

ВІДГУК
офіційного опонента, докторки юридичних наук, професорки
Рядінської Валерії Олександрівни
на дисертацію Мартиненка Дениса Руслановича
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»

Відкритість, прозорість діяльності органів публічної влади є однією з умов належного управління у демократичному суспільстві. Реалізація європейських стандартів належного урядування, вимоги щодо набуття Україною статусу кандидата на вступ у Європейський Союз передбачає транспарентність діяльності органів публічної влади, діалог між державою та суспільством. Доступність інформації про діяльність органів публічного управління є передумовою реалізації низки інших суб'єктивних прав та свобод громадян, здійснення громадського контролю, підвищення довіри людини до держави. Повне, своєчасне, достовірне інформування суспільства про всі складові діяльності органів публічної влади створює умови для впровадження належної регуляторної політики у сфері економіки, надання адміністративних послуг, освіти, культури, судочинства відповідно до суспільного запиту.

Трансформація інформаційних відносин у сфері публічного управління та адміністрування призводить до істотних змін у адміністративному законодавстві, його перегляду з врахуванням правозастосовчої діяльності, розробки нової теоретичної основи у науці адміністративного права. Це формує потребу у конкретизації як теоретичних, так і практичних проблем впровадження транспарентності у сферу публічного управління, порівнянні положень національного законодавства та законодавства інших держав (насамперед, Європейського Союзу) у такій сфері та визначенні напрямів його вдосконалення.

Незважаючи на прийняття значної кількості нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію принципу транспарентності у сфері діяльності

органів публічної влади Закони України «Про державну службу», «Про адміністративні послуги», «Про доступ до публічної інформації» тощо), створення блоку антикорупційного законодавства, значної кількості процедурних складових інформаційного обміну, все ж таки транспарентність в зазначеній сфері не досягла належного рівня.

Виклики, обумовлені воєнною агресією російської федерації та введенням воєнного стану, з одного боку, створюють ризики соціальної напруги, обумовлені недостатньою прозорістю діяльності органів публічного управління (наприклад, недостатньо прозорою залишається процедура відшкодування збитків за втрачене внаслідок бойових дій майно), які можна усунути виключено збільшенням прозорості процедури, а з іншого – вимагають обмеження інформаційної відкритості діяльності органів публічної влади, що, в свою чергу створює загрозу безпідставного обмеження інформаційної відкритості діяльності органів публічної влади. Тому обрана тема дисертаційного дослідження є актуальною, має наукову теоретичну та практичну цінність.

Дослідження виконано з урахуванням основних положень Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020, Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24.03.2021 № 119/2021, Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30.09.2019 № 722/2019, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, затвердженої Указом Президента України від 07.09.2021 № 487/2021 тощо.

Структурні частини дисертації належно висвітлені та відповідають темі та меті дослідження. Обраний спосіб структуризації дозволяє змістовно та послідовно розглянути всі проблемні питання та завдання, визначені автором. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, що містить сім підрозділів, висновків до розділів та загальних висновків і списку використаних джерел.

У вступі достатньо обґрунтовано актуальність теми, чітко сформульовано мету, яка корелює з темою дослідження та конкретизується в завданнях (с. 5-6), окреслено об'єкт і предмет роботи (с. 6), вказано методи дослідження, практичне значення дисертації, апробацію результатів та структуру дослідження (с. 6-7).

У першому розділі роботи конкретизовано методологію та інструментарій дослідження транспарентності діяльності органів публічного управління в умовах постіндустріального суспільства (с. 13-41); визначено фактори, що обумовлюють необхідність пошуку нової методології впровадження транспарентності у сферу публічного управління (с. 20-39); виокремлено етапи історичного становлення транспарентності діяльності органів публічної влади як на глобальному, так і національному рівнях (с. 42-51); визначено зміст транспарентності публічного урядування як правової категорії (с. 52-71).

Другий розділ роботи присвячений аналізу суб'єктного складу забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади, організаційно-інституційного забезпечення транспарентності та адміністративно-правових засобів такого забезпечення. Автором конкретизовано ознаки суб'єктів публічного управління у сфері забезпечення транспарентності, класифіковано суб'єктний склад забезпечення транспарентності публічного управління та адміністрування (с. 75-87); визначено складові організаційно-інституційного забезпечення транспарентності діяльності органів публічного управління та запропоновано шляхи їх удосконалення (с. 88-100); запропоновано визначення адміністративно-правових засобів забезпечення транспарентності діяльності органів публічної влади (с. 100-111).

У третьому розділі роботи досліджено зарубіжний досвід забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади та запропоновано напрями удосконалення законодавства у такій сфері. Автором досліджено норми федерального законодавства Німеччини, досвід Франції у сфері впровадження транспарентності публічного урядування (с. 116-131), запропоновано напрями удосконалення Закону України «Про адміністративну

процедуру» та законопроекту «Про нормативно-правові акти» (с. 131-147).

Представлені в роботі висновки і пропозиції логічно відображають наведені в дисертації аргументи з кожного із поставлених автором завдань, спрямованих на досягнення загальної мети роботи, містять наукову новизну, достовірні та належним чином обґрунтовані. Дисертаційне дослідження характеризується єдністю змісту, цільовою спрямованістю та є особистими внеском автора у сучасну правову науку.

Науковий аналіз характеризується належним методологічним та науковим інструментарієм, власним баченням напрямків вирішення існуючої проблеми.

Особливо варто відзначити інформаційну та емпіричну основу дисертаційного дослідження, до якої увійшли узагальнення судової практики, статистичних досліджень рівня довіри громадян до діяльності органів публічної влади тощо.

Позитивно можна оцінити й науково-теоретичне підґрунтя дисертації. Автором опрацьовано 242 джерела, серед яких наукові праці фахівців у галузі загальної теорії держави і права, адміністративного права, інших галузевих правових наук, політичної та економічної науки. Автором проаналізовано праці зарубіжних дослідників, міжнародні договори й угоди, первинні та вторинні акти ЄС, акти національного законодавства, законодавство зарубіжних держав. Автором досліджено законодавство Німеччини, Франції, США щодо впровадження системи електронного урядування та принципу транспарентності у діяльність органів публічної влади. Зазначений обсяг використаних джерел свідчить про ґрунтовне опрацювання проблеми транспарентності діяльності органів публічної влади і високий рівень підготовки автора.

На підставі проведеного дослідження автором вирішено наукове завдання щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення транспарентності діяльності органів публічної влади, сформульовано певні теоретичні висновки та внесено низку пропозицій до національного законодавства у досліджуваній сфері.

Аналіз пропозицій та висновків запропонованої на розгляд дисертації дозволяє визнати їх достатню обґрунтованість та достовірний характер, наявність в отриманих результатах, предметі та завданні роботи належного рівня наукової новизни.

Заслужують на позитивну оцінку вперше визначені автором фактори, які обумовлюють необхідність пошуку нової методології впровадження транспарентності у сферу публічного управління, а саме: роздержавлення, приватизація, дерегуляція, децентралізація, інтеграція України у ЄС та глобалізація (с. 21-39).

У роботі досліджено історико-правові засади становлення транспарентності як принципу публічного урядування та виокремлено такі історичні етапи: період практичного впровадження засад транспарентності у діяльність органів державної влади (XVII-XVIII сторіччя); період законодавчого закріпленням ідеї транспарентності як умови функціонування органів публічної влади (XVIII-середина XX сторіччя); період впровадження ідеї транспарентної держави та в Україні (з середини XX сторіччя по теперішній): початковий період (з 1991 року по 1997 рік); перехідний період (з 1998 року по 2014 рік); період модернізації (з 2015 року по теперішній час) (с. 42-51).

Автором охарактеризовано транспарентність як правову категорію: 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 тієї 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 (с. 51-71).

Низка пропозицій мають прикладний характер. Зокрема, автором запропоновано особливості реалізації принципу транспарентності в умовах воєнного стану: 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. 55-57). При дослідженні організаційно-інституційного забезпечення транспарентності запропоновано 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) (с. 88-94). Аргументовано доцільність впровадження антикорупційного інформаційного стандарту, тобто гарантій, обмежень, заборон, які б або запобігали, або зменшували вплив корупції на громадське життя як елементу інституційної складової транспарентності антикорупційного законодавства (с. 95-97).

У роботі дістали подальший розвиток низка положень щодо конкретизації: елементів правового режиму транспарентності у сфері публічного управління (с. 51-58), ознак суб'єктів публічного управління у сфері забезпечення транспарентності (с. 83-86), складових організаційно-інституційного забезпечення транспарентності (с. 88-100), адміністративно-правових засобів забезпечення транспарентності публічного управління (с. 100-112); удосконалення системи парламентського контролю за дотриманням законодавства про доступ до публічної інформації (с. 133-136); створення ефективного громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування (с. 111).

Автором розроблено пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері забезпечення транспарентності діяльності органів публічної влади, а саме: впровадження міжгалузевго 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 контрольного-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.

Зміст анотації відповідає основним положенням, які викладено в тексті дисертації. Анотацію подано українською та англійською мовами. Вона є узагальненим коротким викладом основного змісту дисертаційного дослідження. Анотація відповідає вимогам, передбаченим пунктом 2 Вимог до оформлення дисертації, затверджених Наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року №40.

Аналіз змісту дисертації вказує на дотримання здобувачем вимог академічної доброчесності. У роботі є посилання на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей; дотримано вимоги законодавства про авторське право і суміжні права, надано достовірну інформацію про методики і результати досліджень, джерела використаної інформації.

Таким чином, у рецензованій роботі не виявлено ознак академічного плагіату, фальсифікації та інших порушень, що могли б поставити під сумнів самостійний характер виконаного автором дисертаційного дослідження.

Позитивно оцінюючи зміст дисертації в цілому, вважаємо за необхідне

звернути увагу здобувача на таке:

1. Автором, спираючись на досвід окремих країн Європейського Союзу (зокрема, Франції) 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 (с. 129-130). Проте Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» передбачає можливість надання певних електронних публічних послуг без необхідності ідентифікації за допомогою електронного цифрового підпису. З огляду на це, пропозиція автора потребує роз'яснення та додаткової аргументації.

2. При дослідженні адміністративно-правових засобів забезпечення транспарентності діяльності органів публічної влади автор приділив значну увагу громадському контролю, який реалізується громадськими організаціями, інституціями громадянського суспільства. Не заперечуючи важливість такого елементу забезпечення транспарентності, слід вказати на істотне значення моніторингу у сфері публічного управління як необхідного елементу державного механізму забезпечення транспарентності. Громадський контроль не здатний у повній мірі контролювати діяльність органів публічної влади. Саме державний моніторинг та громадський контроль у комплексі здатні забезпечити належний рівень прозорості діяльності органів публічної влади. Автором зазначений сегмент досліджено фрагментарно у контексті моніторингу рівня життя посадових осіб як складової антикорупційного законодавства. Робота у цій частині мала б більш повний характер у разі більш ґрунтованого аналізу інструменту моніторингу і у інших секторах діяльності публічної влади.

3. Автором запропоновано 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). Зазначена пропозиція була б більш цінною у випадку її доведення до рівня пропозицій про внесення змін та доповнень у конкретні нормативно-правові акти.

4. Для запобігання порушенню інформаційних прав фізичних та юридичних осіб щодо доступу до публічної інформації автором запропоновано впровадити спеціальну посаду омбудсмена. Проте такі пропозиції вже були озвучені у наукових дослідженнях. Було б доцільно конкретизувати власний внесок у цій царині та розробити гарантії додержанням таких прав, щоб розвантажити адміністративні суди щодо такої категорії спорів

Висловлені зауваження значною мірою зумовлені складністю обраного для наукового пошуку предмета дослідження і не знижують загальної позитивної оцінки дисертації, оскільки викликані не стільки вадами дисертації, скільки складністю відносин, які виникають та мають місце у сфері забезпечення транспарентності діяльності органів публічної влади. Значна кількість зауважень носить уточнюючий або дискусійний характер.

Результати дисертаційного дослідження опубліковано у чотирьох наукових статтях, з яких три статті у фахових наукових виданнях України, одна стаття в науковому періодичному виданні держави, яка входить до Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу, а також чотирьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях. Опубліковані статті повною мірою відображають результати дисертаційного дослідження.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані у дисертації висновки і пропозиції можуть бути використані у нормотворчій діяльності, правозастосовчій практиці та освітньому процесі.

Зміст дисертації підтверджує, що дисертант володіє методологією наукової діяльності в галузі права та набув компетентності, необхідні для розв'язання значущих проблем у зазначеній галузі.

Зважаючи на викладене, можна дійти загального висновку, що дисертація Мартиненка Дениса Руслановича на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів публічної влади», яка

підготовлена за спеціальністю 081 «Право», відповідає вимогам 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, і автор дисертації – Мартиненко Денис Русланович, заслуговує присудження наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

професор кафедри кримінального права,

кримінології, цивільного та господарського права

Вищого навчального закладу «Національна академія управління»

доктор юридичних наук, професор

Валерія РЯДІНСЬКА