

## ВІДГУК

**офіційного опонента РУДЕНКО Людмили на дисертацію  
МАРТИНЕНКА Дениса на тему «Адміністративно-правові засади  
забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади»,  
подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії  
в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»**

**Актуальність теми.** Одним із основних завдань держави є створення ефективної системи управління. Від цього значною мірою залежить якість та розвиток всіх сфер суспільного життя, економіки. Трансформаційні перетворення у сфері діяльності органів публічної влади внаслідок отримання Україною статусу кандидата на вступ до ЄС, революційне розповсюдження інформаційних технологій у всіх сферах діяльності суспільства сформували значні виклики для держави. Надлишок інформації вимагає відповідної роботи з нею, нових форм інформаційної взаємодії між органами публічної влади та громадянами. Прийняття обґрунтованих політичних, соціальних та економічних рішень потребує відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади. Фактично, впровадження транспарентності у сфері публічного управління забезпечує мережевий підхід до організації діяльності органів публічної влади.

Виклики постіндустріального інформаційного суспільства обумовлюють необхідність вирішення низки завдань у сфері забезпечення транспарентності діяльності органів публічної влади, а саме: впровадження механізму інформаційно-управлінських зв'язків, визначення порядку реалізації права громадян на участь у публічному управлінні за допомогою використання інформаційних ресурсів, інформаційно-комунікаційних технологій з відповідними змінами у нормативно-правові акти щодо забезпечення доступу до інформації про діяльність органів публічної влади, встановлення прямого діалогу між органами публічної влади та фізичними особами, підприємствами, установами, організаціями.

Тому обрана дисертантом тема дослідження є актуальною, визначається об'єктивною необхідністю впорядкування правових засад організації та діяльності органів публічної влади у сфері інформаційного обміну, застосування інформаційно-комунікаційних технологій у такій сфері, відсутністю у науковій літературі єдності думок щодо місця права на доступ до інформації, розпорядниками якої виступають органи публічної влади, серед інших прав у сфері інформаційних відносин.

Представлена робота є одним із перших комплексних досліджень, у якому на основі всебічного аналізу наукових джерел, нормативно-правових актів та правозастосовної практики здійснено теоретичне обґрунтування та розробку рекомендацій щодо подальшого вдосконалення адміністративно-правових засад забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій.** Дисертаційне дослідження виконане із дотриманням комплексного підходу, характеризується достатньо високим рівнем наукових узагальнень. Сутність обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій впливає із застосованої методології та емпіричної бази дослідження.

У першому розділі роботи автором проаналізовано методологію дослідження проблем транспарентності в діяльності органів публічної влади, історико-правові аспекти становлення транспарентності в діяльності органів публічної влади, поняття та ознаки транспарентності як правової категорії.

Досліджуючи методологію, автор визначив: фактори, які обумовили необхідність пошуку нової методології впровадження транспарентності у сферу публічного управління (роздержавлення, приватизація, дерегуляція, децентралізація, інтеграція України у ЄС та глобалізація); двосторонній вплив інформації на право і права на інформацію; місце міжнародних рейтингів, які оцінюють окремі аспекти публічного управління (с. 29-58).

У підрозділі 1.2 роботи автором досліджено історико-правові передумови становлення транспарентності як у низці розвинених демократичних держав, так і в Україні. Автором виокремлено етапи історичного становлення транспарентності у сфері публічного управління як у глобальному, так і національному масштабах (с. 58-68).

У підрозділі 1.3 роботи автором зосереджено увагу на дослідженні транспарентності як правової категорії. Автор дослідив зміст такої категорії як стан інформованості (наявність повних, достатніх та достовірних відомостей) про діяльність, прийняті рішення, акти органів публічного управління будь-якої зацікавленої в цій інформації особи або стан тої чи іншої діяльності у сфері публічного управління (її об'єктів або результатів), що дозволяє будь-якій зацікавленій особі мати повну уяву про них; як інформаційний процес, який представляє сукупність відносин з доступу до інформації; як правовий режим, який складається з сукупності правовідносин з доступу осіб до інформації у сфері публічного управління з належною повнотою, достатністю та достовірністю; як правовий принцип. Автором зазначено, що правовий режим загальнодоступної інформації та транспарентності не співпадають за обсягом, оскільки режим транспарентності охоплює і випадки доступу до інформації з обмеженим доступом (с. 73-86). Автор конкретизував елементами правового режиму транспарентності у сфері діяльності публічної влади: відкритість інформації про систему публічного управління, вільний досвід до державної служби та служби у органах місцевого самоврядування на конкурсних засадах; відкритість інформації про діяльність органів публічного урядування, включаючи опублікування нормативно-правових актів, публічну звітність органів, відкритті засідання, висвітлення адміністративного процесу прийняття рішень, оприлюднення результатів діяльності органів публічного урядування, прозорість та доступність інформації щодо державних витрат; участь громадян, інституцій громадянського суспільства та суб'єктів господарювання у публічному управлінні, контролі за діяльністю органів

влади; використання інформаційних технологій для висвітлення діяльності органів публічного урядування; цифровізація адміністративних процедур; судовий захист прав громадян та організацій при здійсненні публічного урядування, можливість адміністративного оскарження у випадку порушення інформаційних прав громадян.

Для удосконалення реалізації принципу транспарентності в умовах воєнного стану автором запропоновано: впровадження системи громадського моніторингу діяльності органів публічного управління в умовах воєнного стану; усунення зайвих бюрократичних процедур у сфері надання адміністративних послуг; цифровізація процесів законотворення, правозастосування та публічного адміністрування; реалізація транспарентності у діяльності органів публічного адміністрування з врахуванням обмежень правового режиму воєнного стану (с. 72-73).

У другому розділі роботи автором конкретизовано ознаки суб'єктів публічного управління у сфері забезпечення транспарентності, запропоновано класифікацію суб'єктів забезпечення транспарентності у сфері публічної влади за компетенцією та наявністю дискреційних повноважень, аргументовано невідповідність делегованих повноважень органів місцевого самоврядування принципам повсюдності та субсидіарності (с. 90-103).

На основі аналізу організаційно-інституційного забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління автором конкретизовано його складові: інформаційні ресурси органів публічного управління, фізичних осіб, установ, підприємств, організацій всіх форм власності; правовий режим інформаційних ресурсів у сфері публічного управління, захист прав громадян та підприємств, установ, організацій всіх форм власності (с. 104-116). Аргументовано доцільність удосконалення організаційно-інституційного забезпечення транспарентності шляхом зобов'язання засобів масової інформації, третіх осіб додержуватися якісних характеристик інформації про діяльність органів публічного управління (с.

104-116). Запропоновано впровадження системного рішення, антикорупційного інформаційного стандарту, як складової антикорупційного законодавства, запобігання корупції, а саме: прозорості інформаційного обміну між публічними та приватними особами у визначених законом межах; забезпечення якості нормативної інформації; створення спеціальних антикорупційних інформаційних режимів; широкого інформування громадськості про стан корупції; встановлення заборон та механізмів юридичної відповідальності для всіх категорій потенціальних суб'єктів корупційних правопорушень. Аргументовано доцільність повернення електронного декларування для чиновників, депутатів та суддів на час воєнного стану (с. 109-111), впровадження ефективного громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, а також максимального залучення мешканців громад до процесів розробки і прийняття рішень щодо користування об'єктами комунальної форми власності (с.114).

У підрозділі 2.3 роботи сформульоване авторське визначення адміністративно-правових засобів забезпечення транспарентності як сукупності інструментів публічного управління, у тому числі із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, цифрової інфраструктури, спрямованих на надання повних, достатніх та достовірних відомостей про діяльність органів публічної влади; залучення громадян до розробки та реалізації державної політики за сферами публічного управління; впровадження громадського контролю; узагальнено адміністративно-правові засоби забезпечення транспарентності у сфері публічної влади: громадський контроль за діяльністю органів публічної влади; відновлювальні заходи; профілактика правопорушень в сфері інформаційних прав громадян; заходи переконання; заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою попередження, припинення правопорушень в інформаційних відносинах та притягнення винних до адміністративної відповідальності. Вказано на відсутність адміністративно-правових засобів гарантування права громадян

на звернення: норми Закону України «Про звернення громадян» в частині контролю за дотриманням законодавства про звернення громадян та відповідальності посадових осіб за порушення законодавства про звернення громадян мають декларативний характер, процедура звернення до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини є неефективною. На підставі порівняльно-правового аналізу національного законодавства за дотриманням законодавства про доступ до публічної інформації та права ЄС запропоновано систему парламентського контролю, звернення громадян зі створенням інституції Уповноваженого Верховної Ради з питань захисту інформаційних прав громадян (с. 116-128).

У третьому розділі роботи розкрито зарубіжний досвід забезпечення транспарентності в сфері діяльності органів публічної влади та запропоновано напрями удосконалення законодавства щодо забезпечення транспарентності в сфері діяльності органів публічної влади. На підставі порівняльно-правового аналізу Закону України «Про адміністративну процедуру» та Федерального закону про адміністративні процедури Німеччини запропоновано наступні шляхи удосконалення прозорості національних адміністративних процедур: чинність адміністративного акту щодо особи, якій він призначений або права, законні інтереси якої зачіпає, починається з моменту його публічного проголошення такій особі. На підставі порівняльного аналізу досвіду Франції та України у сфері забезпечення транспарентності публічного управління аргументовано доцільність надання електронної публічної послуги без обов'язкового застосування електронного цифрового підпису, тобто законодавчо врегулювати питання юридичної сили електронного документу без електронного цифрового підпису (с. 132-147). Автором запропоновано впровадити інформаційну взаємодію між всіма органами публічної влади, які зобов'язані адмініструвати загальнодоступні державні реєстри. Такий підхід спрямований на удосконалення транспарентності всієї системи публічного адміністрування.

Розроблено пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері забезпечення транспарентності діяльності органів публічної влади: впровадження міжгалузевого підходу до принципу транспарентності для всіх органів публічної влади, внесення змін у Закон України «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», Кодекс України про адміністративні правопорушення в частині відповідальності за порушення законодавства про звернення громадян, реалізації контрольно-наглядового механізму забезпечення транспарентності органів публічної влади. Запропоновано шляхи удосконалення Закону України «Про адміністративну процедуру» та законопроектів «Про нормативно-правові акти» в частині нормотворчої техніки, визначення понять, транспарентності застосування інструментів адміністративної процедури (адміністративних актів, адміністративних договорів, актів-планів, актів-дій), транспарентності прийняття адміністративних актів суб'єктами дискреційних повноважень (с. 147-158).

Запропонована робота характеризується системним аналізом предмету дослідження, що дозволило повно і змістовно охарактеризувати особливості адміністративно-правового забезпечення впровадження транспарентності у діяльність органів публічної влади. Структура дослідження доволі логічна, що дозволило дослідити проблематику, починаючи від загальнотеоретичних аспектів і поступово поглибитися у спеціалізацію дослідження.

На підставі вивчення змісту матеріалів дисертації і публікацій можна зазначити, що мета, завдання, об'єкт та предмет дослідження сформульовані коректно, відповідно до встановлених вимог. Рівень результативності дослідження забезпечується використанням комплексу загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання, що дозволило сформулювати обґрунтовані наукові положення, дійти певних висновків та результатів.

**Наукова новизна положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації,** полягає в тому, що дисертаційне дослідження є одним із перших монографічних досліджень, у якому комплексно, на основі

сучасних методів пізнання, здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, зарубіжного й національного законодавства, розкрито зміст та особливості забезпечення транспарентності діяльності органів публічної влади, визначено перспективні напрями вдосконалення законодавства у цій сфері. Найбільш значущі результати й наукові положення, що містять наукову новизну, виносяться на захист.

Автором вперше визначено фактори, які обумовлюють необхідність пошуку нової методології впровадження транспарентності у сферу публічного управління, виокремлено етапи історичного становлення транспарентності у сфері публічного управління, охарактеризовано транспарентність як правову категорію, запропоновано надання електронної публічної послуги без обов'язкового застосування електронного цифрового підпису та надання юридичної сили електронному документу без електронного цифрового підпису у сфері інформаційного обміну з органами публічного управління.

У роботі удосконалено напрями реалізації принципу транспарентності в умовах воєнного стану; порядок реалізації повноважень органів місцевого самоврядування відповідно до принципів повсюдності та субсидіарності, організаційно-інституційне забезпечення транспарентності шляхом зобов'язання засобів масової інформації, третіх осіб додержуватися якісних характеристик інформації про діяльність органів публічного управління; інституційну складову транспарентності антикорупційного законодавства шляхом впровадження антикорупційного інформаційного стандарту; порядок реалізації національних адміністративних процедур.

У дисертаційному дослідженні набули подальшого розвитку положення щодо конкретизації елементів правового режиму транспарентності у сфері публічного управління; ознак суб'єктів публічного управління у сфері забезпечення транспарентності; складових організаційно-інституційного забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління; удосконалення системи парламентського контролю за дотриманням



законодавства про доступ до публічної інформації шляхом створенням інституції Уповноваженого Верховної Ради з питань захисту інформаційних прав громадян; засад створення ефективного громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, а також максимального залучення мешканців громад до процесів розробки і прийняття рішень щодо користування ресурсами комунальної форми власності; визначення адміністративно-правових засобів забезпечення транспарентності як сукупності інструментів публічного управління (надання адміністративних послуг, реалізації владних, у тому числі делегованих саморегульованим організаціям повноважень, реалізації державної політики у сфері публічного управління), у тому числі із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, цифрової інфраструктури; адміністративно-правових засобів забезпечення транспарентності публічного управління.

Окремі положення доведено до рівня пропозицій щодо удосконалення Закону України «Про адміністративну процедуру» та законопроекту «Про нормативно-правові акти» з точки зору транспарентності, формулювання дефініцій, сфери дії та врахування інструментів транспарентності діяльності публічної адміністрації, їх відповідності національним інтересам та європейським стандартам.

**Повнота викладу матеріалів дисертаційного дослідження в опублікованих працях дисертанта та їхня апробація.** Наукові положення, розробки, висновки й рекомендації, які винесено на захист, одержано здобувачем самостійно та розкрито в наукових працях повною мірою. Основні положення і висновки дисертації знайшли своє відображення в восьми наукових публікаціях, із яких: три – у наукових фахових виданнях України в галузі юридичних наук, одна – в іноземному науковому виданні та чотири – у тезах наукових повідомлень та доповідей, виданих за результатами проведення науково-практичних конференцій.

Основні положення і висновки дисертаційного дослідження оприлюднено на чотирьох міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях:

«Правове регулювання фінансових послуг: національний, європейський, глобалізаційний виміри»: (м. Суми, 28 січня 2022 р.); «Сучасні проблеми законодавства, практики його застосування та юридичної науки» (м. Вінниця, 24 листопада 2022 р.); «Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики в умовах воєнної агресії» (м. Кропивницький, 7 жовтня 2022 р.); «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» (м. Одеса, 21-22 січня 2022р.).

**Значення роботи для науки і практики та шляхи використання результатів дослідження.** Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації основні положення та висновки становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані в: науково-дослідній роботі – для подальших наукових досліджень у галузі; правотворчості – для розроблення проєктів нормативно-правових актів; правозастосуванні – для вдосконалення практичної діяльності органів публічної влади (Акт впровадження від 7.02.2023 року № 99/01-29-926/23); освітньому процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Фінансове право», підготовці та вдосконаленні робочих програм, планів, лекційного матеріалу, навчального матеріалу для 27 семінарських та практичних занять у вищих навчальних закладах (Акт впровадження від 25.01.2023 року № 0042/23).

**Оцінка оформлення дисертації та змісту анотації.** Зміст дисертаційної роботи логічний, виклад матеріалу послідовний і достатньою мірою розкритий. Послідовність викладення матеріалу в дисертації відповідає класичному науковому підходу: чітко сформульовано мету та завдання дослідження; сформульовані об'єкт і предмет дослідження відповідають темі дисертаційної роботи. Робота відповідає вимогам щодо підготовки дисертацій, складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 198 сторінок. Список використаних джерел становить 241 найменування.

### **Критичні зауваження та побажання до дисертаційної роботи.**

Позитивно оцінюючи зміст дисертації в цілому, вважаємо за необхідне виділити декілька спірних моментів, врахування яких може допомогти дисертантці у подальшій науковій роботі в цьому напрямку:

Зокрема:

1. Аналізуючи інститут права людини на інформацію як основу впровадження принципу прозорості публічного управління, автор не визначає співвідношення таких прав: права на доступ до інформації, розпорядником якої виступають органи публічної влади, та права вільно шукати, отримувати, розповсюджувати інформацію. Співвідношення таких прав визначає державний механізм обміну інформацією, доступ до інформації про діяльність органів публічної влади та дозволяє встановити державі заборони перешкоджати вільному обміну інформацією.
2. Автор зазначає наступні фактори, які обумовили необхідність пошуку нової методології впровадження прозорості у сферу публічного управління: роздержавлення, приватизація, дерегуляція, децентралізація, інтеграція України у ЄС та глобалізація. Проте перераховані фактори не є єдиними. Одним із основних факторів у сучасних умовах є формування постіндустріального інформаційного суспільства та впровадження системи електронного урядування. Новим викликом у методологічному плані є пошук алгоритму роботи з надлишком інформації та вміння органів публічної влади працювати зі значними масивами інформації.
3. Дисертант пропонує зобов'язати засоби масової інформації, третіх осіб додержуватися якісних характеристик інформації про діяльність органів публічного управління. Тобто інформація повинна бути зрозумілою (отриманою у доступній для розуміння формі), своєчасною (отриманою протягом обмеженого її призначенням часу), достовірною (отримана з джерел, які відповідають за її дійсність та реальність), достатньою (отриманою у необхідному обсязі). Якщо щодо традиційних засобів масової інформації є передбачені законодавством заходи впливу для додержання

запропонованих автором стандартів, то для третіх осіб (Telegram-каналів, Youtube-каналів тощо) у законодавстві практично відсутні як запобіжні механізми, так і заходи відповідальності. Пропозиція автора мала б завершений характер у випадку опрацювання механізмів додержання запропонованих стандартів третіми особами.

Вказані зауваження носять виключно дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи, аналіз змісту якої свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність.

### **Загальний висновок**

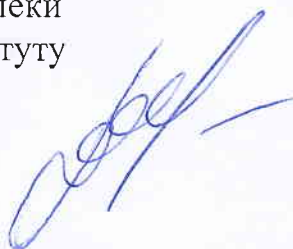
1. Дисертаційна робота Мартиненка Дениса на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади» є завершеним науковим дослідженням, виконаним на доволі актуальну тему, що містить теоретичні розробки та практичні пропозиції, спрямовані на вдосконалення адміністративно-правових засад забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади. Рівень проведеного дослідження та його практична спрямованість свідчать про наукову зрілість здобувача.

2. Актуальність і новизна, важливість одержаних дисертантом результатів, їх обґрунтованість і достовірність, а також практична цінність сформульованих положень і висновків в сукупності становлять необхідні підстави для висновку про те, що дисертаційна робота «Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади» яка підготовлена за спеціальністю 081 «Право», відповідає вимогам наказу Міністерства освіти і науки України № 40 від 12 січня 2017 р. «Про затвердження вимог до оформлення дисертації», Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів

України від 12 січня 2022 р. № 44, а її автор Мартиненко Денис заслуговує здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

**Офіційний опонент:**

доцент кафедри адміністративного,  
господарського права та  
фінансово-економічної безпеки  
Навчально-наукового інституту  
права СумДУ  
канд. юрид. наук, доцент



Людмила РУДЕНКО.