацією системи центральних ОБВ, що здійснюється згідно з Постановою КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року [128], та ліквідацією Державної інспекції сільського господарства України, її функції із здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів покладено на Державну екологічну інспекцію України.

Наступним ОВВ у екологічній сфері є Державна інспекція ядерного регулювання в Україні, головним завданням якого є формування та реалізація державної політики у сфері безпеки використання ядерної енергії. Слід зазначити, що діяльність даного органу стосується, переважно, сфери забезпечення екологічної безпеки. На основі аналізу Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання в Україні, що затверджене Указом Президента України від 29 листопада 2011 року №1078 [129], можна зробити висновок про те, що вказана інспекція не лише реалізує політику у сфері безпеки використання ядерної енергетики шляхом здійснення контрольної-наглядової діяльності у вказаній сфері. Так, дана Інспекція:

- здійснює державний нагляд за дотриманням законодавства, умов виданих документів дозвільного характеру, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, обліку та контролю ядерних матеріалів та інших джерел іонізуючого випромінювання;

- здійснює нагляд за технічним станом, режимами експлуатації та рівнем аварійної готовності систем (елементів), важливих для безпеки атомної електростанції, кваліфікацією та діями персоналу атомної електростанції, що забезпечує її ядерну та радіаційну безпеку, а також за реалізацією заходів, спрямованих на запобігання аварії у процесі виробництва і використання джерел іонізуючого випромінювання, на ядерних установках, об'єктах, призначених для поводження з радіоактивними відходами, та уранових об'єктах, на забезпечення готовності підприємств, установ і організацій до ліквідації її наслідків;

- здійснює нагляд за службовим розслідуванням радіаційних аварій та веде облік таких аварій; застосовує в межах своїх повноважень примусові заходи до юридичних і фізичних осіб у разі порушення ними законодавства, умов виданих документів дозвільного характеру, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, вимог фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання,

обліку та контролю ядерних матеріалів та інших джерел іонізуючого випромінювання тощо [129].

Аналіз результатів реалізації функції екологічного контролю зазначеними вище інспекціями дозволив переконатися, що ці органи виконавчої влади також можуть поставати як розпорядниками публічної інформації в екологічній сфері, так і суб'єктами, що приймають управлінські рішення.

Підсумовуючи дослідження спеціальних функцій державного управління в екологічній сфері, вважаємо за необхідне звернути увагу на існування взаємозв'язку спеціальних функцій екологічного управління на прикладі функцій екологічного моніторингу, екологічної експертизи та екологічного контролю. Як зазначають науковці, функції екологічного моніторингу, екологічної експертизи та екологічного контролю є взаємопов'язаними наступним чином: 1) на підставі даних екологічного моніторингу здійснюється екологічна експертиза, а на підставі даних екологічної експертизи – екологічний моніторинг [104, с. 90]; 2) на відміну від екологічного контролю, який є суміжним з екологічним моніторингом (у них єдина мета), екологічний моніторинг ґрунтується на наукових та технічних методах, але відсутні методи адміністративного примусу [130, с. 163-173]. Разом з тим, відомості, здобуті в екологічному моніторингу, можуть бути використані для проведення екологічного контролю [104, с.92]. І даний взаємозв'язок спеціальних функцій в екологічному управлінні буде врахований у нашому дослідженні, а саме, під час аналізу функціонування різноманітних розпорядників публічної інформації в екологічній сфері.

Враховуючи предмет нашого дослідження, у роботі слід зробити висновок про те, що інформація в екологічній сфері, яка створюється, отримується та якою володіють в результаті паралельного здійснення спеціальних функцій екологічного управління та інформаційні функції, може надаватися: 1) суб'єктам звернення (фізичним та юридичним особам) як публічна інформація в екологічній сфері; 2) іншим органам державної влади (для виконання ними своїх завдань та функцій) як управлінська інформація. Саме у першому випадку йдеться про публічну

інформацію в екологічній сфері, на яку поширюються дія Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Таким чином, проведені дослідження переконливо довели справедливість висунутої у роботі гіпотези. 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.

### **2.3. Друга складова механізму реалізації права доступу до публічної інформації в екологічній сфері: правові засади та організаційні заходи здійснення процедур, суб'єкти забезпечення**

Як було попередньо визначено у роботі, дослідження організаційно-правового механізму реалізації права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері потребує дослідження правових процедур подання запиту на отримання публічної інформації та доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством, а також правових процедур надання та оприлюднення публічної інформації розпорядниками, в тому числі їх спеціальними структурними підрозділами або посадовими особами, які організовують у встановленому порядку доступ до публічної інформації. Зважаючи на значення публічної інформації в екологічній сфері, у роботі не ставиться під сумнів важливість реалізації права на доступу до неї як в активний, так і в пасивний спосіб та, відповідно, забезпечення такої реалізації шляхом створення відповідного організаційно-правового механізму. У зв'язку з цим, у даному підрозділі роботи пропонується дослідити процедуру реалізації права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, що включає визначення правових засад, необхідних організаційних заходів, а також функцій, повноважень відповідних суб'єктів здійснення процедур.

Слід наголосити, що серед способів доступу до публічної інформації, у тому числі в екологічній сфері (отримання доступу за запитами, через доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень та через доступ до інформації, що оприлюднена розпорядниками у встановленому порядку та формі), актуальність детального дослідження, на нашу думку, становить саме доступ до публічної інформації в екологічній сфері за запитами. Це пояснюється тим, що порівняно з іншими способами доступу, доступ до публічної інформації за запитами забезпечується здійсненням розпорядниками такої інформації більшою кількістю правових процедур та організаційних заходів, які потребують уточнення та удосконалення.

Перш за все зазначимо, що запит на інформацію, згідно зі ст.19 Закону України «Про доступ до публічної інформації», є проханням особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні. Важливим є те, що запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту [73].

Враховуючи тематику нашого дослідження, вважаємо за доцільне розкрити саме поняття «запит на публічну інформацію в екологічній сфері», ґрунтуючись на вищевказаному визначені поняття «запит на інформацію» та раніше дослідженому понятті «публічна інформація в екологічній сфері». Вважаємо, що у такому випадку запит на публічну інформацію в екологічній сфері можна визначити як прохання особи до розпорядника інформації в екологічній сфері надати відображену та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що була отримана або створена в процесі виконання відповідними суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків в екологічній сфері, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні відповідних суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації в екологічній сфері, визначених чинним законодавством.

Нагадаємо, що сутнісними ознаками публічної інформації, у тому числі в екологічній сфері (як було з'ясовано в попередньому розділі дослідження) є коло суб'єктів, якими вона створюється, отримується та у володінні яких знаходиться, а також спеціальний механізм реалізації права фізичних та юридичних осіб на доступ до публічної інформації. Вважаємо, що, враховуючи вказані ознаки, чинним законодавством України, а саме, ст.2 Закону України «Про доступ до публічної інформації», відносини щодо надання інформації за запитом фізичних та юридичних осіб на інформацію розмежовуються із відносинами щодо надання інформації за зверненнями громадян та запитів (вимог) суб'єктів владних повноважень. Так, аналіз чинного законодавства України [31; 73], як зазначають дослідники [131, с. 35], засвідчує необхідність виділення наступних критеріїв розмежування вказаних відносин:

1) суб'єктний склад:

1.1. суб'єктами звернення є: а) фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи (крім суб'єктів владних повноважень) – як запитувачі публічної інформації; б) виключно фізичні особи як суб'єкти відносин «за зверненнями громадян»; в) суб'єкти владних повноважень як суб'єкти відносин «за запитами суб'єктів владних повноважень»;

1.2. суб'єктами надання інформації є: а) розпорядники публічної інформації та їх структурні підрозділи або відповідальні особи з питань доступу до публічної інформації – при наданні публічної інформації; б) суб'єкти владних повноважень (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи), об'єднання громадян, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності – при наданні інформації за зверненнями громадян; в) суб'єкти владних повноважень (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи), об'єднання громадян, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, фізичні особи – при наданні інформації за запитами суб'єктів владних повноважень;

2) предмет: а) публічна інформація, якою володіють або мають володіти розпорядники (запит на інформацію); б) інформація (крім публічної), отримання якої потрібно для реалізації власних прав та інтересів (звернення у формі заяви, або пропозиції, або скарги щодо діяльності суб'єктів владних повноважень); в) інформація (крім публічної) для реалізації владних повноважень (запити або вимоги) суб'єктів владних повноважень;

3) підстави надання інформації: а) визначаються Законом України «Про доступ до публічної інформації»; б) Законом України «Про звернення громадян»; в) спеціальними законами про статус та повноваження владних суб'єктів;

4) вимоги щодо обґрунтованості: а) запити на публічну інформацію не потребують обґрунтування необхідності отримання публічної інформації взагалі; б) звернення громадян також є завжди обґрунтованими, залежно від виду таких звернень (заяви, пропозиції, скарги); в) запити суб'єктів владних повноважень – потребують обов'язкового обґрунтування;

5) вимоги щодо форми: а) для запитів на інформацію передбачена усна, письмова або інша форма (подання факсом, телефоном, електронною поштою); б) для звернень – усна та письмова форма; в) для запитів суб'єктів владних повноважень – лише письмова форма;

б) строки надання інформації: а) надання інформації за запитами на інформацію здійснюється, зазвичай, у строк до п'яти робочих днів (крім запитів, що потребують додаткового опрацювання (до двадцяти робочих днів) та термінового опрацювання (до сорока восьми годин )); б) надання інформації за зверненнями громадян – зазвичай у строк до тридцяти календарних днів (крім випадку за зверненнями, що потребують додаткового опрацювання (до сорока п'яти дні) та термінового опрацювання (до п'яти днів)); в) за запитами суб'єктів владних повноважень – до десяти календарних днів [131, с. 35].

Зазначимо, що стислий аналіз розмежування відносин щодо надання інформації за запитами фізичних та юридичних осіб від відносин щодо надання інформації за зверненнями громадян та відносин за запитами (вимогами) суб'єктів владних повноважень переконливо засвідчив важливість дослідження доступу до публічної інформації, в тому числі в екологічній сфері, для розбудови демократичної держави та задоволення публічних інтересів. І це зумовлює необхідність детального дослідження відносин щодо надання публічної інформації у спосіб – «за запитами на інформацію».

Перш ніж перейти до детального аналізу процедури реалізації права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері за запитами на інформацію, слід вказати на те, що дана процедура регулюється нормами як Закону України «Про доступ до публічної інформації», так і нормами підзаконних нормативно-правових актів, розроблених та затверджених конкретними розпорядниками публічної інформації в екологічній сфері або іншими розпорядниками, яким вони підпорядковані. Наприклад:

1) Кабінетом Міністрів України – Постанова – «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади» від 25 травня



2011 року № 583, якою затверджено Примірну форму запиту на інформацію та Примірний порядок складання та подання запитів на інформацію [132];

2) Міністерством екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди):

– Наказ «Про забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 9 вересня 2011 року № 321, яким затверджено: 1) Порядок оприлюднення публічної інформації на офіційному веб-сайті Міністерства екології та природних ресурсів України; 2) Порядок складання та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство екології та природних ресурсів України [133];

– Наказ «Про затвердження Порядку складання та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство екології та природних ресурсів України або центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України» від 11 листопада 2011 року № 444 [134];

3) Міністерством аграрної політики та продовольства України – Наказ «Про затвердження Порядку складання та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство аграрної політики та продовольства України» від 25 липня 2012 року № 463 [135];

4) Державним агентством водних ресурсів – Наказ «Про забезпечення доступу до публічної інформації Державного агентства водних ресурсів України» від 23 грудня 2011 року № 300 [136];

5) Державним агентством України з управління зоною відчуження – Наказ «Про затвердження Порядку опрацювання запитів на інформацію в Державному агентстві управління зоною відчуження» від 5 липня 2011 року № 27 [137];

6) Державним агентством лісових ресурсів України – Наказ «Про затвердження Порядку складання та подання запитів на інформацію» від 8 червня 2011 року № 482 [138];

7) Державною інспекцією ядерного регулювання України – Наказ «Про затвердження Порядку складання та подання запитів на публічну інформацію,

розпорядником якої є Держатомрегулювання України» від 12 серпня 2011 року № 121 [139];

8) Державним агентством рибного господарства України – Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації у Держрибагентстві України» від 12 червня 2012 року № 344, яким було, зокрема, затверджено Порядок складення та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Державне агентство рибного господарства України, а також форми запитів на інформацію [140];

9) Державним агентством з енергоефективності та енергозбереження України – Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Порядку складання та подання запитів на одержання публічної інформації, розпорядником якої є Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, і форми для подання запиту на одержання публічної інформації» від 18 березня 2013 року № 142 [141];

10) Державною службою з надзвичайних ситуацій України – Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України «Про затвердження Порядку складення і форми подання запитів на публічну інформацію розпорядником якої є Міністерство надзвичайних ситуацій України» від 1 липня 2011 року № 681 [142].

Слід зазначити, що подібні підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють порядок надання публічної інформації в екологічній сфері, відсутні в Державній екологічній інспекції України, Державній службі геології та надр України, Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державній службі України з питань праці, Міністерстві енергетики та вугільної промисловості України. Відносини ж щодо надання публічної інформації в екологічній сфері Державною екологічною інспекцією України, Державною службою геології та надр України регулюються загальними положеннями Наказу Мінприроди України від 11 листопада 2011 року № 444 «Про затвердження Порядку складання та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство екології та природних ресурсів України або центральні органи

виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України» [134], Державною службою України з питань праці, Міністерством енергетики та вугільної промисловості України – на основі загальних положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» [73], а Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру (як правонаступником Державного агентства земельних ресурсів України) – на основі положень Наказу Державного агентства земельних ресурсів України «Про реалізацію Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 6 червня 2011 року № 23, якими зокрема затверджено порядок складання та подання запитів та їх форми [143];

Проведений аналіз засвідчив, що вищевказані підзаконні нормативно-правові акти, які розроблені на основі Закону України «Про доступ до публічної інформації», переважно, не вносять до свого змісту нових положень, які б містили більш детальний опис організаційних заходів щодо надання публічної інформації в екологічній сфері за запитами на інформацію. У зв'язку з цим, у роботі пропонується розкрити процедуру реалізації права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері у спосіб «за запитами на інформацію», враховуючи загальні положення даних нормативно-правових актів.

Зазначимо, що загалом процедура реалізації права на доступ до публічної інформації, в тому числі в екологічній сфері, за запитами на інформацію, науковцями визначається як сукупність певних організаційних заходів щодо: 1) подання запиту; 2) його ідентифікації; 3) реєстрації; 4) попереднього розгляду інформації за запитом; 5) збору інформації за ним; 6) прийняття рішення за запитом; 7) надання відповіді на запит [144]. Однак, більш детальне дослідження форм подання запитів на інформацію дає можливість припустити існування як загальної, так і спрощеної процедури реалізації права на доступ до публічної інформації, зокрема, в екологічній сфері за інформаційними запитами, що буде згодом висвітлено.

Так, першочерговим в процедурі реалізації права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері є подання запиту на інформацію. Зазначимо, що

згідно з чинним законодавством запити на інформацію можуть бути класифіковані за різними критеріями. Так, наприклад, ст.19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначає, що запити на інформацію можуть бути індивідуальними або колективними та подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача [73]. Однак, вважаємо за необхідне наголосити на певній некоректності положень вказаного Закону у частині визначення форм запитів на інформацію. Так, вважаємо, що формою запитів на інформацію слід вважати саме усну та письмову форму. У свою чергу, запити в усній формі можуть бути подані розпоряднику публічної інформації, в тому числі в екологічній сфері, безпосередньо або по телефону, а запити в письмовій формі – поштою, факсом або електронною поштою. На нашу думку, інші форми запитів (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) не можуть бути відокремлені від усної та письмової форми. У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне наголосити на необхідності подальшого внесення змін до законодавства у цій частині.

Крім того, вважаємо за можливе припустити, що про поділ запитів на інформацію за формою виключно на усні та письмові свідчить передбачена чинним законодавством можливість заповнення форм для оформлення письмових запитів на інформацію, які можна отримати у розпорядника інформації та на його офіційному веб-сайті, з метою спрощення процедури оформлення письмових запитів. Разом з тим, будь-яких інших форм для спрощення оформлення та подання запитів на інформацію серед інших форм законодавчо не передбачено. Зважаючи на вищевикладене, на нашу думку, більше коректним є дослідження процедури подання запитів на інформацію саме в усній та письмовій формі.

Варто припустити, що подання усного запиту на інформацію, у тому числі на отримання публічної інформації в екологічній сфері, може мати місце. Проте, більш широко використовується саме письмова форма запиту, з огляду на її зручність для запитувачів та з точки зору гарантування реалізації права на публічну інформацію. Зокрема, саме при поданні письмових запитів, запитувач має змогу чітко сформулювати перелік інформації, яка його цікавить, та, за потреби,

захистити своє право на отримання публічної інформації ( в тому числі, з точки зору змісту відповіді на запит, дотримання строків надання відповіді, правомірності відмови у наданні тощо) шляхом використання в якості доказу цього ж письмового запиту.

Зазначимо, що чинним законодавством України [73] передбачено, що письмовий запит подається в довільній формі та має містити: 1) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; 2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо; 3) підпис і дату (за умови подання запиту у письмовій формі). Крім того, законодавством [73] передбачено, що у разі, якщо з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості тощо) особа не може подати письмовий запит, його має оформити відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації, обов'язково зазначивши в запиті своє ім'я, контактний телефон, та надати копію запиту особі, яка його подала [73].

Як було попередньо з'ясовано, письмовий запит на інформацію може бути поданий розпоряднику безпосередньо, поштою, електронною поштою або факсом. Проте, вважаємо, що реалізації права на доступ до публічної інформації, у тому числі в екологічній сфері, у повній мірі (в тому числі з точки зору дотримання розпорядниками строків надання такої інформації) сприяє подання письмових запитів безпосередньо розпоряднику або надіслання вказаного запиту поштою. Що ж до подання письмових запитів факсом або електронною поштою, то слід звернути увагу на те, що подання письмових запитів на інформацію засобами електронної пошти на даний час є актуальним, в тому числі у зв'язку з поширенням ідеї електронного урядування, яке, на думку науковців, має сприяти вирішенню ряду проблем в державному управлінні, у тому числі проблеми бюрократизації [145].

Крім того, про запровадження у діяльність суб'єктів владних повноважень електронного урядування свідчить ряд факторів. Зокрема, науковцями відзначаються: 1) інформування громадян про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування за допомогою інформаційних технологій;

2) організація електронного документообігу; 3) забезпечення можливості он-лайн звернень громадян; 4) надання адміністративних послуг через Інтернет-мережу [145]. З іншого ж боку, система електронного урядування має ряд недоліків, при використанні яких службовими особами в злочинних цілях може бути завдана шкода правам та інтересам державі й іншим суб'єктам [138, с. 8]. Так, наприклад, при оцінці проблем надання адміністративних послуг в електронній формі, з використанням засобів телекомунікацій (інтернет-технологій), науковцями [146] наголошується на певних особливостях, які вимагають свого врахування при правовому регулюванні. Насамперед, це невизначеність часу відправлення та одержання інформаційних матеріалів (електронних звернень і документів) [146]. Водночас, дані проблеми є аналогічними і при наданні доступу до публічної інформації, в тому числі в екологічній сфері, за запитами, що надійшли електронною поштою.

Так, наприклад, аналіз судової практики показує, що при вирішенні проблеми оскарження бездіяльності розпорядників щодо надання публічної інформації, першочерговим питанням, що потребує свого з'ясування, є підтвердження факту отримання запиту на інформацію. У випадку ж надання запитів на електронну адресу розпорядника, суб'єкту звернення важко довести факт отримання запитів розпорядником. Так, наприклад, у справі № 815/128/15 [147] за позовом суб'єкта звернення до Південної державної інспекції з ядерної та радіаційної безпеки про визнання бездіяльності у частині ненадання відповіді на запит щодо публічної інформації (від 7 липня 2014 року), а саме, про надання копії документів, які в Південній держінспекції склалися при проведенні внутрішнього аудиту (в частині дотримання вимог антикорупційного законодавства з 2006 року та зобов'язання вчинити певні дії), позивач посилався на те, що ним на електронну адресу Південної державної інспекції з ядерної та радіаційної безпеки було направлено запит, проте в установлені законодавством строки публічна інформація не була надана.

Крім того, позивач зазначав, що інформації про те, чи отримала Інспекція запит щодо публічної інформації, він не має. Водночас, така інформація і не може

бути ним отримана, адже між власником електронного сервісу та розпорядником було укладено угоду про використання електронної пошти, за якої інформація, що міститься в поштовій скриньці, є інформацією приватного спілкування, а власник електронного сервісу зобов'язаний забезпечувати конфіденційний режим даної інформації. І хоча судом у вказаній справі було відмовлено у задоволенні позовних вимог (у тому числі, на підставі того, що електронна адреса, на яку було направлено запит, не є офіційною, хоча і була вказана на сайті розпорядника), однак, вважаємо наступне. У будь-якому випадку факт отримання електронних повідомлень розпорядниками важко довести (зазвичай, потребує підтвердження як розпорядниками, так і власниками електронних сервісів), що може впливати на належну реалізацію права суб'єктів на отримання публічної інформації, в тому числі в екологічній сфері. У зв'язку з цим, слушним на даний час є питання щодо удосконалення врегулювання електронного документообігу, що, у своє чергу, зумовлює потребу у подальших наукових та законотворчих розробках. Крім того, подібні проблеми щодо доведення факту отримання запитів на інформацію розпорядниками також можуть виникати при направленні запитів факсом.

Водночас, слід зауважити, що подання письмового запиту на електронну пошту деякими розпорядниками може бути обмежений з різних причин, що ускладнює реалізацію права на доступ до публічної інформації повною мірою. Оскільки подання запитів у письмовій формі на електронну адресу розпорядників публічної інформації в екологічній сфері на даний час детально не врегульований, вважаємо за можливе звернути увагу на досвід оформлення та надання таких запитів іншими розпорядниками. Так, наприклад, Положенням про забезпечення доступу до публічної інформації у Оболонському районному суді міста Києва, що затверджене Наказом керівника апарату Оболонського районного суду м. Києва від 14 червня 2011 року, передбачено ряд обмежень до таких запитів, зокрема: текст запиту повинен містити одне питання, не перевищувати 1000 знаків, не повинен містити вкладених файлів [148]. Слід підкреслити, що вказані положення, на нашу думку, також обмежують можливості суб'єктів звернення на отримання публічної

інформації, порівняно з направленням письмових запитів розпоряднику поштою або безпосереднім наданням.

Зважаючи на вищевикладене, вважаємо за доцільне здійснити врегулювання в чинному законодавстві України питань щодо роботи з запитами на отримання публічної інформації, які надходять до суб'єктів владних повноважень поштою. Слушними, наприклад, є пропозиції О. М. Демідюкової, серед яких пропонується передбачити: 1) обов'язковість реєстрації таких запитів як вхідної кореспонденції із заведенням на них електронної картки обліку; 2) порядок зберігання повідомлень про надіслання/отримання відповіді на запит [149, с. 80].

Проведене дослідження форм запитів на публічну інформацію, в тому числі в екологічній сфері, дозволяє переконатися, що визначена процедура реалізації права на доступ до публічної інформації шляхом подання запитів на інформацію не є однаковою для усних та письмових запитів. Так, для письмових запитів є характерним такі організаційні заходи, як: 1) подання запиту; 2) його ідентифікації; 3) реєстрація; 4) попередній розгляд інформації за запитом; 5) збір інформації за ним; 6) прийняття рішення за запитом; 7) надання відповіді на запит. Що ж до усних запитів на інформацію, то є підстави вважати, що процедура реалізації права на доступ до публічної інформації складається із таких організаційних заходів, як: 1) подання запиту (безпосередньо розпоряднику або по телефону); 2) його ідентифікації; 3) прийняття рішення за запитом; 4) надання відповіді на запит. Так, наприклад, при отриманні усних запитів на інформацію телефоном розпорядникам рекомендовано [131] надавати відповідь на запит усно і негайно. У інших же випадках, коли таку відповідь не вбачається за можливе надати (не зрозуміла суть запиту, неможливо негайно надати відповідь), суб'єкту звернення рекомендують надати письмовий запит [131].

У зв'язку з цим, вважаємо за можливе запропонувати поділ процедур реалізації права на доступ до публічної інформації за запитами на загальні (у разі надходження письмових запитів) та спрощені відповідно (у разі надходження усних запитів, які є зрозумілими та не потребують додаткового опрацювання). Так, наприклад, у випадку звернення суб'єкта із усним запитом до Державного



агентства водних ресурсів України чи його територіальних органів щодо кількості отриманих дозволів на спеціальне водокористування за певний період час (подання запиту), уповноважена особа розпорядника здійснює наступне [131]: 1) ідентифікує його як запит (аналізує його зміст на предмет наявності в ньому запиту саме на публічну інформацію); 2) приймає рішення за запитом (перевіряє режим доступу до даної інформації (чи не є інформацією з обмеженим доступом) та можливість надання негайної відповіді на запит); 3) надає відповідь на запит (надає доступ до публічної інформації; відмовляє у наданні доступу; пропонує звернутися письмово тощо). Зважаючи на те, що подання письмових запитів є більш розповсюдженим (з огляду на ряд причин, окреслених попередньо у даному підрозділі дослідження), вважаємо за необхідне зосередити увагу на дослідженні саме загальної процедури реалізації права на доступ до публічної інформації за інформаційними запитами.

Дослідження показали, що після подання письмового запиту на публічну інформацію, у тому числі в екологічній сфері, відповідний розпорядник публічної інформації (наприклад, Державна екологічна інспекція України) здійснює із вказаним запитом ряд організаційних заходів :

1) ідентифікація запиту – відокремлення запитів на інформацію від іншої вхідної кореспонденції за змістом запиту. Якщо ж отриманий документ містить декілька вимог (запит на інформацію, прохання розглянути скаргу, врахувати пропозицію тощо), то із кожною окремою вимогою (за її характером), розпорядник працює окремо: із запитом на інформацію – в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», із скаргою, пропозицією – в порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян»;

2) реєстрація запиту – внесення відомостей про надходження запиту в день його надходження в окремий журнал з присвоєнням йому порядкового номеру вхідної кореспонденції;

3) попередній розгляд інформації за запитом – попередній аналіз запиту на його відповідність вимогам частини 5 ст. 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (вимоги до оформлення запитів на інформацію), а також

визначення конкретного працівника, який опрацюватиме запит та готуватиме на нього відповідь;

4) збір інформації за запитом – передбачає встановлення повного переліку та обсягу публічної інформації, документів, які запитуються; визначення структурних підрозділів розпорядника, в яких вони зберігаються чи можуть зберігатися; передання їм запиту; передання інформації по запиті уповноваженій особі або обґрунтування відмови у наданні (за наявності обмеженого режиму доступу) [131].

При цьому варто відмітити, що збору інформації за запитом має сприяти використання даних, які мають міститися в Загальнодержавній автоматизованій інформаційно-аналітичній системі забезпечення доступу до екологічної інформації та місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, проект Постанови про які розроблений Кабінетом Міністрів України [150]. Водночас, аналіз даного Проекту засвідчив, що його положення носять переважно декларативний характер та визначають лише концепцію побудови вказаної системи. У цілому ж, Загальнодержавна автоматизована інформаційно-аналітична система забезпечення доступу до екологічної інформації та місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем має бути багатоцільовою відкритою інтегрованою автоматизованою системою, що функціонує на національному та місцевих (регіональних) рівнях і включає інтернет-ресурси, бази та банки даних, кадастри, реєстри в електронній формі. Здійснення ж організаційних заходів щодо забезпечення функціонування загальнодержавної автоматизованої системи екологічної інформації покладається на центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів;

5) прийняття рішення за запитом та надання відповіді – на основі зібраної інформації за запитом, уповноваженою особою розпорядника може бути прийняте рішення про: задоволення запиту, надання рішення про відстрочку в задоволенні запиту або відмову у задоволенні запиту. І дане рішення доводиться у встановлені законом строки до суб'єкта звернення [131].

Варто зауважити, що проведення всіх вищевказаних організаційних заходів, що складають в цілому процедуру реалізації права доступу до публічної

інформації, у тому числі в екологічній сфері, за запитами на інформацію, покладається розпорядниками на відповідальних осіб або структурні підрозділи з питань доступу до публічної інформації. Останні, нагадаємо, поряд з запитувачами та розпорядниками інформації віднесені ст.12 Закону України «Про доступ до публічної інформації» до окремої групи суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації, які будуть досліджені у нашій роботі.

Проведений аналіз показав, що в чинному законодавстві України, що регулює порядок надання публічної інформації в екологічній сфері (зокрема, нормативно-правових актів, що знаходяться у відкритому доступі [132-142]), ще залишаються невизначеними конкретні відповідальні особи чи структурні підрозділи розпорядника з питань доступу до публічної інформації, так само, як і залишаються невизначеними їх функції та повноваження. На даний час структурні підрозділи по роботі з запитами щодо публічної інформації визначені у наступних розпорядників публічної інформації в екологічній сфері:

1) у Кабінеті Міністрів України – Управління забезпечення доступу до публічної інформації;

2) у місцевих державних адміністраціях – Управління інформаційного забезпечення та доступу до публічної інформації;

3) у Міністерстві екології та природних ресурсів України: 3.1) відділ документального забезпечення та роботи із зверненнями громадян Управління організаційно-аналітичного забезпечення діяльності Міністра; 3.2.) відділ взаємодії із ЗМІ та зв'язків з громадськістю (по роботі із запитами, отриманими телефоном чи в іншій формі від осіб, які не можуть з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості тощо) подати письмовий запит);

4) у Міністерстві аграрної політики та продовольства України – відділ публічної інформації, взаємодії з Кабінетом Міністрів України та розгляду звернень громадян;

5) у Державному агентстві водних ресурсів України – відділ зв'язків з громадськістю та взаємодії зі ЗМІ Держводагентства України;

6) у Державному агентстві України з управління зоною відчуження – сектор інформаційного забезпечення та взаємодії з громадськістю;

7) у Державному агентстві лісових ресурсів України – відділ контролю та звернень громадян Управління кадрів та контролю;

8) у Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру – відділ інформаційної політики та зв'язків з засобами масової інформації Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення.

Варто припустити, що фактична ситуації із наявністю відповідальних осіб або структурних підрозділів розпорядників з питань доступу до публічної інформації в екологічній сфері є іншою, адже ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачений обов'язок розпорядників публічної інформації мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації [73]. Водночас, варто зауважити, що будь-які нормативно-правові акти, які б передбачали їх створення, функції та повноваження, офіційно не опубліковані, а також відсутні у відкритому доступі на офіційних сайтах відповідних розпорядників публічної інформації в екологічній сфері. Проте, відмітимо і той факт, то деякими розпорядниками офіційно оприлюднюється лише стисла інформація про існування вказаних суб'єктів, без детального опису їх структури та повноважень. Прикладом цього є управління інформаційного забезпечення та доступу до публічної інформації апарату виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), коротка інформація про структуру та функції якого розміщена на сайті Київської міської державної адміністрації [151].

З метою окреслення функцій та повноважень структурних підрозділів з питань запитів на публічну інформацію в екологічній сфері, вважаємо за необхідне для аналізу взяти за приклад відділ публічної інформації, взаємодії з КМУ та розгляду звернень громадян Міністерства аграрної політики та продовольства України, Положення про який затверджено Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 18 грудня 2012 року № 779 [152].

Оскільки вказаний відділ функціонує за трьома напрямками (робота із зверненнями громадян, доступ до публічної інформації та взаємодія з КМУ) та враховуючи тематику нашого дослідження, у роботі буде проведено аналіз завдань, функцій вказаного відділу саме в частині доступу до публічної інформації. Дійсно, основним завданням відділу є забезпечення кваліфікованого, об'єктивного і своєчасного надання інформації на запити відповідно до положень Закону України «Про доступ до публічної інформації».

На виконання вказаного завдання відділ наділений наступними повноваженнями [152]: 1) реєструє запити про надання публічної інформації, що надійшли на адресу Міністерства, а також одержані під час особистого прийому громадян; готує та вносить пропозиції керівництву Міністерства щодо вирішення порушених у них питань; надає у встановлені законом строки письмові відповіді на запити за наслідками їх розгляду; 2) надсилає в установленому порядку запити про надання публічної інформації, що надійшли на адресу Міністерства, а також одержані під час особистого прийому громадян, за належністю центральним та місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам і організаціям відповідно до їх компетенції; 3) здійснює підготовку та внесення керівництву Міністерства пропозицій про удосконалення порядку надання публічної інформації; 4) забезпечує організацію та проведення особистого прийому громадян Міністром у приймальні КМУ, аналізує та контролює в межах своєї компетенції, розглядає і вирішує питань, порушені громадянами під час його проведення; 5) організує відповідно до доручень Прем'єр-міністра України роботу прямої телефонної лінії КМУ; 6) здійснює підготовку та внесення керівництву Міністерства пропозицій стосовно висвітлення у засобах масової інформації довідкової, аналітичної та іншої інформації, пов'язаної з наданням публічної інформації; 7) забезпечує діловодство за запитами про надання публічної інформації відповідно до вимог чинного законодавства тощо [152].

Варто звернути увагу на те, що більш детально повноваження структурних підрозділів розпорядників з питань доступу до публічної інформації, у тому числі в

екологічній сфері, мають бути закріплені саме відомчими підзаконними нормативно-правовими актами, які визначають порядок надання конкретної публічної інформації за запитами на інформацію. Однак, проведений аналіз засвідчив, що більшість таких порядків містять положення, аналогічні закріплені в Законі України «Про доступ до публічної інформації»: 1) види та форми запитів на інформації, їх обов'язкові реквізити; 2) обов'язок розпорядника, у передбачених законом випадках, здійснювати оформлення запиту на інформацію; 3) строк розгляду запитів; 4) порядок здійснення відповіді на запит.

На нашу думку, це свідчить про те, що підзаконні нормативно-правові акти, в яких саме і закріплюються дані порядки, не виконують своїх основних функцій, серед яких науковцями [153, с. 97] зокрема виділяється функція вторинного регулювання – конкретизація, розвиток та вдосконалення норм права, установлених нормативно-правовими актами вищої юридичної сили, яким, у конкретному випадку, є Закон України «Про доступ до публічної інформації» [73]. І це, у свою чергу, може впливати на якість виконання положень вказаного Закону та на дотримання законності при наданні доступу до публічної інформації, в тому числі в екологічній сфері.

Так, наприклад, Законом України «Про доступ до публічної інформації» закріплено можливість подання запитів на інформацію за допомогою телефону або електронною поштою, про що вже йшлося вище. Проте, ані в порядках надання публічної інформації за запитами, ані в положеннях про структурні підрозділи розпорядників публічної інформації в екологічній сфері не містяться положення про порядок роботи із такими запитами, а саме: порядок їх ідентифікації, реєстрації, порядок роботи з ними тощо. Вважаємо, що це, у свою чергу, може унеможливити доведення суб'єктом звернення допущеного порушення розпорядниками публічної інформації положень чинного законодавства та доцільності притягнення їх до юридичної відповідальності як однієї із гарантій реалізації права громадян на доступ до публічної інформації, в тому числі в екологічній сфері. На нашу думку, такі підзаконні нормативно-правові акти, як порядки надання публічної інформації за запитами на інформацію та положення

про структурні підрозділи по роботі із запитами на інформацію, на даний час потребують удосконалення в частині виконання функції конкретизації, розвитку та вдосконалення положень Закону України «Про доступ до публічної інформації».

При цьому, в якості прикладу можуть слугувати положення підзаконних нормативно-правових актів, розроблених іншими розпорядниками публічної інформації, серед яких є Порядок опрацювання та розгляду запитів щодо надання публічної інформації в Державному архіві Закарпатської області, що затверджений Наказом Державного архіву Закарпатської області від 4 липня 2011 року № 37 [154]. Зокрема, в цьому Порядку детально визначено положення щодо: 1) порядку отримання та реєстрації запитів на інформацію, що надійшли поштою, електронною поштою, телефоном та факсом; 2) порядку ведення обліку запитів в електронній базі даних документообігу; 3) порядку розгляду запитів та надання відповіді на запити (визначено уповноважених осіб на попередній розгляд інформації за запитом, строки такого попереднього розгляду, уповноважених осіб на надання відповіді на запит та строки їх надання); 4) визначено осіб, які несуть персональну відповідальність за організацію розгляду запитів щодо надання публічної інформації та дотримання термінів їх розгляду, за виконання розгляду запитів згідно з резолюцією та зміст підготовлених відповідей [154].

Отже, існування таких детальних порядків розгляду запитів на інформацію може позитивно впливати на дотримання режиму законності у процесі забезпечення доступу до публічної інформації, у тому числі в екологічній сфері.

Зважаючи на відсутність у чинному законодавстві України норм, які б детально конкретизували всі організаційні заходи, які складають загальну процедуру надання публічної інформації в екологічній сфері за запитом на інформацію, у роботі пропонується детально окреслити саме порядок надання відповіді на запит. Нагадаємо, що відповідно до чинного законодавства України, за результатами розгляду запиту на інформацію, розпорядник приймає рішення про: 1) задоволення запиту у встановлені законом строки; 2) надання рішення про відстрочку в задоволенні запиту; 3) відмову у задоволенні запиту [73].

Щодо прийняття рішення про задоволення запиту у встановлені законом строки – воно приймається розпорядником у тому випадку, якщо [73]: 1) розпорядник інформації володіє та зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит; 2) інформація, що запитується, не належить до категорії інформації з обмеженим доступом; 3) дотримано вимоги до запиту на інформацію, установлених законом (ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, загальний опис інформації, підпис та дата тощо).

Варто підкреслити, що інформація на запит надається безкоштовно. У разі, якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. Розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником на копіювання та друк в межах граничних норм, встановлених КМУ. Варто зазначити, що на даний час граничний розмір витрат на копіювання або друг документів, що надаються за запитом на інформацію, затверджені Постановою КМУ від 13 липня 2011 року № 470, та складають від 0,1 до 0,5 відсотка розміру мінімальної заробітної плати (встановленої на дату копіювання та друку документів) за виготовлення 1 сторінки, залежно від формату документу та наявності в документі поряд з відкритою інформацією, інформації з обмеженим доступом, що потребує її відокремлення, приховування тощо [155]. Разом з тим, згідно з положеннями Закону України «Про доступ до публічної інформації», якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається ним безкоштовно. Слід зазначити, що публічна інформація, у тому числі в екологічній сфері, надається безкоштовно (а саме, плата за копіювання та друк не стягується) у випадку, коли особі надається інформація про себе або інформація, що становить суспільний інтерес.

Дослідження показали, що у цілому ж відповідь на запит надається розпорядником інформації не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту [73]. 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 (і при цьому клопотання про термінове опрацювання має бути обґрунтоване), відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту [73]. Крім того, ч.4 ст. 20 Закону «Про доступ до публічної інформації» передбачено, що у разі ж, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження [73]. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Вважаємо, що передбачення скорочених строків надання відповіді за запитом на інформацію (до 48 годин) є необхідним заходом у процесі забезпечення доступу до публічної інформації, зокрема в екологічній сфері. Це обґрунтовується тим, що своєчасне надання такої інформації в скорочені строки може дати змогу захистити життя чи свободи особи, докільля, запобігти аваріям, катастрофам, небезпечним природним явищам та іншим надзвичайним подіям тощо. Разом з тим, варто звернути увагу на існування певної неузгодженості положень законодавства в частині продовження строків розгляду запитів на інформацію, якими, за необхідності, можуть зловживати розпорядники публічної інформації. Так, зокрема, ч.4 ст. 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає [73] можливість продовження строків розгляду запиту на інформацію, незалежно від того чи цей запит містить прохання та обґрунтування надання відповіді у строк до 48 годин чи ні. Зазначене, на нашу думку, є недостатньо коректним та може бути використане розпорядниками публічної інформації, в тому числі в екологічній сфері (свідомо чи несвідомо), на шкоду правам та інтересам суб'єктів, в тому числі екологічної сфери. У зв'язку з цим, вважаємо за можливе запропонувати внесення змін до чинного законодавства України, а саме до ч.4 ст. 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та викласти її в наступній редакції: «У разі, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник

інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів, крім запитів на інформацію, що передбачені ч. 2 цієї статті, з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту». І такі запропоновані зміни, на нашу думку, позитивно вплинуть на регулювання суспільних відносин щодо надання публічної інформації в екологічній сфері за інформаційними запитами.

Наступним заходом, що потребує дослідження в роботі, є відмова розпорядників у задоволенні запиту на інформацію. Так, розпорядник інформації, у тому числі у екологічній сфері, має право відмовити в задоволенні запиту в таких випадках [73]: 1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит; 2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом; 3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком; 4) не дотримано вимог до запиту на інформації, установлених законом (ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, загальний опис інформації, підпис та дата тощо).

Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовій формі та в ній має бути зазначено: 1) прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації; 2) дату відмови; 3) мотивовану підставу відмови; 4) порядок оскарження відмови; 5) підпис [73].

Варто також підкреслити, що при прийнятті рішення про відмову у задоволенні запиту на інформацію, розпорядникам варто враховувати те, що: по-перше, відповідь про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, вважається неправомірною відмовою в наданні інформації; по-друге, розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. І у такому разі

відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником [73].

Проте, на нашу думку, обов'язок розпорядників передавати запити на інформацію, за необхідності, належним розпорядникам, у чинному законодавстві, має бути сформульований більш категорично, наприклад, у контексті юридичної відповідальності. Вважаємо, що даний висновок є своєчасним, беручи до уваги те, що розпорядники публічної інформації, зазвичай, більш обізнані в частині визначення сфер компетенції інших розпорядників публічної інформації, та враховуючи необхідність дотримання та гарантування прав суб'єктів на отримання публічної інформації, в тому числі в екологічній сфері.

Акцентуємо увагу на таку підставу відмови від задоволення запиту на інформацію, як неоплата особою фактичних витрат, пов'язаних із копіюванням або друком. З одного боку, положення про необхідність оплати витрат на копіювання або друк передбачені чинним законодавством, а з іншого боку, чинним законодавством детально не врегульовані положення щодо порядку та строків їх оплати. І це, на нашу думку, також не сприяє дотриманню режиму законності у відносинах щодо надання публічної інформації, в тому числі в екологічній сфері. У зв'язку з цим, на нашу думку, варто запропонувати в чинному законодавстві України більш детально урегулювати процедуру та строки оплати витрат на друк або копіювання, а також порядок прийняття рішення про відмову у наданні публічної інформації на підставі відсутності їх оплати.

Так, при надходженні запиту, вважаємо за необхідне спочатку оповістити особу про розмір витрат на копіювання й друк та необхідність їх сплати, а вже при відмові особи від їх оплати або неоплаті у встановлений строк, приймати рішення про відмову у наданні інформації. Крім того, при надходженні обґрунтованого запиту на отримання 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 на який має бути надана у строк до 48 годин, зважаючи на важливість надання такої інформації,

вважаємо за доцільне передбачити у чинному законодавстві можливість оплати витрати на копіювання та друк після фактичного надання відповіді на запит. Однак, вказані пропозиції до законодавства потребують подальшого наукового та законодавчого опрацювання.

Продовжуючи дослідження, варто відмітити, що ще одним варіантом відповіді в результаті розгляду запиту на публічну інформацію, у тому числі в екологічній сфері, є відстрочка в задоволенні запиту. Так, відстрочка в задоволенні запиту на публічну інформацію, у тому числі в екологічній сфері, допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені Законом [73] строки у разі настання обставин непереборної сили. При цьому, рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення. У даному рішенні має бути зазначено: 1) прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації; 2) дату надсилання або вручення повідомлення про відстрочку; 3) причини, у зв'язку з якими запит на інформацію не може бути задоволений у встановлений Законом строк; 4) строк, у який буде задоволено запит; 5) підпис [73].

Водночас, постає питання, що саме слід розуміти під обставинами непереборної сили. Так, зазвичай, обставини непереборної сили, як підстави відстрочки виконання зобов'язань або підстави звільнення від відповідальності за їх невиконання, є характерними для господарських відносин. При цьому, обов'язковим підтвердженням їх існування є висновок Торгово-промислової палати України. Так, повноваження Торгово-промислової палати України щодо засвідчення форс-мажорних обставин (обставин непереборної сили) визначено ст. 14 Закону України «Про торгово-промислові палати України» від 2 грудня 1997 року [156] та Регламентом засвідчення Торгово-промисловою палатою України та регіональними торгово-промисловими палатами форс-мажорних обставин (обставин непереборної сили), що затверджене Рішенням Президії Торгово-промислової палати України від 18 грудня 2014 року № 44 [157]. Однак, чинним законодавством України процедуру підтвердження дії обставин

непереборної сили передбачено лише для суб'єктів господарювання. І це, на нашу думку, суперечить положенням ст.19 Конституції України, яка передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Відтак, вважаємо, що у чинному законодавстві України також має бути детально урегульовано порядок визнання та підтвердження обставин непереборної сили, які можуть бути підставою для відстрочення виконання зобов'язань суб'єктами владних повноважень або звільнення їх від юридичної відповідальності за їх невиконання. І це питання є перспективним для наукового вивчення та законодавчої розробки.

Як було попередньо наголошено у роботі, вивчення реалізації права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері передбачає дослідження не лише правових процедур надання публічної інформації за запитами на інформацію, а й правових процедур надання публічної інформації шляхом доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень та оприлюднення публічної інформації розпорядниками. З метою всебічного та повного дослідження механізму реалізації права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері та враховуючи обмежений обсяг нашого дослідження, вважаємо за необхідне коротко окреслити ці правові процедури.

Варто зауважити, що правова процедура доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, в тому числі в екологічній сфері, є найменш врегульованою у чинному законодавстві України. Так, з одного боку, доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень є однією із гарантій забезпечення права на доступ до публічної інформації, передбаченої ст. 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Проте, ані в указаному Законі, ані в інших законах та підзаконних нормативно-правових актах детально не врегульовано порядок доступу осіб до засідань таких органів. І це, на нашу думку, унеможлиблює реалізацію гарантії забезпечення права на доступ до публічної інформації повною мірою та має бути в подальшому урегульовано як на рівні

закону, так і підзаконних нормативно-правових актів, у тому числі розпорядників публічної інформації в екологічній сфері.

Наступним способом забезпечення доступу до публічної інформації є оприлюднення публічної інформації, у тому числі в екологічній сфері, відповідними розпорядниками (наприклад, Міністерством аграрної політики та продовольства України). Як зазначають науковці [158], такий спосіб доступу до публічної інформації не залежить від волі певної особи щодо отримання такої інформації та має як переваги, так і недоліки. До переваг такого доступу належить оперативність та маловитратність, а до недоліків – важкість пошуку публічної інформації (в силу відсутності, подекуди, компетентності особи у необхідній сфері) та частой відсутності необхідної інформації серед оприлюдненої публічної інформації [158]. Проте, на відміну від доступу до публічної інформації шляхом доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, порядок оприлюднення публічної інформації Законом України «Про доступ до публічної інформації» є детально урегульованим.

Так, ст. 5 вказаного Закону визначає спосіб оприлюднення інформації, який поширюється і на публічну інформацію в екологічній сфері. Це може бути офіційне друковане видання, офіційний веб-сайт у мережі Інтернет, інформаційний стенд або будь-який інший спосіб (наприклад, рознесення примірників ухвалених актів по будинках населеного пункту). Закон надає розпоряднику (наприклад, Державній службі України з надзвичайних ситуацій) право обирати, залежно від фінансових та матеріальних можливостей, у який спосіб він забезпечує доступ до інформації, однак, варто припустити, що: 1) інформація має поширюватися максимально широко усіма наявними способами; 2) особи мають знати про порядок та спосіб її оприлюднення; 3) інформація, що оприлюднюється, має бути актуальною; 4) доступ до публічної інформації має бути вільним [73].

Зазначимо, що у ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачено перелік інформації, що підлягає обов'язковому оприлюдненню розпорядниками, та строки такого оприлюднення. Наприклад, розпорядники зобов'язані оприлюднювати [73]: нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії

(крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню; плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань; звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію; інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо); інформацію про нормативно-правові засади діяльності; перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення; порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності; інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник; перелік наборів даних, що оприлюднюються у формі відкритих даних; інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації; розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи; загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку; інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме про: їхні місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти; структура та засоби зв'язку; розклад роботи та графік прийому громадян; перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення; порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності; систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень [73].

Безумовно, до зазначеного переліку публічної інформації, яку має оприлюднювати суб'єкт владних повноважень в екологічній сфері, включено і види інформації в екологічній сфері. Варто зазначити, що строки оприлюднення публічної інформації в екологічній сфері, є подібними до строків надання публічної інформації за запитами на інформацію: 1) невідкладно – будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим; 2) невідкладно, але не пізніше п'яти днів з дня затвердження

відповідного документа; 3) не пізніше ніж як за 20 робочих днів до дати розгляду з метою прийняття проектів нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблених відповідними розпорядниками [73].

Досліджуючи оприлюднення публічної інформації, у тому числі у екологічній сфері, варто також звернути увагу на існування системи обліку публічної інформації, що забезпечує її збереження та доступ. Під системою обліку публічної інформації слід розуміти електронну базу даних, адміністратором якої є суб'єкт владних повноважень, що містить інформацію про документи, які перебувають у суб'єкта владних повноважень [159]. Так, для забезпечення збереження та доступу до публічної інформації документи, що знаходяться у суб'єктів владних повноважень (наприклад, Державного агентства водних ресурсів України), підлягають обов'язковій реєстрації в системі обліку, що має містити: 1) назву документа (наприклад, «Про проведення місячника благоустрою»); 2) дату створення документа (наприклад, «від 30.03.2015»); 3) дату надходження документа; 4) джерело інформації (автор, відповідний підрозділ) (наприклад, «Управління водних ресурсів та координації діяльності територіальних органів»); 5) передбачену законом підставу віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом; 6) строк обмеження доступу до інформації, у разі якщо вона віднесена до інформації з обмеженим доступом; 7) галузь; 8) ключові слова (наприклад, «Благоустрій, проведення, довкілля»); 9) тип, носій (текстовий документ, електронний документ, плівки, відеозаписи, аудіозаписи тощо) (наприклад, паперова»); 10) вид (нормативні акти, угоди, рішення, протоколи, звіти, прес-релізи); 11) проекти рішень (довідні записки, звернення, заяви, подання, пропозиції, листи тощо) (наприклад, «наказ»); 12) форму та місце зберігання документа (наприклад, «відділ діловодства та контролю (архів)») тощо [73].

При цьому важливим є те, що, по-перше, система обліку публічної інформації не може бути віднесена до категорії інформації з обмеженим доступом; по-друге, доступ до системи обліку, що містить інформацію про документ, що знаходиться у суб'єкта владних повноважень, забезпечується шляхом: оприлюднення на офіційних веб-



сайтах суб'єктів владних повноважень такої інформації, а в разі їх відсутності – в інший прийнятний спосіб, а також надання доступу до системи запитів.

Зазначимо, що питання системи обліку публічної інформації було окремо врегульовано Постановою КМУ «Питання системи обліку публічної інформації» від 21 листопада 2011 року № 1277, якою було затверджено Положення про систему обліку публічної інформації [159]. Даним Положенням норми Закону України «Про доступ до публічної інформації» були дещо уточнені, а саме, визначено функції адміністратора системи: 1) реєстрація документів; 2) стабільна робота системи обліку; 3) оприлюднення системи обліку на офіційному веб-сайті, а в разі його відсутності – в інший прийнятний спосіб; 3) надання доступу до системи обліку за запитом; 4) здійснення оновлення програмного забезпечення системи обліку тощо.

На виконання даних положень підзаконного нормативно-правового акту, окремими розпорядниками публічної інформації в екологічній сфері затверджено власні положення, які здебільшого дублюють положення вищевказаного акту та покладають функції адміністратора системи обліку публічної інформації на окремий відділ. Так, наприклад, Наказом Державного агентства водних ресурсів України «Про затвердження Положення про систему обліку публічної інформації» від 9 квітня 2012 року № 186 [160] визначено, що адміністратором системи обліку є відділ зв'язків з громадськістю та взаємодії зі ЗМІ, який забезпечує її створення, функціонування та ведення в межах своїх повноважень. Проведений аналіз засвідчив, що на даний час не діє система обліку публічної інформації (відомості про неї відсутні на офіційному сайті розпорядників) у Державному агентстві рибного господарства України та Міністерстві енергетики та вугільної промисловості України. І це питання, вважаємо, потребує подальшого урегулювання.

Завершуючи дослідження механізму реалізації прав на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, вважаємо за необхідне підкреслити, що особливий інтерес становить вивчення порядку надання доступу до публічної інформації з обмеженим доступом. Так, у дослідженні [158, с. 16] було окреслено дев'ять принципів, на яких має ґрунтуватися законодавство, з метою забезпечення реалізації

права на доступ до публічної інформації у повному обсязі. Слід зазначити, що першочерговим принципом є принцип максимального розкриття, відповідно до якого вся інформація, якою володіють публічні органи, підлягає розкриттю, винятки мають бути максимально обмежені, а їх правомірність доведена. Норми, які максимально розкривають даний принцип, відображені у законодавстві багатьох демократичних держав і успішно застосовуються на практиці. Наприклад, у Законі Естонії «Про доступ до публічної інформації» йдеться про те, що розпорядник інформації повинен розкрити інформацію, що стосується фактів, які викликали суспільний інтерес [158, с. 16]. Закон Нідерландів «Про публічний доступ до урядової інформації» передбачає, що документи, які містять інформацію з обмеженим доступом, можуть бути оприлюдненими тільки тоді, коли їх важливість не перевищує важливості захищених інтересів. Подібні правові норми також відображені у законодавстві Швеції, Данії, Австрії, Фінляндії, Ірландії [158, с. 16].

У таких випадках можна вважати, що органи влади, приймаючи рішення про розкриття інформації (яка за режимом доступу відповідно до закону є інформацією з обмеженим доступом), розкривають її, якщо суспільний інтерес знати цю інформацію є вищим, ніж потенційна шкода від її розкриття. Наприклад, на певній території, з дозволу компетентних органів влади, здійснюється будівництво певного стратегічного об'єкта, яке спричиняє суттєве забруднення навколишньому природному середовищу, що, у свою чергу, може мати негативний вплив на життя і здоров'я громадян. Інформація про будівництво такого об'єкта, відповідно до закону, є конфіденційною (наприклад, може становити комерційну таємницю). Проте, на вимогу громадськості, або ж за власною ініціативою, компетентний орган влади, застосовуючи тест «баланс інтересів» та «заподіяної шкоди» [158, с. 21-22], може розкрити таку інформацію, у випадку, коли суспільний інтерес у розкритті інформації є значно більшим ніж потенційна шкода від нерозкриття такої інформації. При цьому, суб'єкти владних повноважень застосовують тест «баланс інтересів», який дає змогу зважувати дві протилежні цінності – наслідки при розкритті інформації та наслідки при її засекреченні. Тест же «заподіяної шкоди» застосовується тоді, коли органи влади зосереджують свою увагу на потенційній шкоді, що може бути заподіяна інтересам,

захищених законом. За необхідності вказані тести можуть застосовуватися суб'єктами владних повноважень разом [158, с. 21-22].

Вважаємо, що зміст та порядок проведення таких тестів суб'єктами владних повноважень має бути чітко передбачений в законодавстві, перш за все, з метою забезпечення захисту осіб під час реалізації їх права на доступ до публічної інформації, у тому числі в екологічній сфері. Адже, у тому випадку, коли особа звертається до суду з вимогою про оскарження відмови щодо надання публічної інформації, у тому числі в екологічній сфері, то сторонами по справі має бути обґрунтовано законність або незаконність такої відмови, оперуючи конкретними нормами чинного законодавства, в тому числі отриманими результатами вищевказаних тестів. У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне передбачити в чинному законодавстві України включення змісту тестів «баланс інтересів», «заподіяної шкоди», що проводяться, за необхідності, розпорядниками, та порядку їх проведення, у тому числі з використанням зарубіжного досвіду.

Таким чином, виявлено та досліджено проблемні питання, які виникають під час реалізації права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, а саме: 1) щодо відсутності у підзаконних нормативно-правових актах в екологічній сфері положень стосовно закріплення конкретних організаційних заходів задля належного надання публічної інформації в екологічній сфері за запитом особи на інформацію; 2) щодо недостатнього висвітлення у підзаконних нормативно-правових актах в екологічній сфері кола відповідальних осіб та структурних підрозділів розпорядників з питань доступу до публічної інформації в екологічній сфері, їх завдань, функцій та повноважень; 3) щодо відсутності порядку надання запитів на публічну інформацію в екологічній сфері за допомогою телефону або електронної пошти; 4) щодо існування неналежної процедури прийняття рішення розпорядником публічної інформації в екологічній сфері (відстрочка, задоволення, відмова у задоволенні запиту особи) тощо.

З метою вирішення зазначених проблемних питань у роботі здійснено відповідні пропозиції щодо зміни або коригування положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» та відомчих нормативно-правових актів.

### РОЗДІЛ 3

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ОХОРОНИ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

### **3.1. Контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері: організаційно-правові засади, суб'єкти контролю**

Відповідно до концепції роботи, третій розділ монографії має бути присвячений дослідженню другої частини організаційно-правового механізму забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, а саме, організаційно-правовому механізму охорони зазначеного права (підрозділ 2.1). При цьому слід підкреслити, що поняття «охорона» розглядається у широкому тлумаченні: як «суто охорона» та «захист». У зв'язку з таким розумінням поняття «охорона», вважалося за доцільне у підрозділі 3.1. монографії акцентувати увагу на дослідженні першої складової організаційно-правового механізму охорони, яка пов'язана із визначенням організаційно-правових засад щодо здійснення суто охоронної діяльності різноманітними суб'єктами.

У роботі відстоюється позиція, що організаційно-правовий механізм щодо здійснення суто охоронної діяльності права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері (за допомогою відповідних правових засад, організаційно-правових заходів та органів влади, що їх здійснюють) спрямований на виконання профілактики правопорушень для утвердження правомірної поведінки суб'єктів у правовідносинах, які пов'язані із охороною даного права. У роботі пропонується модель цього механізму, розуміння складових змісту поняття «механізм влади»: а) система органів влади; б) система правових норм, що визначають як організаційну структуру системи органів державної влади, так і правові засади її функціонування та розвитку. Таким чином. у межах цього

підрозділу будуть визначені відповідні органи, організаційно-правові засади їх охоронної діяльності та організаційно-правові заходи.

Як вже зазначалося раніше, на сучасному етапі розвитку суспільства та держави зростає значення забезпечення права особи на доступ до інформації у всіх сферах суспільного життя, зокрема, екологічній. У свою чергу, необхідно усвідомлювати природу різних груп засобів забезпечення охорони даного права. У роботі акцентується увага на одному із головних засобів охорони – контролі. На нашу думку, дослідженню проблеми контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, а також визначенню організаційно-правових засад його здійснення має передувати викладення та аналіз теоретико-методологічних засад здійснення контролю, з'ясування його понятійного апарату. Виходячи із цього, дослідження контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері буде більш обґрунтованим та достовірним.

У першу чергу, акцентуємо увагу на існуючій дискусії щодо співвідношення понять «контроль» та «нагляд». Зокрема, поняття «контроль» часто вживається в розумінні англ. control – панування, наявність, влада [161, с. 221]. Водночас, в українській мові термін «контроль» має значення перевірки, а також спостереження з метою перевірки (контроль над звітністю, громадський контроль, державний контроль) [162, с. 92, 110]. У свою чергу, термін «нагляд» розуміється як «спостереження з метою перевірки, групу осіб, орган для спостереження за ким-небудь (технічний, санітарний, патентний, прокурорський нагляд)» [163, с. 214].

Загальноприйнятою на сьогодні вважається точка зору, згідно з якою нагляд – це вид контролю. Як підкреслює О. Ф. Андрійко, під час контролю «перевіряється не лише систематичність виконання нормативно-правових актів та прийняття рішень, а й враховуючи особливість контролю як функції державного управління, контролюючим органам надане право втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів у формі видання обов'язкових для виконання вказівок» [164, с. 213]. У свою чергу, завданням нагляду є лише виявлення та попередження правопорушень, відповідності діяльності підконтрольних об'єктів чітко

встановленим правилам. Таким чином, органи, що здійснюють нагляд, не мають права втручатися в оперативну діяльність або змінювати акти органів державного управління [164, с. 213].

Варто усвідомлювати, що головна функція контролю, як соціального явища, полягає у коригуванні поведінки підконтрольного об'єкта з метою блокування відхилень його діяльності від заданої управлінської програми. Водночас, соціальне призначення контролю полягає у інформуванні про процеси, які відбуваються. У цьому сенсі можна говорити про те, що контроль є «умовою підтримки законності, порядку й організованості, охорони свободи і дотримання прав громадян» [163, с. 213].

Крім того, у роботі поділяється позиція В. І. Курила, який чітко вказує на вимоги, які висувуються до контрольної діяльності. На думку автора, контрольна діяльність має бути: 1) підзаконною, тобто контроль має здійснюватися тільки у межах конкретних нормативних приписів; 2) систематичною, тобто нести регулярний характер; 3) своєчасною, тобто проводитися своєчасно, що значно підвищує його ефективність; 4) всебічною, тобто охоплювати найважливіші питання, поширюватися на всі служби і структури підконтрольних органів; 5) глибокою, тобто перевірки повинні підлягати не тільки ті підрозділи, які мають слабкі результати роботи, а й ті, що мають добрі результати; 6) об'єктивною, тобто виключати упередженість; 7) гласною, тобто її результати повинні бути відомі тим, хто підлягав контролю, тощо [165, с. 164].

Разом з тим, з метою більш глибокого розуміння змісту поняття «контроль», доцільно з'ясувати основні завдання контрольної діяльності. Наприклад, В. Г. Афанасьєв виділяє два основних завдання контролю: 1) виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущені відхилення від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації та регулювання, причини цих відхилень; 2) визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування усєї системи [166]. З нашої точки зору, важливо усвідомлювати, що саме завдяки інформації, яка отримується під час здійснення функції контролю, можливе управління будь-якою системою, зокрема, органів виконавчої влади України. Як

слухно підкреслює В. Я. Маліновський, саме це дає змогу виробити «кібернетичне поняття контролю як форми зворотного зв'язку, в результаті якого зрозуміло, наскільки правильно дотримуються задані параметри і критерії досягнення цілей» [163, с. 214].

Таким чином, здійснення контролю (контрольної функції) дозволяє встановити наступне: 1) чи відповідає діяльність органів управління, підприємств, установ, організацій тим завданням, що стоять перед ними; 2) чи виконуються і як саме виконуються покладені на них обов'язки; 3) яким є практичний результат зробленої роботи; 4) чи є відхилення від поставлених цілей і якщо так, то які причини і хто в цьому винен тощо [163, с. 214]. Виходячи із цього, контроль слід розуміти як процес забезпечення досягнення поставленої цілі, який складається, по-перше, зі встановлення критеріїв; по-друге, визначення фактично досягнутих результатів; по-третє, проведення коригувань у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від встановлених критеріїв. Слід підкреслити, що виконувати функцію контролю потрібно від початку формулювання цілей і завдань, від самого початку створення організації, установи.

Вважаємо, що необхідно обов'язково визначити й значення методів здійснення контролю (як сукупності способів, шляхів та засобів, якими користуються у свої діяльності контролюючі суб'єкти). Вочевидь, мета та завдання контрольної діяльності реалізуються саме за допомогою методів [167, с. 244]. При цьому, провідним методом державного контролю у загальному випадку є перевірка, яка полягає: по-перше, у зібранні інформації про виконання нормативних актів по питанням, що перевіряються; по-друге, у встановленні фактичних даних про те, що і як виконано з тих практичних завдань, що були покладені на орган чи посадову особу, яка перевіряється. Зміст перевірки полягає «у обстеженні та вивченні окремих напрямків діяльності об'єкта, за її підсумками складається довідка або доповідна записка» [167, с. 245]. Існують різні критерії класифікації перевірок, серед яких, зокрема, їх поділ на: 1) планові та позапланові; 2) комплексні та цільові; 3) виїзні та камеральні; 4) поточні; 5) тематичні; 6) повторні тощо.

Нарешті, врахуємо й особливість контрольних проваджень у адміністративному процесі, яка проявляється у наступному. По-перше, контрольна діяльність в адміністративному процесі реалізується у кожному з адміністративних проваджень. По-друге, результати відповідної контрольної діяльності можуть бути підставою для порушення юрисдикційних адміністративних проваджень, наслідком яких може бути притягнення винної особи до відповідальності [167, с. 246].

Очевидно, Конституція України відіграє провідну роль у структурі правових засад контрольної діяльності щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації, зокрема, в екологічній сфері. У рамках нашого дослідження, слід звернути увагу на наступні положення Конституції України [1].

Насамперед, Конституція України: 1) встановлює принцип верховенства права, що зумовлює побудову системи права України з дотриманням ієрархії, чіткої підпорядкованості та співвідношення нормативно-правових актів різної юридичної сили; 2) забезпечує дотримання прав і свобод людини і громадянина при здійсненні правотворчої діяльності (шляхом недопущення звуження їх змісту та обсягу, обов'язковості оприлюднення та загальної заборони зворотної дії в часі нормативно-правових актів). Крім того, відповідно до ст. 19 Конституції, органи державної влади, їх посадові особи, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень й у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Згідно з ч. 1, 2 ст. 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Таким чином, Конституція закріплює основні положення щодо контрольної діяльності. У подальшому дослідженні будуть встановлені та проаналізовані інші нормативно-правові акти, що регулюють контрольну діяльність.

Надалі пропонуємо визначитися із основними видами (формами) контрольної функції (контролю). Вирішуючи питання щодо видів контролю, науковці застосовують різні критерії класифікації, серед яких основні: 1) суб'єкт



контрольної діяльності; 2) сфера контролю. Наприклад, О. Ф. Андрійко, за критерієм суб'єктів, що здійснюють контроль, та характером їх повноважень виділяє: 1) парламентський контроль; 2) президентський контроль; 3) адміністративний контроль; 4) судовий контроль [168, с. 17]. На думку О. О. Майданник [169, с. 143], за суб'єктним складом можна виділити: парламентський контроль; президентський контроль; контроль з боку органів виконавчої влади; судовий контроль; прокурорський контроль; конституційний контроль тощо [169, с. 143]. Водночас, ця позиція отримує й певну критику. Зокрема, О. О. Майданник наполягає на відсутності переконливих підстав щодо застосування таких критеріїв як суб'єктний склад і характер повноважень, оскільки адміністративний контроль притаманний як парламентському, так і президентському видам контролю.

Аналіз існуючих точок зору щодо видів контролю дозволив дійти висновку щодо доцільності акцентувати увагу на наступній класифікації контролю:

1) державний контроль: а) контроль у самій системі органів виконавчої влади (внутрішній адміністративний контроль); б) контроль з боку Президента України (президентський контроль); в) контроль з боку Верховної Ради України (парламентський контроль); г) контроль з боку органів судової влади (судовий контроль); д) специфічний різновид контролю з боку органів прокуратури (прокурорський нагляд);

2) контроль з боку органів місцевого самоврядування;

3) контроль з боку громадських організацій (громадський контроль) [67, с. 356-361].

У роботі поділяється позиція В. Б. Авер'янова щодо визначення понять зазначених видів контролю, розуміння їх сутності [67, с. 357-359].

Проведене дослідження інформаційного та адміністративного законодавства України стосовно контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації дозволило виявити наступне. Передусім, положення ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначають три види контролю: державний, парламентський, громадський [73]. При цьому, якщо парламентський контроль націлений на дотримання права людини на доступ до інформації, то

державний та громадський види контролю націлені на забезпечення розпорядниками інформації доступу до інформації, зокрема, публічної. Надалі вважаємо за доцільне акцентувати увагу на особливостях кожного виду контролю стосовно забезпечення права на доступ до публічної інформації, зокрема, в екологічній сфері. Водночас, слід зазначити, що у Законі України «Про доступ до публічної інформації» не достатньо коректно визначено види контролю. На нашу думку, парламентський контроль є різновидом державного контролю. Що стосується інших різновидів державного контролю, то у роботі (з огляду на обмежений обсяг монографії) буде проаналізовано внутрішній адміністративний контроль у самій системі органів виконавчої влади. До того ж, буде розглянуто ті органи виконавчої влади, компетенція яких пов'язана із діяльністю у екологічній сфері (їх перелік наведений у підрозділі 2.2 монографії), а також певні органи, компетенція яких пов'язано із діяльністю у інформаційній сфері.

Передусім, визначимо особливості державного контролю, зокрема, щодо дотримання права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. У зв'язку з цим доцільно проаналізувати пропозиції В. І. Мельченка, якій досліджував схожу проблему: питання державного контролю за режимом доступу до відкритої інформації [170]. На нашу думку, слід погодитися з В. І. Мельченком, який відмічає, що державний контроль за режимом доступу до відкритої інформації є одним із видів адміністративно-правової діяльності та представляє собою «формально визначені, врегульовані нормами адміністративного права процедури (сукупність послідовно здійснюваних дій), що спрямовані на забезпечення законності та правопорядку з метою забезпечення кожному можливості вільного одержання, використання, поширення та зберігання інформації, необхідної для реалізації його прав, свобод і законних інтересів, попередження та припинення неправомірних дій з боку суб'єктів владних повноважень, а також відновлення порушених прав [170, с. 8].

Характерною особливістю даного виду контролю є його пасивна форма, яка «проявляється здебільшого у відслідкуванні ситуації чи процесу в сфері доступу до інформації, впливу прийнятих управлінських рішень, правових актів на суспільні

відносини. При цьому використовуються методи не стільки перевірок, ревізій, скільки спостереження та аналізу» [171, с. 9]. Таким, чином, автор слушно акцентує увагу на особливостях контрольної діяльності, пов'язаної із забезпеченням права на доступ до відкритої інформації. Вважаємо, що цей висновок доцільно врахувати й у нашій роботі.

Серед іншого, цікавою є пропозиція В. І. Мельченка розглядати систему адміністративно-правових засобів державного контролю за додержанням режиму доступу до відкритої інформації через призму стадій контролю [171, с. 9]. При цьому, стадії – це «сукупність певних процесуальних дій, котрі об'єднує найближча мета» [171, с. 9].

У зв'язку із цим нагадаємо декілька наукових позицій стосовно видів стадій контрольної діяльності. Так, на думку В. М. Гаращука, існують наступні стадії: 1) підготовча стадія; 2) центральна стадія (аналітична); 3) підсумкова стадія [167, с. 238]. Відповідно, на підготовчій стадії: 1) здійснюється вибір об'єкта контролю; 2) визначається предмет контролю; 3) визначається засіб здійснення контролю; 4) підбираються (призначаються) особи, які будуть здійснювати контроль; 5) складаються плани його проведення. Водночас, на центральній стадії: 1) ведеться збір та обробка інформації; 2) аналіз інформації; 3) порівняння з реальним станом на об'єкті, що перевіряється. Нарешті, на підсумковій стадії здійснюється: 1) прийняття рішень за підсумками контролю; 2) доведення їх до адресату (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, які зацікавлені в результатах контролю); 3) надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті, наступний контроль за виконанням рішень, що прийняті за підсумками контролю стадія [167, с. 238-239].

На нашу думку, конструктивними постають пропозиції В. І. Мельченка щодо виділення наступних стадій контрольної діяльності за режимом доступу до відкритої інформації: 1) інформаційна (фактовстановлююча); 2) оціночна; 3) регулятивна [171, с. 9]. Як відмічає автор, виокремлення зазначених стадій обумовлено тим, що: «в даній сфері контрольної діяльності не завжди збігаються суб'єкт безпосереднього отримання інформації, суб'єкт оцінювання отриманої

інформації та суб'єкт реагування на оцінену інформацію. Це, очевидно, й свідчить про специфіку державного контролю за режимом доступу до відкритої інформації» [170, с. 61]. При цьому, контрольна діяльність, і з цим слід цілком погодитися, – це «насамперед інформаційна діяльність, яка, водночас, є системоутворюючою, тоді як інші стадії – результат її існування (без неї їх існування неможливе!)» [171, с. 9].

Проведені дослідження показали, що парламентський контроль за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері спирається передусім на існуючі загальні засади парламентського контролю. Наразі, в Україні положення щодо парламентського контролю містяться у Конституції України (п. 33 ст. 85), згідно з якими передбачено відповідні структури та їх законодавчу регламентацію [1]. Так, Верховна Рада України (далі – ВРУ) «здійснює парламентський контроль у межах, визначених цією Конституцією», відповідно до чого має низку спеціальних контрольних органів. Насамперед, парламентський контроль здійснюється безпосередньо ВРУ на пленарних засіданнях. Разом з тим, його здійснюють ще: 1) комітети ВРУ; 2) постійні комісії ВРУ; 3) народні депутати; 4) спеціальні слідчі комісії.

Підкреслимо, що окремою формою парламентського контролю слід вважати відповідну діяльність Уповноваженого ВРУ з прав людини (далі – Уповноважений). При цьому, діяльність Уповноваженого розглядається у двох аспектах: з одного боку – це захист прав і свобод людини; з іншого боку – контроль за діяльністю усіх гілок влади та посадових осіб різних рівнів, аби запобігти порушенню ними прав людини. Саме тому головною рисою правового статусу Уповноваженого є незалежність [172].

Прикладом ефективного безпосереднього парламентського контролю є парламентські слухання, зокрема: 1) «Рівні права та рівні можливості в Україні: реалії та перспективи» (від 21 листопада 2006 року); 2) «Про стан дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян» (від 10 грудня 2008 року) [173]; 3) «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» (від 3 липня 2014 року) [174].

Наведемо декілька важливих положень, які можуть слугувати прикладом створення умов для дотримання інформаційних прав громадян, зокрема, щодо їх права на доступ до публічної інформації, у тому числі в екологічній сфері. Передусім, у Рекомендаціях парламентських слухань у 2014 році підкреслюється, що у переліку пріоритетів стратегічного розвитку України особливе місце повинні займати захист прав, свобод і безпеки громадян в інформаційній сфері [174]. Враховуючи існуючі труднощі у цій сфері, на парламентських слуханнях, серед іншого, рекомендовано наступне [174].

По-перше, внести зміни до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», спрямовані на розвиток інформаційного суспільства. По-друге, розробити та внести на розгляд ВРУ проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України з урахуванням практики застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» та з метою усунення правових колізій, що виникли внаслідок прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації» [174]. По-третє, підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України загальнодержавну програму розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2016-2020 роки. По-четверте, утворити державний орган чи координаційний центр для здійснення контролю та регуляції політики в галузі інформаційної безпеки України [174].

Разом з тим, повноваження парламентського контролю щодо дотримання права на доступ до публічної інформації, зокрема, в екологічній сфері, покладається і на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений) (ст. 101 Конституції України). Слід зазначити, що передусім Уповноважений є посадовою особою, до якої кожен громадян може звернутися у разі незадоволення адміністративним рішенням, процесом його прийняття, а також діями працівників державного апарату. Таким чином, його завдання – захист прав громадян. Реалізуючи механізм захисту прав і свобод людини і громадянина,

Уповноважений повинен керуватися принципом верховенства права, уникаючи політичних розбіжностей представників влади [175].

Дослідження показали, що для реалізації контрольної функції, Уповноваженому надано широкі повноваження, серед яких: 1) одержувати будь-яку інформацію, ознайомлюватися з будь-якими документами (у тому числі, секретними); 2) відвідувати будь-які органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства та організації (у тому числі будь-які «закриті» структури й опитувати осіб, які там утримуються); 3) право бути присутнім на засіданнях будь-яких органів державної влади, судів усіх інстанцій; 4) звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини; 5) перевіряти стан дотримання прав і свобод людини державними органами, у тому числі тими, що провадять оперативно-розшукову діяльність; 6) запрошувати посадових і службових осіб для одержання пояснень, вимагати від них сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підлеглих їм установ, підприємств і організацій [172]. При цьому, усі структури, до яких звертається Уповноважений, зобов'язані співпрацювати з ним і надавати йому необхідну допомогу, зокрема, забезпечувати доступ до матеріалів і документів та надавати інформацію, а також давати роз'яснення щодо фактичної і правової підстави своїх дій та рішень.

Слід зазначити, що на рівні парламентського контролю найбільш дієвим способом, у разі порушення права на доступ до публічної інформації, зокрема, в екологічній сфері, є звернення особи до Уповноваженого. Законом [172] визначено організаційно-правові засади механізму звернення до Уповноваженого. Відповідно до цього механізму, особі протягом року після виявлення порушення прав і свобод людини і громадянина слід написати звернення до Уповноваженого, яке міститиме відповідно до Закону необхідну інформацію (ч. 2 ст. 17 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини») [172]. Слід враховувати, що якщо Уповноваженим було виявлено порушення права на доступ до публічної інформації, ним/нею вноситься подання до органу влади – розпорядника і адресата подання, які зобов'язані протягом місяця усунути порушення права на доступ до публічної інформації, у тому числі, в екологічній сфері. Варто зазначити, що за

умови, якщо Уповноваженим буде виявлено, що право на доступ до публічної інформації, у тому числі в екологічній сфері, було порушено, відповідний розпорядник інформації нестиме, залежно від ситуації, адміністративну або кримінальну відповідальність у разі невиконання вимог Уповноваженого.

Після подачі скарги громадянин також має право (згідно зі ст. 18 Закону України «Про звернення громадян» [176]): 1) особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, 2) подавати додаткові матеріали або наполягати на їх витребуванні прокуратурою, 3) особисто брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви, 4) знайомитися з матеріалами перевірки, 5) бути присутнім при розгляді заяви чи скарги, 6) висловлювати (як усно, так і письмово) вимогу щодо дотримання таємниці розгляду його скарги, 7) вимагати компенсації збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Аналіз здійснення парламентського контролю за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері дозволив переконатися у тому, що цей контроль проходить три стадії, що були виділені В. І. Мельченком [170, с. 61-77]: інформаційну, оціночну та регулятивну. Наприклад, саме у межах інформаційної стадії ВРУ в порядку контролю може вимагати від урядових установ, міністерств, відомств звіти, які містять відомості про їх діяльність щодо забезпечення інформацією заінтересованих осіб. Наприклад, щодо кількості: 1) випадків відмови в наданні доступу до публічної інформації в екологічній сфері із зазначенням мотивів таких відмов; 2) кількості та обґрунтуванні застосування режиму обмеженого доступу до окремих видів публічної інформації в екологічній сфері; 3) кількості скарг на неправомірні дії посадових осіб, які відмовили в доступі до інформації в екологічній сфері [177, 178]. Що стосується парламентського контролю за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері на оціночній стадії, то встановлено, що однією із його форм може бути спеціальна доповідь щодо дотримання зазначеного права, яку Уповноважений ВРУ може представити Верховній Раді України у разі необхідності. До речі, з цього приводу може бути прийнята відповідна Постанова ВРУ, яка має бути обов'язково опублікована в офіційних виданнях Верховної Ради

України. Дійсно, слід погодитися з В. Г. Афанасьєвим у тому, що саме на цій стадії відбувається «оцінка фактів як таких, що відповідають чи не відповідають законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам тощо» [166, с. 125], тобто певним управлінським рішенням.

Вважаємо, що регулятивна стадія парламентського контролю за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері характеризується, серед іншого, розглядом різноманітних пропозицій на засіданнях відповідного комітету Верховної Ради України, пов'язаних із необхідністю прийняття нових законодавчих актів або внесення обґрунтованих змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів у сфері доступу до публічної інформації. При цьому, за необхідності, комітет готує висновок на розгляд ВРУ.

У роботі відстоюється позиція, що контроль за діяльністю державних органів інститутами громадянського суспільства значно сприятиме становленню правової держави та інформаційного суспільства в Україні, а також допомагає державі створювати умови для реалізації передусім громадянами своїх інформаційних прав. Варто нагадати, що згідно зі ст. 38 Конституції України [1], громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Таким чином, на конституційному рівні гарантовано здійснення громадському контролю, зокрема, за діяльністю органів держави. Суб'єктами такого контролю є громадяни, громадські організації та політичні партії, профспілки та інші учасники громадянського суспільства (домові та вуличні комітети, трудові колективи тощо) [179]. Слід зазначити, що особливість громадського контролю насамперед проявляється у тому, що всі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави. Це, у свою чергу, визначає наступну особливість громадського контролю – відсутність юридично-владного змісту у правах та обов'язках. Саме тому рішення за результатами проведення громадського контролю мають, як правило, рекомендаційний характер. Підкреслимо, що характерною рисою громадського контролю є попередження правопорушень у сфері діяльності органів державної



влади за допомогою засобів суспільного впливу. Необхідно мати на увазі, що громадський контроль здійснюється у різноманітних формах (вибори, референдуми, загальнонародні обговорення тощо), а також через структури громадянського суспільства.

Погоджуємося із думкою Є. І. Захарова щодо визначення поняття «громадський контроль» – це «публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод і на повагу до них» [180]. Вважаємо, що ця думка поширюється і на дотримання права особи на доступ до публічної інформації, зокрема, в екологічній сфері.

Аналіз роботи О. І. Косілової [181] дозволяє встановити, що «до механізмів громадського контролю в Україні зазвичай відносять звернення, інформаційні запити, опитування, громадські слухання, моніторинг діяльності органів державної влади» [181, с. 43]. Вважаємо, що такі механізми доцільно використовувати і під час громадського контролю за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. У нашій роботі підтримується точка зору О. І. Косілової [181], що «однією з форм громадського контролю є створення громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади, які здійснюють різноманітні проекти та моніторинг діяльності державних органів» [181, с. 43], у тому числі щодо дотримання права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. Аналіз Постанови КМУ від 3 листопада 2010 року № 996 [182] дозволив і нам, і О. І. Косілової з'ясувати, що було створено 13 громадських рад при міністерствах, 49 – при інших центральних органах виконавчої влади та 26 – при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях [182]. Слушно зазначає О. І. Косілова, що «основними формами діяльності громадських

рад є інформаційно-консультативні проекти, громадські обговорення, створення громадських приймальень, моніторинг громадської думки щодо діяльності органів виконавчої влади за допомогою сучасних засобів інформаційних технологій «Електронна демократія», реалізація спільних проектів тощо» [181, с. 43].

Наприклад, під час проведення електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади має оприлюднювати на своєму офіційному веб-сайті та на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» інформаційне повідомлення про проведення електронних консультацій, текст проекту нормативно-правового акту, винесеного на обговорення.

Проведений у роботі [181] моніторинг ситуації засвідчив, що «діяльність більшості громадських рад при міністерствах і відомствах має формальний характер, а в деяких органах влади таких структур не існує взагалі. Доступна ж громадськості інформація не висвітлює діяльність рад та їх роль у прийнятті політичних рішень відповідних державних органів» [181, с. 43]. На жаль, на сьогодні така тенденція існує і в тих органах виконавчої влади, компетенція яких пов'язана із діяльністю в екологічній сфері.

Варто погодитися із тим, що важливу роль у здійсненні громадського контролю в Україні відіграють громадські правозахисні об'єднання, які передусім «здійснюють моніторинг законодавства, судової й адміністративної практики в галузі прав людини» [181, с. 43; 183, с. 12]. Очевидно, що ці громадські правозахисні організації здійснюють свою діяльність як суб'єкти контролю і стосовно розпорядників публічної інформації в екологічній сфері.

Наприклад, 27-28 червня 2015 року в Одесі відбувся перший тренінг «Громадський моніторинг забезпечення права на доступ до публічної інформації в діяльності правоохоронних органів», організований Асоціацією українських моніторів дотримання прав людини (Асоціацією УМДПЛ) у співпраці з Секретаріатом Уповноваженого ВРУ з прав людини [184]. Під час занять були опрацьовані питання механізмів виявлення порушень права на інформацію, реагування на безпідставні відмови у наданні інформації, притягнення винних до відповідальності, балансу дотримання права на доступ до публічної інформації та

захисту персональних даних, співпраці громадськості з регіональними координаторами, обміну кращим досвідом між моніторами, запровадження дієвого громадського контролю [184].

Важливим завданням проекту є започаткування системи парламентсько-громадського контролю в даній сфері за схемою «Омбудсман плюс», тобто спільної діяльності за участі працівників Секретаріату Уповноваженого та «плюсів» – громадських моніторів. Подібний позитивний досвід вже є в галузі запобігання катуванням та неналежного поведіння в місцях несвободи, де представники громадськості залучені до здійснення моніторингових візитів в рамках реалізації Національного превентивного механізму [184]. Вважаємо, що такий досвід доцільно використовувати і під час громадського контролю за розпорядниками публічної інформації в екологічній сфері.

Крім того, на тренінгу було розкрито наступні питання: 1) ключові проблеми із забезпечення доступу до публічної інформації; 2) доступ до публічної інформації в Україні; 3) завдання Уповноваженого в частині виконання норм Закону України «Про доступ до публічної інформації»; 4) публічна інформація та «право знати» в Україні. Право на інформацію як основоположне право людини; 5) практичні аспекти здійснення контролю доступу до публічної інформації у сфері діяльності державних органів; 6) моніторинг як окремий вид дослідження (проблема, мета, об'єкт, предмет, робочі гіпотези). Вважаємо, що потребують спеціальної уваги громадських рад, які функціонують при органах виконавчої влади – розпорядників публічної інформації в екологічній сфері, питання практичного впровадження парламентсько-громадського контролю за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, які були презентовані на зазначеному тренінгу.

Наступний вид контролю за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, який вважаємо за необхідне проаналізувати, це внутрішній адміністративний контроль. Встановлено, що внутрішній адміністративний контроль може бути не лише відомчим, але й «позавідомчим» (водночас всередині органів виконавчої влади); він потрібний для систематичної

перевірки виконання рішень об'єктами управління [67, с. 355]. Слід усвідомлювати важливу роль адміністративного контролю, яку він відіграє у зміцненні державної дисципліни, законності при формуванні ОБВ України. Крім того, під час адміністративного контролю за діяльністю ОБВ України, він здійснюється, серед іншого, і за процесами надання ними управлінських послуг та забезпечення конституційних прав і свобод громадян.

Важливо відмітити, що суб'єктами адміністративного контролю постають усі ОБВ України (їх посадові особи). За своєю суттю, цей контроль врівноважує діяльність ОБВ України. Виходячи із цього, кожен керівник повинен: по-перше, здійснювати контроль за підлеглими; по-друге, контролювати виконання ними його розпоряджень (чи делегувати частину своїх повноважень). Таким чином, це свідчить про необхідність систематичного здійснення адміністративного контролю. При цьому, в обов'язковому порядку результати та висновки, отримані завдяки адміністративному контролю, мають передаватися до вищого органу. Підкреслимо, що головною метою адміністративного контролю є перевірка: 1) якості виконання поставлених завдань; 2) своєчасного виявлення проблем; 3) концентрації зусиль на корегуванні ситуації оперативного вжиття заходів щодо забезпечення виконання завдань [165, с. 219].

Запропоновано передусім дослідити відповідну контрольну діяльність Міністерства екології та природних ресурсів (далі – Мінприроди) України. Правовим підґрунтям цього дослідження поставали наступні нормативно-правові акти: Положення про Міністерство екології та природних ресурсів [185]; Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 2 червня 2011 року № 86 «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації» [186]; Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 9 серпня 2011 року № 281 «Про організацію виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» [187]; Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 9 вересня 2011 року № 321 «З метою забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» [188]; Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 11 листопада 2011 року № 444 «Про

забезпечення доступу до публічної інформації» [189]; Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 22 грудня 2011 року № 561 «Про затвердження переліку видів екологічної інформації та регламенту розміщення її на веб-сайті Мінприроди» [190]; Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 3 лютого 2012 року № 42 «Про затвердження порядку розгляду запитів на публічну інформацію, що надійшли до Мінприроди» [191].

Аналіз положень зазначених нормативно-правових актів [185–191], передусім, джерела [190] дозволив дійти висновків, що Міністерство екології та природних ресурсів України здійснює відомчий адміністративний контроль за дотриманням права особи на доступ до різноманітної публічної інформації, розпорядником якої воно є, наприклад: публічна інформація, пов'язана із взяттям на державний облік об'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і стан атмосферного повітря, видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря; публічна інформація щодо державного обліку чисельності об'єктів тваринного світу та обліку обсягів їх добування; публічна інформація щодо порядку надання інформації про стан навколишнього природного середовища і порядок організації та проведення публічних слухань або відкритих засідань з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище; публічна інформація щодо захисту інформації з обмеженим доступом; нормативи допустимих рівнів шкідливого впливу фізичних та біологічних факторів на стан навколишнього природного середовища; перелік пестицидів і агрохімікатів, дозволених для використання, та щорічні доповнення до нього, регламенти їх застосування; інформація про акредитацію підприємств, установ та організацій, які проводять державні випробування пестицидів та агрохімікатів; інформація щодо державної екологічної експертизи стосовно об'єктів, рішення щодо затвердження (схвалення) яких приймається КМУ; інформація щодо лімітів на спеціальне використання ресурсів тваринного і рослинного світу, у т. ч. на територіях природно-заповідного фонду; інформація щодо формування національної екологічної мережі, програм та схем її формування; інформація щодо ведення державних кадастрів рослинного і тваринного світу; положення про території та

об'єкти природно-заповідного фонду, а також положення про території та об'єкти, які мають особливу екологічну, наукову, естетичну, господарську, а також історико-культурну цінність; інформація щодо поточної природоохоронної, наукової, еколого-освітньої, міжнародної діяльності установ природно-заповідного фонду; інформація загальнодержавної інформаційно-аналітичної системи моніторингу навколишнього природного середовища [190].

Слід підкреслити, що структурні підрозділи Міністерства екології та природних ресурсів України здійснюють забезпечення дотримання строків розгляду та підготовки проектів відповідей на запити і щомісяця першого числа наступного за звітним місяцем надають до Відділу взаємодії із ЗМІ та зв'язків з громадськістю інформацію про опрацювання виконавцем запитів за попередній місяць. Відділ взаємодії із ЗМІ та зв'язків з громадськістю формує узагальнюючі звіти щодо запитів на інформацію структурними підрозділами та забезпечує їх оприлюднення на веб-сайті Мінприроди України та надання до Державного комітету телебачення та радіомовлення (далі – Держкомтелерадіо) України [191]. Отже, Відділ взаємодії зі ЗМІ та зв'язків з громадськістю постає суб'єктом контролю першого рівня. Цей Відділ здійснює моніторинг строків виконання запитів, розміщення публічної інформації в екологічній сфері (інформаційна стадія), а також проводить оцінку відповідності існуючим вимогам законодавства щодо строків надання відповіді на запити, наповненості інформацією різноманітних розділів веб-сайту Мінприроди України (оціночна стадія контролю).

Вважаємо за необхідне підкреслити, що відповідь на запит надається [73] протягом п'яти робочих днів з дня надходження запиту у спосіб, обраний запитувачем. У разі, коли запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, інформації про стан навколишнього природного середовища, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних ситуацій, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян, відповідь надається протягом 48 годин з дня отримання запиту. У разі, коли запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної

кількості даних, строк його розгляду може бути продовжено до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розгляду запитувачу повідомляється в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня надходження запиту [73]. Водночас регулююча стадія контролю, що полягає у прийнятті відповідних рішень щодо виправлення недоліків у роботі структурних підрозділів, належить до компетенції першого заступника Міністра (суб'єкт контролю другого рівня).

Вважаємо, що наступним органом, що здійснює відомчий адміністративний контроль щодо дотримання права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, є Державне агентство водних ресурсів України (далі – Держводагентство), Положення про яке затверджено Постановою КМУ від 20 серпня 2014 року № 393 [192]. З'ясовано, що правовим підґрунтям контрольної діяльності Агентства постають: Наказ Держводагентства від 31 січня 2012 року № 45 «Про затвердження переліку видів публічної інформації, включаючи екологічну, розпорядником якої є Держводагентство України, та регламенту розміщення такої інформації» (із змінами, внесеними наказом Держводагентства від 18 лютого 2015 року № 18) [193]; Наказ Держводагентства від 10 листопада 2011 року № 229 «Про затвердження переліку відомостей, що становлять службову інформацію в Держводагентстві України» (зі змінами, внесеними наказом Держводагентства від 18 лютого 2015 року № 18) [194]; Наказ Держводагентства від 3 січня 2013 року № 5 «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію, в Державному агентстві водних ресурсів України» [195]; Наказ Держводагентства від 23 грудня 2011 року № 300 «Про забезпечення доступу до публічної інформації Державного агентства водних ресурсів України» (із змінами внесеними згідно наказу Держводагентства від 23 жовтня 2012 року № 309) [196]; Наказ Держводагентства від 9 квітня 2012 року № 186 «Про затвердження Положення про систему обліку публічної інформації в Держводагентстві України» [197].

Аналіз положень зазначених нормативно-правових актів дозволив встановити, що на інформаційній стадії контролю відбувається моніторинг:

- а) строків розгляду запитів на інформацію, оприлюднення публічної інформації на офіційному веб-сайті Держводагентства України, у журналі «Водне господарство України»;
- б) присутності проектів нормативно-правових актів, відповідальним розробником яких є Держводагентство України, на офіційному веб-сайті Агентства та урядовому сайті «Громадське суспільство і влада»;
- в) ведення загального реєстру запитів на інформацію, отриманих поштою, електронною поштою, факсом та телефоном;
- г) щоквартального інформування Держкомтелерадіо України щодо оприлюднення проектів нормативно-правових актів, розробником яких є Держводагентство України;
- д) умов для подання письмових запитів на отримання публічної інформації громадянами з обмеженими фізичними можливостями та ін.

На оціночній стадії контролю відбувається порівняння існуючого стану справ з загальними вимогами, наприклад, щодо ведення системи обліку публічної інформації, в якій реєструються документи, що знаходяться у володінні Держводагентства України. Регулююча стадія контролю – у компетенції заступника Голови Держводагентства України. До того ж, положеннями відповідного наказу Агентства передбачено сприяння представникам інститутів громадянського суспільства у здійсненні громадського контролю за забезпеченням Держводагентством України доступу до публічної інформації.

Слід підкреслити, що для встановлення факту контролю та особливостей здійснення відомчого адміністративного контролю іншими органами виконавчої влади – розпорядниками публічної інформації в екологічній сфері було проаналізовано наступні нормативно-правові акти: Указ Президента України від 23 квітня 2011 року № 500 «Про Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України» [198]; Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 403 «Про Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України» [199]; Указ Президента України від 16 січня 2013 року № 20 «Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій» [200]; Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 454 «Про Державну екологічну інспекцію



України» [201]; Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25 липня 2012 року № 463 «Про затвердження Порядку складання та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство аграрної політики та продовольства України» [202]; Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 15 «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» [203]; Наказ Держземагентства України від 6 червня 2011 року № 23 «Про реалізацію Закону України «Про доступ до публічної інформації» [204]; Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 12 червня 2012 № 344 «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації у Держрибагентстві України» [205]; Наказ Державної інспекції ядерного регулювання України від 12 серпня 2011 року № 121 «Порядок складання та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Держатомрегулювання України» [206]; Наказ Державної служби з надзвичайних ситуацій України від 13 серпня 2013 року № 514 «Про затвердження Переліку видів публічної інформації, розпорядником якої є Державна служба України з надзвичайних ситуацій» [207]; Наказ Державної екологічної інспекції України від 20 серпня 2015 року № 69 «Про визначення відповідальної особи з питань забезпечення доступу до публічної інформації» [208].

Проведені дослідження дозволили встановити, що відомчий адміністративний контроль органів виконавчої влади, зазначених у наведених нормативно-правових актах, відбувається також на трьох стадіях (інформаційна, оціночна, регулятивна). Тобто, спостерігається однаковий підхід у різних суб'єктів відомчого адміністративного контролю в екологічній сфері. Водночас, самі розпорядники цієї інформації одночасно постають і суб'єктами відомчого адміністративного контролю за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. При цьому, ґрунтуючись на аналізі існуючих нормативно-правових актів, було встановлено наступне: у структурі органів виконавчої влади, компетенція яких поширюється на екологічну сферу, за різними відділами закріплені повноваження щодо: а) організації в установленому порядку доступу до публічної інформації, аналізування та надання відповідей на запити; б) контролю

строків надання відповідей на запити, якості інформаційної наповненості відповідей на запити, веб-сторінок та ін. На нашу думку, існування контрольних структур усередині зазначених органів виконавчої влади постає лише необхідною умовою належної охорони права особи на доступ до публічної інформації, але не достатньою.

Вважаємо, що достатні умови потребують паралельного здійснення передусім: а) громадського контролю (наприклад, активізації діяльності громадських рад, які існують при зазначених органах виконавчої влади); б) парламентського контролю (використовуючи різні його форми); в) так званого «позавідомчого» адміністративного контролю та ін.. Вважаємо за доцільне акцентувати увагу на особливостях так званого «позавідомчого» адміністративного контролю, наприклад, за інформаційним наповненням офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади, що є розпорядниками публічної інформації в екологічній сфері. Нагадаємо, що оприлюднення зазначеної публічної інформації відповідними структурними підрозділами розпорядника постає пасивною формою доступу особи до публічної інформації в екологічній сфері. Вважаємо, що для забезпечення такої форми доступу особі необхідна реалізація одного із напрямів становлення інформаційного суспільства в Україні – створення інформаційно-комунікаційної інфраструктури в екологічній сфері. До речі, у першому розділі монографії було обґрунтовано, що екологічна сфера має поставати однією із сфер розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Аналіз змісту офіційного сайту Державного агентства з питань електронного урядування України [209] дозволив з'ясувати, що основою розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури у сфері охорони навколишнього природного середовища є створення і забезпечення мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації, побудованої з використанням геоінформаційних технологій збирання, зберігання, обробки та передачі екологічної інформації з метою проведення аналізу, моделювання і прогнозування стану охорони навколишнього природного середовища. Інформаційно-аналітична система, що

функціонує на основі інтегрованої інформації про різні види виробничої діяльності, повинна вирішувати питання прогнозування забруднення навколишнього природного середовища, проведення аналізу та оцінки ризику еколого-економічних конфліктів, прогнозування наслідків техногенного впливу і природних катастроф для надійного захисту екологічного простору України та раціонального використання природних ресурсів. Регіональними елементами мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи є такі об'єкти моніторингу, як атмосферне повітря, поверхневі та підземні води, ґрунти і зелені насадження, екзогенні процеси; окремо необхідно виділити транспортні магістралі, промислові підприємства і міські інженерні господарства.

Моніторинг зазначено сайту дозволив встановити, що для удосконалення системи охорони навколишнього природного середовища необхідно забезпечити:

- використання і розвиток інформаційно-комунікаційних технологій у сфері екології та використанні природних ресурсів;

- реалізацію проектів і виконання програм з використанням інформаційно-комунікаційних технологій у галузі сталого виробництва, споживання, екологічно безпечної утилізації та переробки відповідних компонентів;

- створення на базі інформаційно-комунікаційних технологій систем прогнозування та моніторингу впливу природних і техногенних катастроф на навколишнє природне середовище [209].

Виходячи із положень Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [23] на сайті [209] акцентовано увагу на тому, що політика забезпечення доступу до інформації та знань спрямована на:

- підтримку інституціональних зусиль з нарощення потенціалу;
- надання доступу до суспільно необхідної інформації;
- запровадження механізму вільного, спрощеного та безоплатного доступу, в тому числі з використанням Інтернету, до інформації, що міститься в державних реєстрах, у визначених законом випадках;
- забезпечення розвитку суспільного телебачення і радіомовлення;

– створення і впровадження єдиної інформаційної системи надбань документальної спадщини [23].

Аналіз Положення про Державне агентство з питань електронного урядування в Україні (Постанова КМУ від 1 жовтня 2014 року № 492 [210]) дозволив з'ясувати, що Агентство:

– проводить моніторинг інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади та про його результати інформує щороку КМУ;

– координує та контролює діяльність органів виконавчої влади, пов'язану із створенням та інтеграцією електронних інформаційних систем і ресурсів в Єдиний веб-портал органів виконавчої влади та наданням інформаційних та інших послуг через електронну інформаційну систему «Електронний уряд»;

– здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю Агентства, а також підприємств, що належать до сфери його управління;

– здійснює нагляд і контроль за формуванням та виконанням Національної програми інформатизації.

Таким чином, Державне агентство з питань електронного урядування України дійсно здійснює так званий «позавідомчий» адміністративний контроль за дотриманням права особи на доступ (у пасивній формі) до публічної інформації в екологічній сфері. Водночас, аналіз підзаконних нормативно-правових актів України дозволив встановити, що і Державний комітет телебачення та радіомовлення України постає суб'єктом «позавідомчого» адміністративного контролю щодо дотримання права особи на доступ (у активній та пасивній формі) до публічної інформації в екологічній сфері. До речі, яскравим прикладом контрольної діяльності в межах оціночної стадії є Порядок проведення моніторингу інформаційного наповнення веб-сайтів органів виконавчої влади [211]. Відповідно до вказаного Порядку, Державний комітет телебачення та радіомовлення України проводить моніторинг інформаційного наповнення веб-сайтів ОБВ України [211]. При цьому, мета моніторингу наступна. По-перше, оцінити рівень інформаційного наповнення веб-сайтів ОБВ відповідно до вимог

нормативних актів, які визначають обов'язковість розміщення інформації на веб-сайті. По-друге, забезпечити повноту, актуальність та зручність доступу до цієї інформації.

Цікаво, що даним Порядком визначено показники, за якими й оцінюється рівень інформаційного наповнення веб-сайту. Перший показник – це показник наявності інформації (визначає відношення кількості розміщених видів інформації до кількості видів інформації, обов'язковість розміщення яких на веб-сайті визначено нормативно-правовими актами). Другий показник – показник якості інформаційного наповнення, який характеризує повноту та актуальність інформації, розміщеної на веб-сайті, а також зручність доступу до неї [211].

У роботі поділяється позиція В. І. Мельченка щодо особливостей здійснення контролю на регулятивній стадії з боку Держкомтелерадіо України, які простежуються у результатах моніторингу інформаційного наповнення веб-сайтів розпорядників публічної інформації в екологічній сфері. По-перше, розробляються рекомендації щодо вдосконалення структури та функціонування веб-сайтів з метою: 1) забезпечення їх змістового інформаційного наповнення; 2) надання громадянам послуг через такі веб-сайти; 3) для забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. По-друге, формуються Таблиці для кожного ОБВ України, на основі яких узагальнюються дані щодо рівня інформаційного наповнення та представлення видів інформації на зазначених веб-сайтах. По-третє, готується аналітична довідка щодо стану інформаційного наповнення веб-сайтів (на відповідність вимогам нормативно-правових актів, забезпечення повноти та актуальності інформації, зручності доступу до неї, а також рекомендації щодо вдосконалення структури та функціонування цих веб-сайтів), яка подається на розгляд керівництву Державного комітету телебачення і радіомовлення України [212].

Дослідження показали, що так званий «позавідомчий» адміністративний контроль за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері здійснюють два центральних органи виконавчої влади України. Вважаємо, що виникає потреба у розмежуванні повноважень зазначених органів

щодо контролю за дотриманням зазначеного права особи. На нашу думку, необхідно розробити відповідні пропозиції до Положень цих органів, які б враховували потребу у ліквідуванні дублюючих функцій та повноважень. Корисним, з нашої точки зору, має бути дослідження такого питання, як ефективність контролю. Розуміючи його важливість та необхідність глибокого дослідження, у роботі на цей час поділяються позиція В. Я. Маліновського, який пропонує наступні параметри ефективності: 1) стратегічна спрямованість контролю; 2) орієнтація на результати; 3) орієнтація на суть роботи; 4) своєчасність контролю; 5) гнучкість контролю; 6) простота контролю; 7) економічність контролю (переваги від контролю повинні бути більшими, ніж затрати на його здійснення) [163, с. 238].

На нашу думку, 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. При цьому слід враховувати, що Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» закріплює спеціальну назву для таких органів – це так звані «інспекції».

Разом з тим, проведене дослідження не буде повним, якщо не акцентувати спеціальну увагу на напрямках удосконалення організаційно-правових засад контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, зокрема, в екологічній сфері. Очевидно, що мова має йти про доктринальні та законодавчі пропозиції щодо вказаного вдосконалення. Аналіз існуючих наукових напрацювань дозволив дійти висновку щодо доцільності погодитися з запропонованими В. С. Шапіро трьома основними пропозиціями [213]. По-перше, доцільно більш ґрунтовно підходити до визначення кола суб'єктів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність в інформаційній сфері. При цьому, автор наголошує на особливій ролі та значенні органів виконавчої влади, яка «здійснює управління найбільш важливими сферами суспільного життя, відповідно, і основний обсяг контрольних функцій, також покладається на неї» [213, с. 174]. Вважаємо, що це стосується і екологічної сфери, яка постає однією із сфер

розвитку інформаційного суспільства та взаємодіє з інформаційною сферою. Крім того, на думку автора, суттєву увагу слід приділити й регламентації процедурних аспектів контролю в інформаційній сфері та його організаційному забезпеченню. У зв'язку з цим необхідно у законодавчому порядку визначити: 1) у якому порядку, формах та способах має відбуватися контроль; 2) які заходи у процесі контролю та за його результатами вживаються або можуть вживатися; 3) на кому лежить обов'язок фінансового та матеріально-технічного забезпечення контрольної діяльності тощо [213, с. 175]. Дійсно, проведені дослідження підтверджують, що необхідно активізувати законотворчу діяльність в означених напрямках.

По-друге, необхідно проведення активної державної політики щодо підвищення рівня грамотності населенні у сфері використання можливостей сучасних інформаційно-комунікаційних технологій [213, с. 176]. По-третє, необхідна активна державна підтримка національної системи виробництва інформаційної продукції та її просування на міжнародній арені (зокрема, присутності українських інформаційних ресурсів у глобальних інформаційно-комунікаційних мережах) [213, с. 176].

Аналіз сайту Уповноваженого ВР України з прав людини дозволив встановити існування громадського обговорення Концепції законопроекту щодо вдосконалення окремих положень законодавчих актів у сфері доступу до публічної інформації [217] та аналізу практики застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» [73]. Передусім йдеться про існування окремих проблемних ситуацій, які неможливо (або надмірно складно) вирішити шляхом тлумачення Закону чи внесення змін до інших законів [217]. Як зазначається у Концепції [217], ці ситуації можна умовно поділити на дві групи: 1) питання, пов'язані з необхідністю удосконалення окремих положень Закону (усунення окремих недоліків); 2) питання утворення дієвого механізму незалежного державного нагляду за реалізацією Закону [217]. Підтримуємо точку зору, яка викладена у Концепції, що «наявність недоліків у чинному Законі негативно впливає на належну реалізацію права на доступ до інформації, зокрема в екологічній сфері, не дозволяє повною мірою впровадити прогресивні положення Закону, у тому числі

для здійснення ефективного контролю, призводить до неоднакової адміністративної та судової практики, юридичної невизначеності» [217].

Враховуючи інформацію на сайті Уповноваженого ВР України з прав людини, а також інформацію про діяльність громадських організацій [215], слід підкреслити, що 28 вересня 2015 року українські громадські організації закликали народних депутатів проголосувати за законопроект від 20 травня 2015 року № 2913 «Про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень» [214]. Цей законопроект спрямований на підвищення гарантій реального доступу громадян до публічної інформації. 17 червня його підтримав Комітет ВРУ з питань свободи слова та інформаційної політики, рекомендувавши парламенту прийняти його за основу. Комітет домагався включення цього проекту до порядку денного пленарних засідань на сесійний тиждень 6-9 жовтня [215].

Аналіз положень цього законопроекту дозволив переконатися, що він суттєво розширює повноваження наглядового органу за дотриманням Закону України «Про доступ до публічної інформації», яким є Секретаріат Уповноваженого ВРУ з прав людини. Наділення цього органу ефективними повноваженнями контролю у сфері доступу до інформації повністю відповідає міжнародним стандартам незалежності, не вимагає надмірного фінансування порівняно з варіантом створення нового органу та дозволяє запуснути механізм без зайвих зволікань. Крім цього, Законопроект № 2913 вдосконалює чинне законодавство у сфері доступу до інформації, зокрема, усуває неточності термінології і залишає чиновникам менше відмовок для ненадання інформації громадянам на інформаційний запит або надання її не по суті [214].

Водночас, громадські організації закликали Комітет ВРУ з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності невідкладно розглянути законопроект від 8 червня 2015 року № 2043а «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення державного контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, захист персональних даних та звернення громадян» [216].



Вважаємо за важливе ще раз зазначити, що з метою громадського обговорення на офіційному веб-сайті Уповноваженого у розділі «Право на інформацію – Аналітичні матеріали» розміщено Концепцію законопроекту щодо вдосконалення окремих положень законодавчих актів у сфері доступу до публічної інформації [217], підготовлену за підтримки спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи «Зміцнення інформаційного суспільства в Україні», а також Проекту Ради Європи та Уряду Канади «Впровадження європейських стандартів в українському медіа середовищі». Відомо, що під час проведення круглого столу «Імплементация Закону України «Про доступ до публічної інформації»: міжнародні зобов'язання, поточні виклики та законодавчі ініціативи» [218] учасники домовились до 1 березня 2015 року приймати правки до вказаної Концепції, які будуть враховані в подальшій роботі з метою якнайкращого вдосконалення цього документа.

У той же час, на офіційній веб-сторінці Уповноваженого зазначається, що «Офісом Омбудсмана планується у тісній взаємодії з інститутами громадянського суспільства запровадити системний і постійний моніторинг дотримання права на доступ до публічної інформації за моделлю «Омбудсман плюс». Ця модель вже довела свою ефективність під час успішної реалізації і впровадження національного превентивного механізму в Україні. До того ж, створення мережі незалежних громадських моніторів забезпечить необхідний контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації» [218]. Як вважають у Секретаріаті Уповноваженого, одним із дієвих шляхів вирішення проблем доступу до публічної інформації – є «проведення тренінгів і навчань, які Секретаріат продовжуватиме і надалі в рамках спільних проєктів за підтримки Ради Європи» [218]. На нашу думку, такі заходи необхідно вживати і для удосконалення дотримання права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері за допомогою зазначеної форми контролю.

Вважаємо за необхідне зосередити увагу на аналізі основних положень Концепції законопроекту [217]. Перш за все, було висунуто пропозицію щодо визначення ключового терміну – «публічна інформація» (ст. 1 Закону). Так, «публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами

та на будь-яких носіях інформація, 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» [73]. Водночас, адміністративна та судова практика засвідчили [214], що розпорядники інформації та суди по-різному розуміють цей термін і застосовують його неоднаково, що часто призводить до необґрунтованого обмеження права на доступ до публічної інформації. Дослідження показали, що умовно можна виділити три проблеми, пов'язані із застосуванням поняття «публічна інформація» на практиці: 1) розуміння «публічного» характеру інформації; 2) прив'язка інформації до передбачених законодавством обов'язків розпорядника; 3) доступ до інформації, якою розпорядник не володіє, але повинен був би володіти [217]. Ознайомлення з аналізом зазначених проблем дозволило дійти висновку, що існуючі пропозиції постають достатньо обґрунтованими і з ними можна погодитися. Зокрема, Концепція пропонує викласти ч. 1 ст. 1 Закону у такій редакції: «Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що знаходиться у володінні визначених цим Законом розпорядників публічної інформації, або інформація, якою такі розпорядники зобов'язані володіти відповідно до законодавства» [217]. Необхідно також внести зміни до п. 1 ч. 1 ст. 22 Закону, а саме замінити слова «відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством» на слова «відповідно до законодавства» [217].

Вважаємо, що удосконалення організаційно-правових засад контролю за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації (у тому числі і в екологічній сфері) потребує і врахування зарубіжного досвіду організації державного контролю, який було здійснено у роботі В. І. Курило [165, с. 165]. Зокрема, як відмічає автор, «ще у 1953 році було створено неурядову організацію вищих контрольних органів (ІНТОСАІ), мета якої полягає у вивченні та поширенні позитивного досвіду у контрольній практиці зарубіжних країн. До речі, до цієї організації входять контрольні органи 130 держав світу. Конгреси ІНТОСАІ

відбуваються кожні три роки. До того ж, видається журнал організації; проводяться семінари, конференції, здійснюється обмін стажистами» [165, с. 165]. У свою чергу, Ю. О. Тихомиров відмічав, що «у межах ІНТОСАІ діє Міжнародний центр розвитку контролю, головним завданням якого є підготовка, перепідготовка контролерів. На своєму ІХ конгресі, який відбувся у Лімі в 1977 р., ІНТОСАІ прийняла Лімську декларацію керівних принципів контролю, яка не втратила свого значення і актуальності і сьогодні» [219, с. 479].

Цікавим є зарубіжний досвід контрольної діяльності щодо використання конструктивних критеріїв класифікації видів контролю, наприклад, критерій: 1) контроль за законністю (виявити відповідність адміністративних дій і рішень букві закону); 2) контроль за доцільністю (виявлення своєчасності, способів, засобів і мотивів їх здійснення, оцінку їх ефективності та спроможності максимально відповідати публічним інтересам з мінімальною шкодою для індивідуальних прав і інтересів) [165, с. 158]. Режим законності зобов'язує адміністративні органи і посадові особи при реалізації своїх функцій по забезпеченню публічних інтересів діяти на основі закону і у встановлених ним межах. «У цьому розумінні термін «законність» виражає відповідність праву і є синонімом юридичної правомірності» [165, с. 158]. Водночас, контроль доцільності має ширше поле застосування, ніж контроль законності. Він встановлює відповідність адміністративних дій вимогам «доброї адміністрації» і включає їх оцінку з точки зору розумності, ефективності та моральності [220, с. 162-163].

На нашу думку, у межах цього підрозділу було зроблено лише перший крок у напряму дослідження організаційно-правових засад контролю за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. Безумовно, існує нагальна потреба у проведенні спеціального монографічного дослідження з цієї проблематики.

### **3.2. Юридична відповідальність за порушення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері**

Усвідомлюючи існування нерозривного зв'язку між реалізацією особою права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері та його забезпеченням державою, у роботі було наголошено на існуванні відповідного організаційно-правового механізму забезпечення вказаного права (підрозділ 2.1). Нагадаємо, що невід'ємною складовою другої частини (підсистеми) даного механізму постає організаційно-правовий механізм захисту права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, який включає органи держави та належні організаційно-правові заходи держави по відновленню порушеного права неправомірними діями суб'єктів владних повноважень за допомогою заходів відповідальності щодо суб'єктів владних повноважень, які вчинили ці правопорушення. Саме дослідження вказаної складової організаційно-правового механізму забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері пов'язано із детальним вивченням юридичної відповідальності. Варто також підкреслити, що зазначене питання набуває особливої актуальності в умовах зростання антропогенного впливу на навколишнє середовище, на чому неодноразово наголошувалося як на національному, так і на міжнародному рівні.

Проведені дослідження засвідчили, що юридична відповідальність посідає одне із визначальних місць як серед правових гарантій прав та свобод людини, так і серед гарантій законності взагалі [92, с. 188; 221, с. 297; 222, с. 431-432]. Традиційно юридичну відповідальність розглядають як у широкому розумінні – поєднання позитивної та негативної (ретроспективної) юридичної відповідальності, так і у вузькому розумінні – лише як негативну (ретроспективну) [223, с. 218-219]. Так, під позитивною юридичною відповідальністю науковцями розуміється вимога до майбутньої правомірної, активної та свідомої діяльності суб'єкта права, а під ретроспективною юридичною відповідальністю – негативна реакція держави на вчинення протиправного діяння. При цьому, деякими авторами наголошується на тому, що позитивну юридичну відповідальність, на відміну від негативної, можна

віднести скоріше до відповідальності соціальної, що має характер моральної категорії, аніж до відповідальності правового характеру [224]. У зв'язку із зазначеним, вважаємо за необхідне у роботі підтримати позицію тих науковців, які зазначають, що «позитивну юридичну відповідальність варто розглядати як передумову законності, забезпечення прав та свобод людини і громадянина, а негативну юридичну відповідальність – як правову гарантію, що має спеціальний характер» [225, с. 76]. Водночас, врахування тематики роботи також дозволяє дійти висновку щодо доцільності подальшого дослідження саме юридичної відповідальності у негативному значенні, яка і виступає правовою гарантією права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері.

На нашу думку, слід звернути увагу на те, що юридичну відповідальність в негативному значенні науковці розглядають у трьох аспектах: 1) як обов'язок особи зазнати позбавлень особистого, майнового або організаційного характеру (заходи державного примусу) за вчинене правопорушення [226, с. 371]; 2) як заходи (форми) державного примусу у вигляді позбавлень особистого, майнового, організаційного характеру, що застосовуються державними органами до правопорушника в жорсткій процесуальній формі [227, с. 286]; 3) як правовідносини між державою (в особі її компетентних органів чи посадових осіб) та особою, яка вчинила правопорушення, в результаті яких держава має право накладати стягнення, а правопорушник зобов'язаний їх зазнавати [228]. Разом з тим, виходячи із кореспондування суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, а також принципу законності, що лежить в основі юридичної відповідальності [92, с. 434], вважаємо, що юридичну відповідальність слід розуміти з точки зору поєднання всіх трьох вищевказаних аспектів.

Більше того, саме поєднання цих трьох аспектів в розумінні юридичної відповідальності і зумовлює її ознаки. Так, наприклад, О. Ф. Скакун до ознак юридичної відповідальності відносить наступні: 1) настає лише за вчинення правопорушень (винного діяння суб'єктом правопорушення); 2) виражається в обов'язку особи зазнавати позбавлень, певних втрат особистого, організаційного або майнового характеру, який виникає саме внаслідок вчинення правопорушення;

3) вказані втрати майнового, організаційного та особистого характеру визначаються виключно в межах санкцій норм права, якими встановлюється вид та міра втрат; 4) спирається на державний примус у формі правовідновлювальних (компенсаційних) та каральних способів; 5) здійснюється в ході правозастосовної діяльності з дотриманням певного процедурно-процесуального порядку і форм, встановлених законом. Порядок притягнення до юридичної відповідальності визначається нормами процесуального права, поза процесуальною формою юридична відповідальність є неможливою [92, с. 431-432].

Важливо усвідомлювати також, що залежно від функцій, що виконує юридична відповідальність (правовідновлююча та каральна (штрафна) [92, с. 435]), виділяються такі види юридичної відповідальності: 1) правовідновлююча – матеріальна та цивільна відповідальність; 2) каральна (штрафна) – кримінальна та адміністративна відповідальність. У більшості випадків, наслідком вчинення правопорушення є можливість застосування і правовідновлюючої, і каральної (штрафної) відповідальності. Не є винятком і вчинення правопорушень щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. До речі, ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» має назву – «Відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації» [73]. Так, наприклад, крім того, що чинним законодавством передбачена кримінальна та адміністративна відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації, у ч. 2 ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [73] також закріплено право осіб, на думку яких їхні права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом [73]. Таким чином, згідно з положеннями чинного законодавства, юридична відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації може мати як каральний (штрафний), так і правовідновлюючий характер.

Крім того, вважаємо, що юридична відповідальність (як каральна (штрафна), так і правовідновлююча) за порушення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері відіграє подвійне значення. Так, ґрунтуючись на зроблених у

дослідженні (підрозділ 1.2.) висновках щодо класифікації відносин в екологічній сфері (основні та забезпечувальні), вважаємо, що юридична відповідальність за порушення порядку надання доступу до публічної інформації в екологічній сфері: по-перше, безпосередньо сприяє забезпеченню доступу до публічної інформації в екологічній сфері; по-друге, у свою чергу, впливає на рівень охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, формування, збереження та раціонального використання екомережі.

Так, наприклад, закріплення юридичної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері (наприклад, такою може бути інформація щодо встановлених критеріїв, стандартів, лімітів і нормативів, які стосуються забезпечення екологічної безпеки) безпосередньо впливає на стан законності та дисципліни при наданні доступу до публічної інформації в екологічній сфері та, у свою чергу, може впливати на стан екологічної безпеки. Перш за все, це пояснюється тим, що своєчасне отримання юридичними та фізичними особами інформації щодо встановлених у законодавстві критеріїв, стандартів, лімітів і нормативів, які стосуються забезпечення екологічної безпеки, у свою чергу, впливає і на дотримання даних критеріїв, стандартів, лімітів і нормативів у їх діяльності, а отже, і на рівень екологічної безпеки в цілому.

Усвідомлюючи важливість дослідження усіх видів юридичної відповідальності, водночас, вважаємо за доцільне акцентувати увагу на аналізі адміністративної відповідальності як правової гарантії забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. Перш за все, слід зазначити, що під адміністративною відповідальністю у роботі розуміється сукупність адміністративних правовідносин щодо застосування уповноваженими органами (посадовими особами) передбачених нормами адміністративного права санкцій до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення [67, с. 434–435].

Варто усвідомлювати, що адміністративна відповідальність, як один із видів юридичної відповідальності, має як основні (родові), так і видові (похідні) ознаки, що властиві безпосередньо адміністративній відповідальності) [229, с. 252-253].

Так, серед похідних ознак адміністративної відповідальності, вченими зокрема виділяються наступні: 1) підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення; 2) суб'єктами, що притягують до адміністративної відповідальності, є органи, які уповноважені на це законом, зокрема суди та органи виконавчої влади; 3) суб'єктами адміністративної відповідальності є індивідуальні суб'єкти (громадяни, посадові особи, індивідуальні підприємці) та юридичні особи; 4) адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до суб'єктів адміністративних правопорушень стягнень як заходів відповідальності; 5) особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності, що характеризується порівняною простотою, оперативністю, економічністю, та, в той же час, містить необхідні гарантії законності, здійснення права на захист; 6) нормативну основу адміністративної відповідальності складають норми адміністративного права, що містять вичерпні переліки адміністративних правопорушень, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати, детально урегульовують процедуру адміністративного провадження [230, с. 342-343]. Слід відмітити, що дані ознаки адміністративної відповідальності є характерними для адміністративної відповідальності в цілому, втім при детальному дослідженні адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері (зокрема, її матеріально-правових та процесуально-правових аспектів) вони набувають особливого прояву.

Крім того, надаючи загальну характеристику адміністративній відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, варто звернути увагу на завдання, які вона виконує. Так, зокрема, ґрунтуючись на положеннях ст. 1 КУпАП [230], вважаємо за важливе визначити наступні завдання адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері: 1) охорона права юридичних та фізичних осіб (запитувачів) на доступ до публічної інформації в екологічній сфері в порядку та обсягах, передбачених законом; 2) охорона встановленого правопорядку під час забезпечення доступу до публічної інформації



в екологічній сфері; 3) зміцнення законності та запобігання вчиненню правопорушень суб'єктами владних повноважень та іншими розпорядниками публічної інформації в екологічній сфері; 4) здійснення виховного впливу на суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації в екологічній сфері у дусі точного та неухильного додержання Конституції та законів України, поваги до прав суб'єктів на доступ до публічної інформації в екологічній сфері у порядку та обсягах, встановлених законодавством, сумлінного виконання своїх обов'язків та відповідальності перед суспільством.

Продовжуючи дослідження адміністративної відповідальності як складової організаційно-правового механізму захисту права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, слід зазначити, що обов'язкового з'ясування потребують підстави такої відповідальності. Так, на думку О. Ф. Скакун, підставами будь-якої юридичної відповідальності є «сукупність обставин, наявність яких робить юридичну відповідальність можливою та належною» [92, с. 439]. При цьому, автор розрізняє підстави притягнення до юридичної відповідальності та підстави настання юридичної відповідальності. У свою чергу, під підставами притягнення до адміністративної відповідальності дослідником запропоновано розуміти склад правопорушення (суб'єкт, об'єкт, суб'єктивна та об'єктивна сторона правопорушення). Підставою ж настання юридичної відповідальності, у розумінні автора, є сукупність фактичної (факт здійснення правопорушення як суспільно-шкідливої поведінки) та юридичної підстави – сукупність обставин, які роблять юридичну відповідальність належною.

При цьому юридичними підставами юридичної відповідальності є: 1) нормативна підстава – наявність норми права, яка забороняє певну поведінку і встановлює відповідні санкції за її вчинення (за її допомогою відбувається визначення складу правопорушення); 2) відсутність підстав для звільнення від відповідальності та обставин, які виключають відповідальність (наприклад, стан крайньої необхідності, перебування в стані неосудності); 3) процесуальна підстава – правозастосовчий акт (рішення компетентного державного органу, яким накладається юридична відповідальність) [92, с. 439-440].

Проведені у роботі дослідження засвідчили обґрунтованість позицій науковців щодо розподілу підстав юридичної відповідальності на фактичні та юридичні. Водночас, у роботі поділяється пропозиція О. В. Кузьменко та В. К. Колпакова щодо розуміння нормативної підстави юридичної відповідальності. Зокрема, вказаними авторами було запропоновано під нормативною підставою юридичної відповідальності розуміти наступну систему правових норм: 1) матеріально-правові норми закріплюють загальні питання адміністративної відповідальності (завдання, система законодавства про адміністративні правопорушення, підстави і суб'єкти відповідальності, система адміністративних стягнень), визначають склади адміністративних правопорушень; 2) адміністративно-процесуальні норми – порядок проваджень у справах про адміністративні правопорушення; 3) організаційні норми – порядок створення, правове становище, підвідомчість суб'єктів адміністративної юрисдикції [229, с. 254]. Вважаємо, що дана система нормативних підстав є повною, з огляду на те, що відсутність правових норм, які визначають, наприклад, порядок здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення та підвідомчість певних груп справ, роблять неможливим здійснення правозастосовної діяльності щодо застосування адміністративних стягнень за вчинення конкретних адміністративних правопорушень, а отже і юридичну відповідальність належною.

Враховуючи обмежений обсяг монографічного дослідження, у роботі пропонується акцентувати увагу на розгляді саме нормативних підстав адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. Перш за все зазначимо, що на даний час нормативні підстави адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері визначені здебільшого Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КупАП) [230]. Зокрема, вказаний нормативно-правовий акт містить:

1) матеріально-правові норми (визначають передусім склади адміністративних правопорушень стосовно забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері; систему адміністративних стягнень);

2) процесуально-правові норми (визначають порядок здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення стосовно забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері);

3) організаційно-правові норми (визначаються суб'єкти уповноважені на складання протоколів про адміністративні правопорушення стосовно забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, а також розгляд справ про відповідні адміністративні правопорушення).

Проведений аналіз засвідчив, що на даний час норми КУпАП закріплюють різні за характером склади адміністративних правопорушень у сфері інформації, у тому щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, а саме:

1) загальні склади адміністративних правопорушень (об'єктом яких можуть відносини щодо встановленого порядку надання інформації як публічної, так і управлінської), що, у свою чергу, поділяються на:

1.1) загальні склади адміністративних правопорушень, предметом яких є виключно інформація в екологічній сфері:

– перекручення даних державного земельного кадастру, а також приховування інформації про стан земель, розміри, кількість земельних ділянок, наявність земель запасу або резервного фонду (ч. 1 ст. 53<sup>2</sup> КУпАП);

– приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитом посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними, в тому числі про їх аварійні скиди та відповідні наслідки (ч. 1 ст. 82<sup>3</sup> КУпАП);

– неповідомлення (приховування) або надання неправдивої інформації про загрозу посівам, деревним насадженням, іншій рослинності відкритого та закритого ґрунту, а також продукції рослинного походження від шкідливих організмів (п. 3 ч. 1 ст. 83<sup>1</sup> КУпАП);

– відмова від надання чи несвоєчасне надання за запитом повної та достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством (ст. 91<sup>4</sup> КУпАП).

1.2) загальні склади адміністративних правопорушень (предметом яких може бути в тому числі інформація в екологічній сфері), до яких відносяться порушення законодавства про державну таємницю (ст. 212<sup>2</sup> КУпАП), а саме:

а) засекречування інформації:

– про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту;

– про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися та загрожують безпеці громадян, іншої інформації, яка відповідно до законів та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути засекречена (п.2 ч.1 ст. 212<sup>2</sup> КУпАП);

б) безпідставне засекречування інформації (п. 3 ч. 1 ст. 212<sup>2</sup> КУпАП);

в) надання грифа секретності матеріальним носіям конфіденційної або іншої таємної інформації, яка не становить державної таємниці, або ненадання грифа секретності матеріальним носіям інформації, що становить державну таємницю, а також безпідставне скасування чи зниження грифа секретності матеріальних носіїв секретної інформації (п. 4 ч. 1 ст. 212<sup>2</sup> КУпАП);

г) порушення встановленого законодавством порядку надання допуску та доступу до державної таємниці (п. 5 ч. 1 ст. 212<sup>2</sup> КУпАП);

д) невжиття заходів щодо забезпечення охорони державної таємниці та незабезпечення контролю за охороною державної таємниці (п. 6 ч. 1 ст. 212<sup>2</sup> КУпАП).

2) спеціальні склади адміністративних правопорушень (об'єктом яких можуть бути відносини щодо встановленого порядку надання виключно публічної інформації, у тому числі і в екологічній сфері):

– неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено Законом України «Про доступ до публічної інформації» (ч. 1 ст. 212<sup>3</sup> КУпАП);

– порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме: необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна

відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації (ч. 2 ст. 212<sup>3</sup> КУпАП).

Вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що внаслідок розгалуженої системи адміністративних правопорушень, у правозастосовчій практиці може виникати конкуренція правових норм. Наприклад, якщо фізична та юридична особа звернулася до Державної служби України з питань картографії, геодезії та кадастру з інформаційним запитом щодо надання інформації про стан земель, а даним розпорядником було надано недостовірну інформацію, то у такому випадку виникає питання щодо того, яку саме матеріально-правову норму, передбачену КУпАП, слід застосовувати: чи ч. 2 ст. 212<sup>3</sup> КУпАП (яка передбачає відповідальність за надання недостовірної інформації за інформаційними запитами, передбаченими Законом України «Про доступ до публічної інформації»), чи все ж таки ч. 1 ст. 53<sup>2</sup> КУпАП, оскільки дана інформація є інформацією щодо екологічної сфери. З метою дотримання режиму законності в практиці застосування норм права при притягненні особи до адміністративної відповідальності, вважаємо, що конкуренція вказаних норм та правильність їх застосування має бути роз'яснена компетентними державними органами. І дане питання потребує подальшого опрацювання.

Зважаючи на те, що матеріально-правові норми визначають також систему адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення стосовно забезпечення права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, у роботі було досліджено адміністративні стягнення, які є заходами адміністративної відповідальності за згадані правопорушення. Проведений аналіз відповідних норм КУпАП (перелік яких наведений вище) дозволив дійти висновку, що основним адміністративним стягненням, яке накладається на посадову особу органів влади, є штраф. Наприклад, у ст. 212<sup>2</sup> КУпАП [230] йдеться про накладання штрафу на посадових осіб від тридцяти до ста неоподаткованих мінімумів доходів громадян, а при повторному протягом року вчиненні порушення з числа передбачених частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, – від п'ятидесяти до ста п'ятидесяти неоподаткованих мінімумів

доходів громадян. Нагадаємо, що розуміння штрафу закріплено у ст. 27 КУпАП [230]. Водночас, у ст. 83<sup>1</sup> (для адміністративних правопорушень, склад яких закріплено у п. 3 ч. 1), крім штрафу, передбачено також і попередження, як захід адміністративної відповідальності.

До того ж, вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що у ст. 30 КУпАП йдеться про новий захід адміністративної відповідальності – позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Слід підкреслити, що дане адміністративне стягнення призначається судом на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачено воно у санкції статті Особливої частини КУпАП, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю [230].

Варто зазначити, що на сьогоднішній день практично відсутня статистика щодо розгляду судових справ з означених вище питань, передусім, щодо застосування адміністративного стягнення – позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Вважаємо, що під час прийняття рішення судом необхідно посилити увагу на ґрунтовному опрацюванні доцільності накладання цього нового адміністративного стягнення на посадову особу, що зумовлено у тому числі і необхідністю очищення влади, але на законних підставах.

Продовжуючи дослідження нормативних підстав адміністративної відповідальності та беручи до уваги предмет та обсяг дослідження, вважаємо за доцільне передусім виокремити найбільш проблемні питання процесуально-правових та організаційно-правових норм як нормативних підстав адміністративної відповідальності суб'єктів надання публічної інформації, у тому числі в екологічній сфері. Нагадаємо, що до процесуально-правових норм як підстав адміністративної відповідальності (у тому числі за порушення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері) слід відносити: а) норми розділу IV КУпАП, якими визначаються порядок складання протоколів про адміністративні правопорушення; порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, місце та строки

такого розгляду, порядок оцінки доказів, порядок оголошення, вручення постанови по справі, строки та порядок її оскарження; б) норми розділу V КУпАП, якими визначаються порядок виконання постанови про накладення адміністративного стягнення [229]. Під організаційно-правовими нормами як підставами адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері слід вважати норми розділу IV КУпАП, якими визначаються суб'єкти, уповноважені на складання протоколів про адміністративні правопорушення стосовно забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, а також норми щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Так, аналізуючи організаційно-правові норми розділу IV КУпАП, якими визначено підвідомчість справ про адміністративні правопорушення у вказаній сфері, було з'ясовано, що такими особами є:

1) районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді) – у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ч.ч. 1,2 ст. 212<sup>3</sup> КУпАП; п. 1-5 ч. 1 ст. 212<sup>2</sup>КУпАП;

2) уповноважені особи Державної екологічної інспекції України як правонаступника Державної інспекції сільського господарства України (в частині здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів) – у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 532 КУаАП;

3) уповноважені особи Державної служби України з питань харчових продуктів та захисту споживачі як правонаступника Державної санітарно-епідеміологічної служби України – у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 82<sup>3</sup> КУпАП;

4) уповноважені особи Державної служби України з питань харчових продуктів та захисту споживачів як правонаступника Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України (як центрального органу виконавчої влади, що

реалізує державну політику у сфері захисту рослин) – у справах про адміністративні правопорушення, передбачені п. 3 ч. 1 ст. 83<sup>1</sup>КУпАП;

5) уповноважені особи Державної екологічної інспекції України (як центрального орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів) – у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 914 КУпАП.

Таким чином, оцінюючи вказаний перелік суб'єктів та справи про адміністративні правопорушення, що ними розглядаються, у роботі зроблено висновок про те, що у більшості випадків особи, які вчинили адміністративні правопорушення стосовно забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, знаходяться із особами, які розглядають вказані справи, у службовому підпорядкуванні, що здебільшого не може не впливати на об'єктивність та неупередженість розгляду справи та винесеного рішення, а отже, і на належне забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері в цілому. Водночас, проведений аналіз засвідчив відсутність узгодженості норм КУпАП в частині визначення осіб для складання протоколів про адміністративні правопорушення стосовно забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. А саме, з одного боку – відсутність у чинному законодавстві положень щодо визначення уповноважених осіб на складання протоколів про зазначені адміністративні правопорушення (крім адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 91<sup>4</sup> КУпАП), а з іншого боку – відсутність норм, які б виключали необхідність складання протоколів про адміністративні правопорушення у даній категорії. На нашу думку, вказане питання також потребує детального опрацювання та урегулювання у чинному законодавстві України. Зазначені проблеми, з нашої точки зору, зумовлюють потребу в удосконаленні організаційно-правових норм як підстав адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері.



Як було констатовано у роботі, відносини щодо доступу особи до публічної інформації, у тому числі в екологічній сфері, на даний час знаходяться на етапі розвитку та, як наслідок, потребують подальшого вивчення та якісного правового регулювання. Проведені дослідження показали, що подальшого удосконалення потребує й інститут адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері. З метою посилення відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації, у тому числі в екологічній сфері, до Верховної Ради України було внесено проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення державного контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, захист персональних даних та звернення громадян» [231], а також проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень» [232]. Підкреслимо, що дані законопроекти були розроблені експертною радою при представникові Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за підтримки Спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи «Зміцнення інформаційного суспільства в Україні» та проекту Ради Європи та Уряду Канади «Впровадження європейських стандартів в українському медіа-середовищі». Так, експертами (попередньо враховувавши зарубіжний досвід щодо гарантування права на доступ до публічної інформації), серед іншого, було запропоновано:

– по-перше, у частині посилення адміністративної відповідальності за порушення порядку забезпечення права на доступ до публічної інформації:

1) передбачити, що за порушення права на інформацію та права на звернення (стаття 212<sup>3</sup> КпАП) адміністративне стягнення може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення (Нагадаємо, що чинним законодавством України (ст. 38 КУпАП) передбачено, що адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про

адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу підвідомчі суду (судді). У такому випадку, стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення);

2) встановити, що протокол про адміністративне правопорушення, вчинене посадовою або службовою особою державного органу, органу місцевого самоврядування, створених такими органами підприємств, установ та організацій, може бути надісланий поштою за місцем роботи такої особи. До протоколу додається роз'яснення для особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, її прав і обов'язків, передбачених статтею 268 КУпАП. При цьому, при складанні протоколу про адміністративне правопорушення, вчинене такими особами, підпис пропонується не вимагати. Як пояснюють автори законопроекту, вказані зміни обумовлені існуючою практикою відмови посадових осіб державних органів від отримання зазначених протоколів та засвідчення отримання протоколу підписом, неможливістю доступу до зазначених осіб для вручення їм протоколу, що призводить до уникнення відповідальності;

– по-друге, створити державний орган контролю за додержанням права на доступ до інформації, у тому числі публічної, що відповідатиме стандартам незалежності та ефективності. Варто також зауважити, що необхідність створення такого органу вже раніше була констатована в Засадах державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційній стратегії) на 2014-2017 роки, затверджених Законом України від 14 жовтня 2014 року [233]. При цьому авторами законопроектів серед моделей такого наглядового органу, враховуючи наявну адміністративну систему, обрано модель наділення функціями незалежного наглядового органу у сфері захисту права на доступ до інформації Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. Як зазначають автори, перевагами такого варіанту є те, що: Уповноважений з прав людини має високий рівень незалежності, що відповідає міжнародним стандартам; Уповноваженого з прав людини вже наділено подібними повноваженнями у сфері захисту персональних даних; економічність та найменший строк впровадженої такої моделі.

Вважаємо, що впровадження запропонованих змін до законодавства України в цілому позитивно вплине на реалізацію та охорону права на доступ до публічної інформації, у тому числі в екологічній сфері. Водночас, на нашу думку, додаткового законодавчого врегулювання, крім окреслених раніше пропозицій, потребує питання строків притягнення до адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації, у тому числі і в екологічній сфері. Зокрема, враховуючи важливість даної інформації та екологічної сфери зокрема, вважаємо, що запропонований строк притягнення до адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері тривалістю три місяці з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення потребує запровадження відразу до двох груп адміністративних правопорушень у вказаній сфері: загальних та спеціальних. Втім, зауважимо, що дане питання потребує додаткової наукової та законодавчої розробки та може бути перспективним напрямком подальших досліджень адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері.

## ВИСНОВКИ

У результаті монографічного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на нове розв'язання наукового завдання щодо визначення організаційно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері в умовах інформаційного суспільства в Україні. Основними з них є такі:

Обґрунтовано доцільність розуміння інформаційного суспільства як громадянського суспільства з розвинутим інформаційним виробництвом і високим рівнем інформаційно-правової культури, в якому ефективність діяльності людей забезпечується розмаїттям послуг на основі інтелектуальних інформаційних технологій та технологій зв'язку. Таке бачення інформаційного суспільства дозволило усвідомити його роль у розвитку соціальної правової держави в Україні, яка, у свою чергу, повинна на якісно новому рівні гарантувати реалізацію прав та інтересів суб'єктів громадянського суспільства, у тому числі і право на отримання інформації щодо стану справ у будь-якій сфері життя.

У роботі розвинуто та впроваджено ідею щодо: необхідності взаємодії основних сфер розвитку інформаційного суспільства (інформаційна, правова, соціальна, охорони навколишнього природного середовища, інформаційної безпеки, міжнародного співробітництва) за допомогою інформації та інформаційно-комунікаційних технологій; важливості реалізації напрямів розвитку інформаційного суспільства у зазначених сферах, що сприятиме, серед іншого, доступу фізичних та юридичних осіб до інформації, насамперед, публічної. Обґрунтовано доцільність дослідження значення взаємодії інформаційної та екологічної (узагальнена назва сфери охорони навколишнього середовища) сфер інформаційного суспільства для належного забезпечення права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері.

Встановлено, що вирішення проблеми належного забезпечення права особи на доступ до публічної інформації вимагає чіткого розуміння поняття «екологічна сфера». Виходячи із позиції щодо необхідності приведення національної еколого-

правової термінології до міжнародної, широкого тлумачення поняття «навколишнє середовище», його структури, запропоновано узагальнене визначення поняття «екологічна сфера». Це системне утворення, невід'ємними складовими якого постають: а) основні суспільні відносини щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, формування, збереження та раціонального використання екологічної мережі; б) забезпечувальні суспільні відносини – передусім управлінські та інформаційні.

Грунтовне дослідження груп двох складових суспільних відносин дозволило дійти наступних висновків: а) основні суспільні відносини виникають з приводу окремих об'єктів навколишнього середовища (у широкому розумінні), наприклад, стосовно природних об'єктів, природно-антропогенних об'єктів, антропогенних об'єктів; б) забезпечувальні суспільні відносини, наприклад інформаційні, виникають передусім з приводу інформації щодо екологічної сфери; в) в екологічній сфері можуть формуватися складні відносини, які регулюються нормами різних галузей права, наприклад, екологічного та інформаційного; г) в умовах інформаційного суспільства виникає тенденція до збільшення фактів виникнення інформаційних відносин, а саме вони все частіше «супроводжують» усі основні суспільні відносини в екологічній сфері.

Грунтуючись на положеннях Закону України «Про доступ до публічної інформації», запропоновано визначення поняття «публічна інформація в екологічній сфері». Встановлено, що публічна інформація в екологічній сфері стосується передусім усіх об'єктів навколишнього середовища (у його широкому розумінні). Визначено види публічної інформації в екологічній сфері: а) «за змістом» – інформація про стан довкілля (екологічна інформація), інформація про послугу, правова інформація, статистична інформація та ін.; б) «за режимом доступу» – відкрита інформація, інформація з обмеженим доступом (таємна, конфіденційна, службова). З'ясовано, що Національний портал відкритих даних містить інформацію щодо екологічної сфери, водночас, цей електронний ресурс знаходиться ще на стадії формування; в) «за структурою екологічної сфери»,

наприклад, інформація щодо охорони навколишнього природного середовища, інформація щодо забезпечення екологічної безпеки. Визначено співвідношення понять «публічна екологічна інформація» та «публічна інформація в екологічній сфері»: перше поняття розглядається як вузьке тлумачення другого поняття.

Запропоновано узагальнююче визначення поняття «право на доступ до публічної інформації в екологічній сфері». Це, зокрема, у суб'єктивному розумінні – гарантована державою можливість різних суб'єктів (крім суб'єктів владних повноважень) вільно одержувати відображену та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що була отримана або створена в процесі виконання відповідними суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків в екологічній сфері, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні відповідних суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації в екологічній сфері, визначених чинним законодавством.

З'ясовано, що право особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері складають наступні правомочності: а) можливість власної активної поведінки суб'єктів права на доступ до зазначеної інформації; б) можливість особи вимагати від суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації в екологічній сфері виконання ними своїх обов'язків щодо забезпечення доступу до цієї інформації; в) можливість особи вимагати застосування державного примусу до суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників зазначеної інформації за порушення ними своїх відповідних обов'язків. Встановлено, що реалізація особою права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері (у сукупності усіх його правоможностей) передбачає закріплення системи правових (адміністративних) процедур, особливості яких визначено у роботі.

Обґрунтовано доцільність формування механізму гарантування державою права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері як системного утворення, що включає дві частини. Перша частина (підсистема) зазначеного механізму – це організаційно-правовий механізм реалізації права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, який за допомогою належних організаційно-правових заходів та органів влади, що їх здійснюють, спроможний

створити необхідні умови для реалізації даного права. Друга частина (підсистема) організаційно-правового механізму забезпечення – це організаційно-правовий механізм охорони права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, який за допомогою належних організаційно-правових заходів та органів влади, що їх здійснюють, спрямований як на виконання профілактики правопорушень для утвердження правомірної поведінки розпорядників, так і на відновлення порушеного права неправомірними діями суб'єктів владних повноважень за допомогою заходів відповідальності щодо суб'єктів, які вчинили ці правопорушення.

Запропоновано та обґрунтовано 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». 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 зазначеного права особи.

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

функцій державного управління в екологічній сфері, а також інформаційно-правові повноваження для реалізації інформаційної функції.

Обґрунтовано, що під час реалізації функцій державного управління в екологічній сфері та інформаційної функції цими органами створюється інформація управлінського характеру, що може надаватися за запитом суб'єктів владних повноважень; інформація публічного характеру, що надається за запитом фізичних та юридичних осіб і регулюється положеннями Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Ґрунтуючись на положеннях Закону України «Про доступ до публічної інформації», надано визначення поняття «запит на публічну інформацію в екологічній сфері». Встановлено, що процедура реалізації права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері у випадку подання письмового запиту є загальною. З'ясовано, що у межах загальної процедури послідовно мають бути реалізовані організаційні заходи: подання запиту; ідентифікація запиту; реєстрація запиту; попередній розгляд інформації за запитом; збір інформації за запитом; прийняття рішення за запитом; надання відповіді на запит.

Визначено, що загальна процедура доступу особи до публічної інформації в екологічній сфері регулюється як нормами зазначеного вище Закону, так і нормами підзаконних актів, розроблених конкретними розпорядниками публічної інформації в екологічній сфері. Такими підзаконними актами, зокрема, є: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 9 вересня 2011 року № 321 «Про забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації»; Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25 липня 2012 року № 463 «Про затвердження Порядку складання та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство аграрної політики та продовольства України»; Наказ Державного агентства лісових ресурсів України від 8 червня 2011 року № 482 «Про затвердження Порядку складання та подання запитів на інформацію» та ін. З'ясовано, що подібні акти відсутні на даний час у окремих розпорядників інформації.



Аналіз Закону України «Про доступ до публічної інформації» та підзаконних нормативно-правових актів в екологічній сфері засвідчив, що повноваження структурних підрозділів відповідних розпорядників публічної інформації детально не визначені, що здійснює негативний вплив на забезпечення законності при наданні доступу до публічної інформації в екологічній сфері.

Запропоновано контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері розглядати як важливий засіб охорони зазначеного права, у контексті відповідного організаційно-правового механізму охорони (у вузькому тлумаченні). Встановлено доцільність акцентування уваги на трьох видах контролю: а) парламентський контроль як різновид державного контролю; б) громадський контроль як допомога органам державної влади у створенні умов для охорони права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері; в) внутрішній адміністративний контроль. Визначено склад суб'єктів контролю для кожного із його видів: а) народні депутати, комітети ВРУ, спеціальні слідчі комісії, Уповноважений ВРУ з прав людини; б) громадяни, різноманітні громадські організації, громадські ради при центральних органах виконавчої влади, профспілки, збори громадян та ін.; в) спеціальні відділи та заступники керівників Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства аграрної політики та продовольства України, Державного агентства водних ресурсів України, Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державної екологічної інспекції України та інших органів, які є суб'єктами внутрішнього відомчого адміністративного контролю, а також центральних органів виконавчої влади, компетенція яких пов'язана з діяльністю в інформаційній сфері – Державне агентство з питань електронного урядування України, Державний комітет телебачення та радіомовлення України (суб'єкти внутрішнього «позавідомчого» адміністративного контролю).

Визначено організаційно-правові заходи, які здійснюють суб'єкти зазначених видів контролю на інформаційній, оціночній та регулятивній стадіях контролю, зокрема: організація парламентських слухань та їх рекомендацій; підготовка законопроектів та внесення їх на розгляд ВРУ; підготовка спеціальної доповіді

Уповноваженого ВРУ з прав людини; організація громадських слухань; підготовка інформаційних запитів; організація та проведення моніторингу діяльності центральних органів виконавчої влади; проведення тренінгів; організація взаємодії за схемою «Омбудсман плюс»; оприлюднення публічної інформації в екологічній сфері; ведення системи обліку публічної інформації; ведення загального реєстру запитів на публічну інформацію; створення і забезпечення мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до публічної інформації; розробка рекомендацій щодо удосконалення структури та функціонування веб-сайтів розпорядників інформації в екологічній сфері.

Окреслено напрями удосконалення організаційно-правових засад контролю за дотриманням права особи на доступ до публічної інформації, у тому числі в екологічній сфері, які пов'язані із необхідністю: уточнення окремих положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» (поняття «публічна інформація», здійснення контрольної діяльності), Кодексу України про адміністративні правопорушення; зваженого врахування зарубіжного досвіду щодо організації контролю (наприклад, щодо вибору видів контролю: контроль за законністю, контроль за доцільністю).

Запропоновано юридичну відповідальність за порушення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері досліджувати у контексті функціонування організаційно-правового механізму захисту зазначеного права. Обґрунтовано, що юридична відповідальність за порушення зазначеного права має подвійне значення: безпосередньо сприяє законності забезпечення доступу особи до зазначеної інформації; впливає на забезпечення належного рівня охорони навколишнього природного середовища, гарантування екологічної безпеки та ін.

З'ясовано, що чинним законодавством України передбачено кримінальну та адміністративну відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації в екологічній сфері. Акцентовано увагу на дослідженні адміністративної відповідальності, яка у роботі розуміється як сукупність адміністративних правовідносин щодо застосування уповноваженими органами

(посадовими особами) передбачених нормами адміністративного права санкцій до посадових осіб розпорядників публічної інформації в екологічній сфері, які вчинили відповідні правопорушення, склад яких визначено авторами (наприклад, ч. 1 ст. 53<sup>2</sup>, ч. 1 ст. 82<sup>3</sup>, п. 3 ч. 1 ст. 83<sup>1</sup>, ст. 91-4, п. 2 ч. 1 ст. 212<sup>2</sup>, ч. 1 ст. 212<sup>3</sup>, ч. 2 ст. 212<sup>3</sup> КУпАП).

Встановлено, що основним адміністративним стягненням, яке накладається на посадову особу органів влади, є штраф, розмір якого залежить від складу правопорушення та повторності його вчинення протягом визначеного у КУпАП часу. Акцентовано увагу на новому заході адміністративної відповідальності – позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю – та умовах її доцільності його накладання. Проаналізовано матеріально-правові, процедурно-правові та організаційно-правові норми, які є юридичною підставою адміністративної відповідальності за порушення права особи на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, що дозволило усвідомити реальність виникнення проблем під час правозастосовної діяльності. Запропоновано напрями розв'язання цих проблем, зокрема удосконалення законотворчої діяльності.

Підготовлено пропозиції до нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації в екологічній сфері, зокрема: 1) до ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» додати положення, у якому закріпити, що розпорядники публічної інформації реалізують інформаційну функцію під час надання публічної інформації та мають відповідні інформаційно-правові повноваження; 2) розробити Положення щодо порядку складання та подання запитів на публічну інформацію у Державній екологічній інспекції України, Державній службі геології та надр України, Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру та ін., які закріпити відповідними підзаконними нормативно-правовими актами; 3) у положеннях про діяльність Державного агентства з питань електронного урядування України і Державного комітету телебачення та радіомовлення України уточнити повноваження щодо здійснення контрольної діяльності стосовно дотримання права на доступ до публічної інформації (із будь-

якої сфери) задля уникнення їх дублювання; 4) до ч. 3 ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» внести доповнення щодо визначення конкретного переліку законів України, які регулюють державний контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації; 5) з метою конкретизації ст. 16 Закону України «Про доступ до публічної інформації», розробити Положення про структурні підрозділи з питань доступу до публічної інформації в екологічній сфері наступним розпорядникам публічної інформації – Державному агентству рибного господарства України, Державній екологічній інспекції України, Державній інспекції ядерного регулювання України, Державній службі геології та надр України, Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру та ін.; 6) задля недопущення зловживань розпорядниками публічної інформації, у тому числі в екологічній сфері, внести зміни до ч. 4 ст. 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації», передбачивши, що можливість продовження строку розгляду запиту на інформацію стосується всіх запитів, крім запитів на інформацію, що передбачені ч. 2 цієї статті.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>.
2. Загальна декларація прав людини: Міжнародний документ від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
3. Декларація тисячоліття: Міжнародний документ від 8 вересня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_621](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_621).
4. Шеннон К. Работы по теории информации и кибернетике / К. Шеннон; [пер. с англ. под ред. Р.Л. Добрушина, О.Б. Лупанова]. – М.: Иностранная литература, 1963. – 832 с.
5. Бачило И. Л. Информационное право / И. Л. Бачило, В. Н. Лопатин, М. А. Федотов. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. – 789 с.
6. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Советская энциклопедия, 1964. – 900 с.
7. Вікіпедія – вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>.
8. Петрик В. М., Присяжнюк М. М., Л. Ф. Компанцева. Сугістивні технології маніпулятивного впливу: навчальний посібник / за заг. ред. Є. Д. Скулиша. – [2-ге вид.]. – К. : ЗАТ «ВІПОЛ», 2011. – 248 с.
9. Цимбалюк В. С. Інформація як об'єкт культурного усвідомлення та пізнання в суспільних відносинах / В. С. Цимбалюк // Правова інформатика. – 2004. – № 2 (9). – С. 25–28.
10. Бачило И. Л. Информационное право: основы практической информатики. Учебное пособие / И. Л. Бачило. – СПб. : Юринформцентр, 2001. – 352 с.
11. Марущак А. І. Інформаційне право: Доступ до інформації: навчальний посібник / А. І. Марущак. – К. : КНТ, 2007. – 532 с.

12. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/GUG79w>
13. Лайон Д. Інформаційне суспільство: проблеми та ілюзії / Д. Лайон // Сучасна зарубіжна соціальна філософія. – К., 1996. – С. 362–380.
14. Ліпкан В. А. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції: Навчальний посібник / В. А. Ліпкан, Ю. Є. Максименко, В. М. Желіховський. – К. : КНТ, 2006. – 280 с.
15. Женевський План дій: Всесвітній саміт з питань інформаційного суспільства від 12 грудня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://informationsociety.wordpress.com/basics/wsis\\_outcomes/pd/](http://informationsociety.wordpress.com/basics/wsis_outcomes/pd/).
16. Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: Дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2002. – 476 с.
17. Ракитов А. И. Философия компьютерной революции / А. И. Ракитов. – М. : Политиздат, 1991. – 286 с.
18. Степанов В. Ю. Проблеми та перспективи інформаційного суспільства / В. Ю. Степанов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/02.pdf>.
19. Гетьман І. В. Інформаційне суспільство в Україні: сутність, специфічні ознаки, законодавче підґрунтя, перспективи розвитку / І. В. Гетьман // Інформаційне суспільство і держава: проблеми взаємодії на сучасному етапі: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 26 жовтня 2012 року). – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2012. – С. 43–47.
20. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – [2-е изд., перераб. и доп]. – М. : Юристь, 2001. – 776 с.
21. Макаренко С. О. Громадянське суспільство в системно-правовому вимірі / С. О. Макаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2012\\_66/Gileya66/P2\\_doc.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2012_66/Gileya66/P2_doc.pdf).

22. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 9 січня 2007 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.

23. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року № 386 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>.

24. Информационная безопасность систем организационного управления. Теоретические основы: в 2 т. / Н. А. Кузнецов, В. В. Кульба, Е. А. Микрин и др. [отв. ред. Н. А. Кузнецов, В. В. Кульба]. – Т. 1. – М. : Наука, 2006. – 495 с.

25. Ситник В. Ф. Основи інформаційних систем: навчальний посібник. / В. Ф. Ситник, Т. А. Писаревська, Н. В. Єрьоміна та ін.. [вид. 2-ге, перероб. і доп.]. – К. : КНЕУ, 2001. – 420 с.

26. Пігуль Н. Г. Теоретичні аспекти формування соціальної сфери в сучасних економічних умовах / Н. Г. Пігуль [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2506>.

27. Конвенція про ядерну безпеку: Міжнародний документ від 17 червня 1994 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_023](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_023).

28. Олійник О. В. Політико-правові аспекти формування інформаційного суспільства суверенної і незалежної держави / О. В. Олійник, О. В. Соснін, Л. Є. Шиманський // Держава і право. – 2001. – Вип.13. – С. 534–541.

29. Соснін О. В. Про правові основи удосконалення системи державного управління інформаційними ресурсами / О. В. Соснін, Л. Є. Шиманський // Політологічний вісник: Збірник наукових праць. – К.: ТОВ «Знання України», 2002. – № 10 – С. 145–151.

30. Про затвердження Концепції технічного захисту інформації в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 1997 року № 1126 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/LfNL05>

31. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
32. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
33. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Міжнародний документ від 25 травня 1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_015).
34. Тарасова В. В. Екологічна статистика (з блочно-модульною формою контролю знань) : Підручник / В. В. Тарасова. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 392 с.
35. Єлісеєв В. В. Екологічна інформація та її біологічна складова / В. В. Єлісеєв [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/ecology/2000/6-1-13.pdf>.
36. Олійник Я. Б. Основи екології: Підручник / Я. Б. Олійник, П. Г. Шищенко, О. П. Гавриленко. – К. : Видавництво «Знання», 2012. – 558 с.
37. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка / Д. Н. Ушаков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Ushakov-term-85421.htm>.
38. Биологический словарь [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://bioword.narod.ru/E2/E2042.htm>.
39. Економічна енциклопедія: у трьох томах / за ред. С. В. Мочерного. – Т. 1. – К. : Видавничий центр «Академія», 2000. – 864 с.
40. Добровольський В. В. Основи екології: Навчальний посібник / В. В. Добровольський. – Миколаїв : Видавництво ЧДУ ім. Петра Могили, 2009. – 249 с.
41. Основи екології: Підручник / Г. О. Білявський, Р. С. Фурдуй, І. Ю. Костіков. – [2-ге вид.]. – К. : Либідь, 2005. – 408 с.



42. Микитюк О. М. Основи екології: Підручник / О. М. Микитюк, В. В. Грицай, О. З. Злотін, Т. Ю. Маркіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://geoknigi.com/book\\_view.php?id=375](http://geoknigi.com/book_view.php?id=375).
43. Поняття екосистеми [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.grandars.ru/shkola/geografiya/ekosistema.html>.
44. Адаменко Я. О. Розвиток вчення В. І. Вернадського про біосферу та її компоненти для організації екологічного моніторингу / Я. О. Адаменко, О.М. Карпаш, А. Д. Стефанів, М.М.Николяк // Науковий вісник Національного технічного університету нафти і газу. – 2006. – №1. – С. 136-138.
45. Коржнев М. М. Природно-ресурсні основи сталого розвитку / М. М. Коржев. – Київ: Вид. КНУ. – 2001. – 270 с.
46. Екологічне право України: Підручник /за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. — Х. : Право, 2009. – 328 с.
47. Костицький В. В. Найкраще, що є у Бога на Землі (Екологічне право та школа екологічного права проф. Ю. С. Шемшученка) / В. В. Костицький [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.kostytsky.com.ua/upload/ doc/shem.pdf](http://www.kostytsky.com.ua/upload/doc/shem.pdf).
48. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
49. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – 848 с.
50. Матвійчук А. О. Поняття сприятливого навколишнього середовища у немайнових відносинах, що регулюються цивільним правом / А.О. Матвійчук // Юридична наука. – 2011. – №2. – С. 55-65.
51. Об охране окружающей среды: Федеральный Закон Российской Федерации от 10 января 2002 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.seogan.ru/%E2%84%96-7-fz-ot-10.01.2002-ob-oxrane-okruzhayusheiy-sredi.html>.
52. Дикусар В. М. Международно-правовые проблемы охраны окружающей среды: автореф. дис... д.ю.н.: 12.00.10 / Дикусар Василий Михайлович. – М. : Институт государства и права РАН, 2007. – 34 с.

53. Стокгольмська Декларація (Щодо питань навколишнього середовища): Міжнародний документ від 16 червня 1972 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_454](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_454).

54. Про затвердження Положення про паспортизацію потенційно небезпечних об'єктів: Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 18 грудня 2000 року №338 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0062-01>.

55. Мусієнко М. М. Екологія. Охорона природи: Словник-довідник / М. М. Мусієнко, В. В. Серебряков, О. В. Брайон. – К. : Товариство «Знання», 2002. – 550 с.

56. Про екологічну мережу: Закон України від 24 червня 2004 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1864-15>.

57. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16 червня 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>.

58. Настечко О. Д. Правовий механізм прийняття державноуправлінських рішень в екологічній сфері: автореф. дис....к.ю.н.: 25.00.02 / Настечко Оксана Дмитрівна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mydisser.com/ru/catalog/view/386/822/11637.html>.

59. Глухачов Є. Ф. Підвищення ефективності механізмів захисту довкілля в умовах економічної кризи / Є. Ф. Глухачов, О. Д. Настечко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-1/doc/2/03.pdf>.

60. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2-х т./ Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – Т.2: Особлива частина. – К.: Юрид. думка, 2005. – 624 с.

61. Костицький В. В. Лісове право України: Навчальний посібник / В. В. Костицький; Ін-т законод. передбачень і прав. експертизи. – К.: ЗАТ «НІЧЛАВА», 1999. – 164 с.

62. Право довкілля (екологічне право): Навчальний посібник / П. Д. Пилипенко, В. І. Федорович, М. Я. Ващишин та ін.; [за ред. П. Д. Пилипенка]. – К. : Ін Юре, 2010. – 401 с.
63. Андрейцев В. І. Екологічне право: Навчальний посібник / В. І. Андрейцев. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
64. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2-х т. / С. С. Алексеев. – Т. I – М.: Юрид. лит., 1981. – 361 с.
65. Петров В. В. Экологическое право России / В. В. Петров. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 557 с.
66. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління / В.П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 10-14.
67. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: у 2-х т. / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – Т.1. Загальна частина. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
68. Арістова І. В. Концепція інформаційних правовідносин: сутність та особливості використання у сфері банківської діяльності / І. В. Арістова, В. Д. Чернадчук // Інформація і право. – 2012. – №3 (6). – С. 47-56.
69. Баранов О. А. Інститути інформаційного права / О. А. Баранов // Правова інформатика. – 2006. – № 11. – С. 40- 46.
70. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів та ін.; [Укр. незалеж. центр політ. дослідж.]. – К.: Агентство «Україна», 2011. – 144 с.
71. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною: Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи: Міжнародний документ від 5 жовтня 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_611](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_611).
72. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»: Закон України від 13 січня 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2938-17>.

73. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
74. Жиляєв І. Б. Інформаційне право України: теорія і практика: монографія / І. Б. Жиляєв. – К. : Парламентське видавництво, 2009. – 103 с.
75. Аблякімова Е. Е. Правове і суспільне значення публічної інформації / Е. Е. Аблякімова // Актуальні проблеми політики. – 2013. – Вип. 50. – С. 52–60.
76. Кузнєцова М. Ю. Сфера публічної інформації: поняття, структура, загальна характеристика суспільних та правових відносин / М. Ю. Кузнєцова // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 4. – С. 148–152.
77. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23 вересня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/539/97>.
78. Селезнєва О.М. Класифікація інформації: порівняння нормативного та наукових підходів / О.М. Селезнєва // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – №1. – С. 195–197.
79. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>.
80. Національний портал відкритих даних [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.gov.ua>.
81. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 4 листопада 1950 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
82. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: Міжнародний документ від 16 грудня 1966 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
83. Петров С. В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на інформацію: дис....к.ю.н.: 12.00.07 / Петров Сергій Вікторович. – Донецьк, 2013. – 196 с.

84. Арістова І. В. Розбудова правової держави в Україні: правовий механізм забезпечення права на доступ до інформації в суспільстві знань / І. В. Арістова // Правова інформатика. – 2010. – №1 (25). – С. 3–13.
85. Марущак А. І. Інформаційне право: Доступ до інформації: Навчальний посібник / А. І. Марущак. – К. : КНТ, 2007. – 532 с.
86. Виноградова Г. В. Інформаційне право України: Навчальний посібник / Г.В. Виноградова. – К.: МАУП, 2006. – 144 с.
87. Костецька Т. А. Право на інформацію в системі конституційних прав / Т. А. Костецька // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 3. – С. 90–95.
88. Марущак А. І. Визначення поняття «інформаційні права людини» / А. І. Марущак // Інформація і право. – 2011. – № 2. – С. 21–26.
89. Лопатін С. І. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення права громадян на інформацію : автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07 /Лопатін Сергій Ігорович.– К., 2010. – 20 с.
90. Тарадай С. М. Адміністративні процедури забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації: дис... к.ю.н.: 12.00.07 / Тарадай Сергій Миколайович. – К., 2012. – 212 с.
91. Коваль В. В. Право на доступ до інформації / В. В. Коваль // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2011. – № 3. – С. 241–246.
92. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / О. Ф. Скакун. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
93. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н. Г. Александров. – М. : Госюриздат, 1961. – 269 с.
94. Кохановська О. В. Правове регулювання інформаційних відносин в Україні : монографія / О. В. Кохановська. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2001. – 212 с.
95. Хохлов В. А. Предисловие / В. А. Хохлов // Защита гражданских прав: сборник научных статей / Под ред. М. В. Немытиной, В. А. Хохлова. – Вып. 1. – Саратов, 2003. – С. 22–28.

96. Парубець Ю. Г. Адміністративно-правові засади взаємодії державних органів влади з інститутами громадянського суспільства у забезпеченні екологічних прав: дис... к.ю.н.: 12.00.07 / Парубець Юлія Григорівна. – К., 2013. – 198 с.
97. Арістова І. В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : монографія / І. В. Арістова. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.
98. Коментар Закону України «Про доступ до публічної інформації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://obljustif.gov.ua/6116-2/>.
99. Пустовіт Ж. М. Основні соціальні права та свободи людини і громадянина в Україні : дис. ... к.ю.н.: 12.00.02./ Пустовіт Жанна Миколаївна.– К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 219 с.
100. Дика Ю. В. Адміністративно-правові засади регулювання обмежень прав громадян на екологічну інформацію : автореф. дис... к.ю.н.:12.00.07 / Дика Юлія Віталіївна. – К., 2008. – 18 с.
101. Морозовська Т. В. Екологічні права громадян України та ЄС: порівняльний аналіз: автореф. дис ... к.ю.н.: 12.00.07 / Морозовська Тетяна Володимирівна. – К., 2012. – 19 с.
102. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
103. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
104. Гетьман А. П. Правове регулювання екологічних, аграрних, земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення: монографія / А. П. Гетьман, В. Ю. Уркевич. – Х., Право, 2012. – 448 с.
105. Олефіренко О. В. Концептуальні основи формування екологічного управління в Україні / О. В. Олефіренко // Актуальні проблеми державного управління. – 2014. – № 1. – С.72–79.
106. Малишко М. І. Основи екологічного права України: Навчальний посібник / М. І. Малишко. – К. : МАУП, 1999. – 152 с.

107. Завгородня В. М. Система і класифікація функцій державного управління у сфері природокористування і охорони довкілля / В.М. Завгородня // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 1 (4). – С. 120–124.

108. Бондар Л. О. Правові засади здійснення екологічно небезпечної діяльності в Україні: дис.. к.ю.н. : 12.00.06 / Бондар Ладимир Олександрович. – Одеса: Одеська національна юридична академія, 2001. – 206 с.

109. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – [2-ге видання]. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.

110. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1775-14>.

111. Фролов М. Правові засади ліцензування екологічно небезпечних видів діяльності / М. Фролов // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2002. – № 1. – С. 81–83.

112. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовтня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.

113. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

114. Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды) / М.М. Бринчук. – М. : Юристь, 1998. – 688 с.

115. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року №391 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/391-98>.

116. Про схвалення Концепції Державної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. №992-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/992-2004>.

117. Погребеник В. І. Екологічний моніторинг: концепції, принципи, системи / В. І. Погребеник // Вимірювальна техніка та метрологія. – 2005. – № 65. – С. 165-171.

118. Шемшученко Ю. С. Комплексная экологическая экспертиза и мониторинг окружающей среды / Ю. С. Шемшученко // Советское государство и право. – 1978. – № 10. – С. 91–95.

119. Про основні напрямки державної політики України у галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року №188 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/188/98>.

120. Про Положення про Державне агентство водних ресурсів України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 453 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/453/2011>.

121. Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 458 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/458/2011>.

122. Про екологічну експертизу: Закон України від 9 лютого 1995 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/95>.

123. Мельник М. О. Екологічна експертиза як інструмент оцінювання впливу антропогенної діяльності на довкілля / М. О. Мельник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [eztuir.ztu.edu.ua/3813/1/268.pdf](http://eztuir.ztu.edu.ua/3813/1/268.pdf).

124. Третяк П. В. Правові аспекти державної екологічної експертизи як засобу забезпечення проведення оцінки впливу на навколишнє природне середовище у сфері будівництва / В. П. Третяк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2012. – Випуск 92. – С. 40-45.

125. Макарова С. М. Екологічний моніторинг як інструмент прийняття управлінських рішень / С. М. Макарова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [chrome-extension://oemmndcblbdoiebfnladdacbfmadadm/http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/4/04.pdf](http://chrome-extension://oemmndcblbdoiebfnladdacbfmadadm/http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/4/04.pdf).



126. Про затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 21 жовтня 2013 року № 430 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1816-13>.

127. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 454 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/454/2011>.

128. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014>.

129. Про Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 403 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/403/2011>.

130. Голиченков А. К. Экологический контроль: теория и практика правового регулирования: дис... д.ю.н.: 12.00.06 / Голисниченков Александр Константинович. – М., 1992. – 325 с.

131. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів та ін.; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – [2-е вид. допов]. – К.: Агентство «Україна», 2012. – 164 с.

132. Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 583 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/583-2011>.

133. Про забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації»: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 09 вересня 2011 року № 321 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/access/securement/985-nakaz-minpryrody-vid-09-09-2011->

134. Про затвердження Порядку складання та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство екології та природних ресурсів України або центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 11 листопада 2011 року №444 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1363-11>.

135. Про затвердження Порядку складання та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство аграрної політики та продовольства України: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25 липня 2012 року №463 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/z1359-12](http://zakon.rada.gov.ua/go/z1359-12).

136. Про забезпечення доступу до публічної інформації Державного агентства водних ресурсів України: Наказ Державного агентства водних ресурсів України від 23 грудня 2011 року № 300 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scwm.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1957:2013](http://www.scwm.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1957:2013)

137. Про затвердження Порядку опрацювання запитів на інформацію в Державному агентстві управління зоною відчуження: Наказ Державного агентства України з управління зоною відчуження від 5 липня 2011 року № 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/xVy9qG>

138. Про затвердження Порядку складання та подання запитів на інформацію: Наказ Державного агентства лісових ресурсів України від 08 червня 2011 року № 482 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/W3TwpR>.

139. Про затвердження Порядку складання та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Держатомрегулювання України: Наказ Державної інспекції ядерного регулювання України від 12 серпня 2011 року №121 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/publish/article/161162>.

140. Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації у Держрибагентстві України: Наказ Міністерства аграрної політики та

продовольства України від 12 червня 2012 року № 344 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1066-12>.

141. Про затвердження Порядку складання та подання запитів на одержання публічної інформації, розпорядником якої є Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, і форми для подання запиту на одержання публічної інформації: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 18 березня 2013 року №142 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0393-13>.

142. Про затвердження Порядку складання і форми подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство надзвичайних ситуацій України: Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 1 липня 2011 року №681 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0901-11>.

143. Про реалізацію Закону України «Про доступ до публічної інформації»: Наказ Державним агентством земельних ресурсів України від 6 червня 2011 року № 23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1022-11>.

144. Відкритість та прозорість органів державної влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ: 2012. – 115 с.

145. Євганов В. В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні / В. В. Євганов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu\\_2012\\_2\\_7.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2012_2_7.pdf)

146. Сучасний стан, проблеми і перспективи розвитку в Україні електронних адміністративних послуг: Аналітична записка Інституту стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1716>

147. Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 29 січня 2015 року у справі №815/128/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42497208>.

148. Положення про забезпечення доступу до публічної інформації у Оболонському районному суді міста Києва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ob.ki.court.gov.ua/sud2605/polozh/>.

149. Демідюкова О. М. Проблемні аспекти впровадження Е-урядування в роботу публічної адміністрації України / О. М. Демідюкова // Вісник КНУ імені Тараса Шевченка. – 2011. – № 21. – С. 76-83.

150. Про затвердження Положення про загальнодержавну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему забезпечення доступу до екологічної інформації та місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем: Проект постанови Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.menr.gov.ua/.../Proekt\\_KMU\\_pov.doc](http://www.menr.gov.ua/.../Proekt_KMU_pov.doc).

151. Офіційний веб-портал Київської міської державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://kievcity.gov.ua>.

152. Положення про відділ публічної інформації, взаємодії з Кабінетом Міністрів України та розгляду звернень громадян Міністерства аграрної політики та продовольства України: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 18 грудня 2012 року № 779 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minagro.gov.ua/ministry?nid=3359>.

153. Гетьман Є. А. Підзаконний нормативно-правовий акт: поняття, ознаки, функції, види / Є. А. Гетьман // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – №2. – С. 92 – 100.

154. Про затвердження Порядку опрацювання та розгляду запитів щодо надання публічної інформації в Державному архіві Закарпатської області: Наказ Державного архіву Закарпатської області від 4 липня 2011 року № 37 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [dazo.gov.ua /download/pubinf/ Porjadok.doc](http://dazo.gov.ua/download/pubinf/Porjadok.doc).

155. Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 року №740 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/740-2011>.

156. Про торгово-промислові палати в Україні: Закон України від 2 грудня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/annot/671/97>.

157. Про затвердження Регламенту засвідчення Торгово-промисловою палатою України та регіональними торгово-промисловими палатами форс-мажорних обставин (обставин непереборної сили): Рішення Президії Торгово-промислової палати України від 18 грудня 2014 року № 44 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ucci.org.ua/download/.../FMrules181214.pdf](http://www.ucci.org.ua/download/.../FMrules181214.pdf).

158. Доступ до публічної інформації: навчально-методичні матеріали для тематичного короткотермінового семінару. – Івано-Франківськ: Місто НВ. – 2012. – 88 с.

159. Питання системи обліку публічної інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2011 року №1277 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1277-2011>

160. Про затвердження Положення про систему обліку публічної інформації: Наказ Державного агентства водних ресурсів України від 9 квітня 2012 року № 186 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://scwm.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1529:2012-08-22-11-09-21&catid=84:2011-12-16-12-18-42&Itemid=194](http://scwm.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1529:2012-08-22-11-09-21&catid=84:2011-12-16-12-18-42&Itemid=194).

161. Краткая философская энциклопедия / Е. Н. Губский, Г. А. Кораблева, В. Н. Лутченко. М. : Прогресс, 1994. – 576 с.

162. Словник юридичних термінів (російсько-український) / Укладачі Ф. Андерс та ін. – К., 1994. – 321 с.

163. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – Луцьк: Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.

164. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / В. В. Цветков, О. Ф. Андрійко, В. М. Селіванов та ін. – К. : Оріяни, 1998. – 363 с.

165. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: дис. ... д.ю.н.: 12.00.07 / Курило Володимир Іванович. – К, 2007. – 487 с.
166. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования) / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1968. – 384 с.
167. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник / Т. О. Коломоець. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
168. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К.: Наукова думка. 2004. – 230 с.
169. Майданник О. О. Парламентський контроль в Україні / О. О. Майданник. – К. : Національний педагогічний університет імені М.П.Драгоманова, 2004. – 320 с.
170. Мельченко В. І. Адміністративно-правові засади державного контролю за режимом доступу до відкритої інформації: дис... к.ю.н.: 12.00.07 / Віталій Іванович Мельченко. – Харків. націон. ун-т внутр-х справ, 2012. – 194 с.
171. Мельченко В. І. Адміністративно-правові засади державного контролю за режимом доступу до відкритої інформації автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.07 / Віталій Іванович Мельченко. – Харків. націон. ун-т внутр-х справ, 2012. – 20 с.
172. Про Уповноваженого Верховної Ради України: Закон України від 23 грудня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/bpF4Ge>
173. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян»: Постанова Верховної Ради України від 15 січня 2009 року № 892 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/Iqtbph>.
174. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні»: Постанова Верховної Ради України від 3 липня 2014 року № 1565 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/Z1cVTB>.
175. Волощук В. Класифікація парламентського контролю / В. Волощук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/2/09.pdf>.

176. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=393/96-%C2%D0>.

177. Звіт щодо задоволення запитів на інформацію, які надійшли в прокуратуру Рівненської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/1Yn76J>.

178. Звіти Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку щодо задоволення запитів на інформацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ssmsc.gov.ua/public/info\\_reports](http://www.ssmsc.gov.ua/public/info_reports).

179. Косінов С. А. Субєкти громадянського контролю / С. А. Косінов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pz\\_2015\\_129\\_4.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pz_2015_129_4.pdf)

180. Захаров Є. В. Громадський контроль і права людини / Є. В. Захаров [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.khpg.org.index.php?id=1261552395](http://www.khpg.org.index.php?id=1261552395)

181. Косілова О. І. Особливості формування правової держави і громадянського суспільства в сучасній Україні / О. І. Косілова // Інформація і право. – 2012. - № 3 (6). – С. 40–46.

182. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету України від 3 листопада 2010 року № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/fvX1qw>

183. Косілова О. І. Правозахисні функції громадянського суспільства / О. І. Косілова // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 10 (190). – С. 10–14.

184. Громадський моніторинг забезпечення права на доступ до публічної інформації в діяльності правоохоронних органів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/T8VFs1>

185. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 року № 32 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/ROH9oG>

186. Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 2 червня 2011 року № 186 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/6hMTAw>

187. Про організацію виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 9 серпня 2011 року № 281 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/FvbPW8>

188. З метою забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 9 вересня 2011 року № 321 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/W5Wx1O>

189. Про забезпечення доступу до публічної інформації: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 11 листопада 2011 року № 444 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/h9FfGA>

190. Про затвердження переліку видів екологічної інформації та регламенту розміщення її на веб-сайті Мінприроди: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 22 грудня 2011 року № 561 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/vVuhTn>

191. Про затвердження порядку розгляду запитів на публічну інформацію, що надійшли до Мінприроди: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 3 лютого 2012 року № 42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/ChUFBf>

192. Про затвердження Положення про Державне агентство водних ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 393. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/BGUAad>

193. Про затвердження переліку видів публічної інформації, включаючи екологічну, розпорядником якої є Держводагентство України, та регламенту розміщення такої інформації: Наказ Держводагентства від 31 січня 2012 року № 45 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/JEgPAs>



194. Про затвердження переліку відомостей, що становлять службову інформацію в Держводагентстві України: Наказ Держводагентства від 10 листопада 2011 року № 229 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/yaOeMV>

195. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію, в Державному агентстві водних ресурсів: Наказ Держводагентства від 3 січня 2013 року № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/JEGPAs>

196. Про забезпечення доступу до публічної інформації Державного агентства водних ресурсів України: Наказ Держводагентства від 23 грудня 2011 року № 300 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/yhP1aH>

197. Про затвердження Положення про систему обліку публічної інформації в Держводагентстві України: Наказ Держводагентства від 9 квітня 2012 року №186 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/hYiFYg>

198. Про Міністерство аграрної політики та продовольства України: Указ Президента України від 23 квітня 2011 року № 500 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/XToX77>

199. Про Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 403 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/j3Qbux>

200. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 16 січня 2013 року № 20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/3uE2gQ>

201. Про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 454 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/Ys2o64>

202. Про затвердження Порядку складання та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство аграрної політики та продовольства України: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 25 липня 2012 року № 463 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/2jdnzF>

203. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 року № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/cn593у>.

204. Про реалізацію Закону України «Про доступ до публічної інформації»: Наказ Держземагентства України від 6 червня 2011 року № 23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/0hn1OS>

205. Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації у Держрибагентстві України: Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 12 червня 2012 № 344 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/gNq0x9>.

206. Порядок складення та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Держатомрегулювання України: Наказ Державної інспекції ядерного регулювання України від 12 серпня 2011 року № 121 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/An5Ke9;>.

207. Про затвердження Переліку видів публічної інформації, розпорядником якої є Державна служба України з надзвичайних ситуацій: Наказ Державної служби з надзвичайних ситуацій України від 13 серпня 2013 року № 514 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/cWvVDB>

208. Про визначення відповідальної особи з питань забезпечення доступу до публічної інформації: Наказ Державної екологічної інспекції України від 20 серпня 2015 року № 69 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/YQZluX>

209. Офіційний сайт Державного агентства з питань електронного урядування України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/M2Tp2O>

210. Положення про Державне агентство з питань електронного урядування в Україні: Постанова КМУ від 1 жовтня 2014 року № 492 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/3oxFsI>

211. Порядок проведення моніторингу інформаційного наповнення веб-сайтів органів виконавчої влади: Наказ Держкомтелерадіо від 18 листопада 2010 року № 308 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_i](http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_i).

212. Аналітична довідка за результатами проведення моніторингу інформаційного наповнення веб-сайтів органів виконавчої влади у I півріччі 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://comin.kmu.gov.ua/>.

213. Шапіро. В. С. Адміністративно-правовий статус громадянина України як суб'єкта реалізації права на інформацію: дис... к.ю.н.: 12.00.07 / Вікторія Сергіївна Шапіро. – Сумський державний університет, 2013, – 199 с.

214. Про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень: Законопроект № 2913 від 20 травня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/WFXTSo>.

215. Громадські організації закликають [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.telekritika.ua/pravo/2015-09-28/111657>.

216. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення державного контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, захист персональних даних та звернення громадян: Законопроект № 2043а від 08 червня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/HUvO4I>.

217. Концепція законопроекту щодо вдосконалення окремих положень законодавчих актів у сфері доступу до публічної інформації від 16 лютого 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/rn7uvE>

218. Лутковська В. В. Мережа незалежних громадських моніторів здійснюватиме спільний з нами контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації / В. В. Лутковська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/EhlDOM>.

219. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров [второе издание, доп. и перераб.]. – М. : Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. – 697 с.

220. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.

221. Кельман М. С. Теория права : Навчальний посібник / М. С. Кельман. – Тернопіль: Поліграфіст, 1998. – 382 с.
222. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М.: Издательство Норма, 2002. – 640 с.
223. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учебно-практическое пособие / И. А. Умнова. – М.: Дело, 1998. – 280 с.
224. Щергина Е. А. Общеправовое понятие юридической ответственности / Е. А. Щергина // Вестник Федерального Арбитражного суда Западно-Сибирского округа. – 2004. – № 2. – С. 20-45.
225. Павленко Д. В. Адміністративна відповідальність суб'єктів надання публічних послуг в аграрному секторі економіки України: дис. ... к.ю.н.: 12.00.07 / Павленко Денис Вікторович. – Київ, 2014. – 245 с.
226. Алексеев С. С. Проблемы теории права. Курс лекций в двух томах. / С. С. Алексеев. – Свердловск, 1972. – Т. 1. – 396 с.
227. Венгеров А. Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / А. В. Венгеров [3-е изд.]. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с.
228. Теория государства и права: Курс лекций / За ред. А.В. Демина [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravoznavec.com.ua/books/165/12081/17/#chapter>.
229. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : ЮрінкомІнтер, 2003. – 544 с.
230. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 року [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
231. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення державного контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації, захист персональних даних та звернення громадян: проект Закону України від 8 червня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55526](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55526).

232. Про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень: проект Закону України від 20 травня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55238](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55238)

233. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

**Наукове видання**

**Арістова Ірина Василівна**

**Макогонюк Юлія Юріївна**

**ПРАВО НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ  
В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ:  
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

Монографія

За загальною редакцією  
доктора юридичних наук, професора І. В. Арістової

Підписано до друку 02.11.17. Формат 60x84\16  
Ум. друк. арк. 13,0. Обл.-вид.арк. 12,9  
Наклад 300 прим. Зам. № 11012

Видавець і виготовлювач Національний університет біоресурсів  
і природокористування України,  
вул. Героїв Оборони, 15, м. Київ, 03041.  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 4097 від 17.06.2011