

Голові спеціалізованої вченої ради
Д 26.891.02 Інституту підготовки кадрів
державної служби зайнятості України

Войтович Р.В.

03038, м. Київ, вул. Нововокзальна, 17

ВІДГУК

офіційного опонента, кандидата наук з державного управління, Обуховської Тамари Іванівни на дисертацію Олексюк Лілії Віталіївни «Механізми державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних», подану до захисту в спеціалізовану вчену раду Д 26.891.02 Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Актуальність теми дослідження. Інтеграція України у світове співтовариство не вичерпується лише економічними та політичними взаєминами, доводиться вливатися, передусім, у глобальний цивілізаційний процес, який нерозривно пов'язаний із розвитком інформаційного суспільства і, в свою чергу, з електронною демократією та сферою електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних.

На часі розробка політичних, організаційних, правових, мотиваційних, фінансово-економічних, соціально-психологічних механізмів державного управління, що забезпечать якісно новий рівень відповідальності держави, в особі органів публічної влади, перед громадянами щодо реалізації їх прав, життєвих потреб та інтересів.

Недооцінка значимості і ролі державного управління інформаційною сферою в процесі не лише розвитку інформаційного суспільства, а й розбудови держави, становлення інститутів громадянського суспільства стала причиною виникнення низки загроз. Потребою сьогодення є удосконалення механізмів та технологій доступу до публічної інформації, повторного використання вже зібраної інформації, на законодавчому рівні потребує уточнення поняття відкритої інформації, доступ до публічної інформації. З прийняттям Закону України «Про довірчі послуги» Україна може суттєво просунутись уперед у частині запровадження електронних сервісів в електронному урядуванні в структурі електронної демократії за умови імплементації європейських актів у нормативно-правових актах України, що мають бути прийнятими з метою реалізації цього Закону. Тому, актуальність теми дослідження Л.В. Олексюк не викликає сумніву.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій. Достовірність та новизна одержаних результатів.

Аналізуючи дисертаційну роботу за змістом слід відмітити, що вона має зв'язок із науковими програмами, планами, темами, оскільки виконана в межах науково-дослідної роботи за комплексним науковим проектом

«Державне управління та місцеве самоврядування» Національної академії державного управління при Президентові України (державний реєстраційний номер 0199U002827) науково-дослідної роботи кафедри інформаційної політики та електронного урядування «Електронне урядування як інноваційний інструмент реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» (державний реєстраційний номер 0115U004076).

У дисертації чітко визначена мета та завдання наукового дослідження, коректно визначені об'єкт, предмет дослідження (с.17) та використаний методологічний апарат (с.17-18), що дало можливість здобувачу в повній мірі забезпечити достатньо високий рівень обґрунтованості положень і висновків дисертації, не виходячи за межі наукової спеціальності. Також достовірність та наукова обґрунтованість сформульованих у роботі положень, висновків і рекомендацій зумовлена зібраним емпіричним матеріалом і узагальненням практичної діяльності щодо удосконалення механізмів державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних. Всі висновки дисертації ґрунтуються на критичному аналізі наукових робіт та нормативно-правових актів.

Наукова новизна одержаних результатів визначається насамперед тим, що попри велику кількість досліджень інформаційної політики, вперше у вітчизняній науці державного управління проведено комплексне дослідження механізмів державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних. У результаті здійсненого дослідження автором сформульовано низку наукових положень, пропозицій і висновків, які відрізняються певною новизною у досліджуваній сфері.

Так, автором уперше: обґрунтовано необхідність урівняти в праві на доступ до публічної інформації фізичну та юридичну особу, розроблено організаційний та нормативно-правовий механізми об'єднання процедур розгляду запитів на доступ до публічної інформації та звернень громадян і юридичних осіб, розроблено й обґрунтовано ієрархічну п'ятирівневу модель системи нормативно-правового регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних (с. 87-99, с. 99-111).

Автором удосконалено організаційну модель системи забезпечення електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних, в яку на відміну від існуючої додатково включено Національну комісію з питань захисту прав фізичних осіб, пов'язаних з обробкою персональних даних та контролю у сфері доступу до інформації як незалежний орган державного контролю у цій сфері, а також розширено повноваження Міністерства інформаційної політики (с. 75-87), науково-методичні підходи до оцінки регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних (с. 123-145).

Подальшого розвитку набули уніфікація і оптимізація процесу надання електронних послуг, електронного доступу до інформації суб'єктів владних повноважень з урахуванням взятих Україною зобов'язань при підписанні Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами

– членами, з іншої сторони, яка полягає у однаковому застосуванні довірчих послуг з можливістю транскордонної взаємодії між Україною та країнами ЄС з урахуванням нещодавно прийнятого Закону України «Про довірчі послуги»; обґрунтування доцільності ідентифікації при наданні електронного доступу до публічної інформації, електронної комерції та звернень громадян та запропоновано використання електронного цифрового підпису для даних цілей тільки при доступі осіб до інформації з обмеженим доступом чи персональних даних(с. 111-123).

Автором запропоновано й подальший розвиток понятійно-категорійного апарату означеної сфери дослідження, зокрема сформульовано авторські визначення термінів, що суттєво розширюють перелік публічної інформації та кількість суб'єктів, на яких поширюються норми законодавства, а саме: «публічна інформація» – як інформація, яка є у письмовій, аудіовізуальній, електронній чи будь-якій іншій матеріальній формі, вироблена або отримана органами державної влади та/або пов'язана з будь-якою державною чи адміністративною функцією, в тому числі делегованою, що може мати суспільний інтерес, за винятком документів, які перебувають на стадії підготовки, яке на відміну від існуючого включає більше форм існування інформації, збільшено та розширено перелік інформації, що може бути доступна особам; «електронний доступ» як можливість використання даних та/або інформації в електронній формі незалежно від наявності чи відсутності умов ідентифікації запитувача даних та/або інформації, який чинним законодавством не визначено; «відкриті дані» – будь-які доступні в електронній машинозчитувальній формі дані, в тому числі розміщені в Інтернет, без обмежень доступу та ідентифікації користувачів, безкоштовні для відтворення та використання або будь-якого ліцензування, визначення чітко врегульовує саме машинозчитувальну форму; «суб'єкт владних повноважень» – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, це визначення на відміну від існуючого доповнюється низкою суб'єктів, що виконують делеговані державою повноваження (с. 59-71).

Аналіз поданих в роботі висновків до кожного розділу (с. 71-74, 146-152, 190-194) і загальних (с. 195-199) свідчить про неординарність підходів здобувача до вирішення наукового завдання дослідження. Загальною позитивною якістю роботи є її практична спрямованість. Всі теоретичні висновки спрямовані на обґрунтування шляхів удосконалення механізмів державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних, про що свідчать акти впровадження результатів дослідження. Так, окремі результати дослідження, які сформулював і обґрунтував автор були використані: Державним агентством з питань електронного урядування при підготовці «Білої книги: електронна взаємодія» у співпраці з Робочою групою з розробки урядової політики у сфері розвитку електронного урядування України при Віце-прем'єр-міністрові України (довідка про впровадження від

24 вересня 2015 р. № 1/06-3-1273); при підготовці Концепції розвитку електронної демократії в Україні та Плану заходів щодо її реалізації в частині розробки заходів нормативно-правового регулювання електронного доступу до інформації, реалізації в законодавстві підзвітності громадянину суб'єктів владних повноважень, процедур взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень, з одного боку, і людиною, громадянином, з іншого, підготовки плану заходів з запровадження (довідка про впровадження від 21 лютого 2017 р. № 1/22-1-270); Комітетом Верховної Ради України з питань аграрної політики та земельних відносин щодо вдосконалення нормативно-правового врегулювання відкритості даних Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, а також при запровадженні нової версії сайту Комітету (довідка про впровадження від 19 квітня 2017 р. № 04-11/16-112); Комітетом Верховної Ради України з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму при розробці політики та нової версії сайту Комітету в частині підзвітності громадянину та відкритості даних (довідка про впровадження від 06 квітня 2017 р. № 04-33/19-542(83365)).

Обґрунтованість і достовірність наукових результатів, висновків і рекомендацій підтверджується методологічною та теоретичною базою вихідних позицій дослідження; використанням при проведенні дослідження великої кількості наукових джерел, нормативно-правових актів; апробацією результатів на семи наукових і науково-практичних конференціях, у тому числі з міжнародною участю. Основні теоретичні та практичні висновки дисертації викладені у 6 наукових статтях, які видані у фахових виданнях з державного управління (одна у зарубіжному виданні, одна – у науковому фаховому виданні України з економічних наук).

Дисертація виконана на належному науковому рівні, її структура логічно витікає з поставлених завдань, об'єкту та предмету дослідження та складається із вступу, трьох розділів, які об'єднують одинадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Дослідження містить ґрунтовні наукові положення, які мають науково-теоретичне значення та практичну спрямованість.

Варто відзначити послідовність і логічність викладення матеріалу, відповідність наукових доробок визначеній в дисертації меті та завданням дослідження.

У першому розділі «Стан та тенденції розвитку державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних» роботи автор, досліджуючи *теоретичні* засади державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних (с. 25-71), розглядає поняття і сутність державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних, його конституційно-правові основи, охарактеризовано стан нормативно-правового та організаційного регулювання у цій сфері (с. 25-41); розкриває особливості розвитку електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних в

Україні (с. 49-59); категорійно-понятійній апарат електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних (с. 59-71).

Автор пропонує розглядати поняття «публічна (офіційна) інформація» як інформацію, яка є у письмовій, аудіовізуальній, електронній чи будь-якій іншій матеріальній формі, вироблена або отримана органами державної влади та/або пов'язана з будь-якою державною чи адміністративною функцією, в тому числі делегованою, що може мати суспільний інтерес, за винятком документів, які перебувають на стадії підготовки (с. 70).

Також здобувачем доведено, що термінологія, яка використовується на сьогодні в Україні потребує удосконалення, а у деяких випадках і перегляду, особливо в частині визначень «публічна інформація» та «відкриті дані». Терміни «електронний доступ», «інформаційні відносини», «інформаційні ресурси», «інформаційно-телекомунікаційні технології», «обробка інформації» у законодавстві не розшифровано, тому автором запропоноване їх авторське визначення (с. 69-70).

Окремий акцент автор робить на правовому механізмі доступу до публічної інформації та відкритих даних, на базі яких можна розробляти організаційні механізми, при цьому ключова роль у пришвидшенні доступу до інформації належить Угоді про асоціацію з Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами та взяття Україною зобов'язань щодо визнання та підтримання спільних цінностей, на яких побудований Європейський Союз, а саме: демократія, повага до прав людини і основоположних свобод та верховенство права. (с. 42), на необхідності врегулювання питання автентичності текстів нормативно-правових актів (електронних) та автентичності інформації у державних базах і банках даних з метою їх повторного застосування у якості відкритих даних (с. 49), визначено основні фактори впливу на розвиток нормативно-правового забезпечення електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних (с. 34-41).

Другий розділ дисертаційної роботи присвячений аналізу нормативно-правового регулювання та системи взаємодії органів влади, суб'єктів владних повноважень та інших учасників організації електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних.

Автором запропоновано порівняти право на життя особи, право на невтручання в її особисте і сімейне життя, з її правом на інформацію з урахуванням того, що стаття 24 Конституції України визнає, що громадяни мають рівні конституційні права та свободи, та не розтлумачує, до якого слова відноситься «рівність»: до громадян чи щодо прав, тобто неможливо встановити пріоритетність одного права над іншим.

Автор презентує організаційну модель системи забезпечення електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних, в яку на відміну від існуючої моделі додатково включено Національну комісію з питань захисту прав фізичних осіб, пов'язаних з обробкою персональних даних та контролю у сфері доступу до інформації як незалежний орган державного контролю у цій сфері, а також розширено повноваження Міністерства інформаційної політики як центрального органу виконавчої

влади, що об'єднує завдання і функції шляхом наділення його повноваженнями формувати та реалізовувати державну політику у сфері доступу до інформації та сфері електронного урядування шляхом об'єднання Мінінформполітики з Державним агентством з питань електронного урядування та ієрархічну п'ятирівневу модель системи нормативно-правового регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних (с. 75-99).

В структурній композиції цієї ієрархічної п'ятирівневої моделі системи нормативно-правового регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних, включено на верхньому рівні гарантування державою права на доступ до інформації особі, закріплений в Конституції України; на другому рівні – імплементації права у запропонованих автором законах про доступ до інформації та її захист, про захист приватності; третій рівень – законодавство з процедурних питань реалізації права на доступ до інформації, представлене сукупністю актів Кабінету Міністрів України; четвертий рівень – визначення та впровадження організаційних механізмів на рівні нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади; п'ятий рівень - внутрішні інструкції суб'єктів владних повноважень та володільців баз персональних даних, розроблені на базі технічних регламентів та стандартів, що забезпечує системність взаємозв'язків нормативно-правових та технічних документів; і дозволяє систематизувати законодавство, зробити його більш прозорим та відкритим (с. 87-99).

Презентовані автором результати аналізу засвідчили низький рівень ефективності нормативно-правового та організаційного механізмів державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних (с. 148-151).

Позитивною складовою роботи є чітке визначення, що існує прямий зв'язок між інформаційною політикою органу, його відкритістю до запитів суспільства та політикою обробки запитів і звернень у певні терміни. Звернення громадян та запити мають багато спільних ознак і можуть опрацьовуватись як з організаційної, так і нормативно-правової точки зору без існуючого на сьогодні поділу (с. 109), а також пропозиція в якості засобу ідентифікації особи використання електронного цифрового підпису (у термінології Закону України «Про довірчі послуги» електронної довірчої послуги) як такого, що за якістю, надійністю та поширеністю серед громадян України, є найбільш прийнятним, в тому числі з урахуванням економічної ситуації в країні. (с. 118).

Висновки автора щодо необхідності вдосконалення нормативно-правового та організаційного механізмів державного регулювання достовірні й результативні. Вони ґрунтуються на аналізі великого фактичного матеріалу і мають значну наукову та практичну цінність для галузі науки державного управління.

Практична значущість дослідження. Ключову роль у дисертаційному дослідженні відіграє третій розділ роботи «Удосконалення нормативно-

правового та організаційного механізмів державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних» (с. 153-190), де окреслено можливості імплементації в систему державного управління України досвіду провідних країн світу з електронного врядування та електронної демократії, запропоновано впровадження в органах публічної влади модель оцінки менеджменту в організаціях, що фінансуються з державного або муніципального бюджету, запропоновано пріоритетні шляхи удосконалення нормативно-правового та організаційного механізмів регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних.

У підрозділі 3.1. (с. 153-161) автор, ґрунтуючись на досвіді провідних країн світу, визначає зміни до нормативно-правових актів, які необхідно буде підготувати та прийняти з метою забезпечення належного електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних фізичних та юридичних осіб, а саме удосконалення за такими пріоритетними напрямками: порядок і процедури надання адміністративних та державних послуг/сервісів; категорійно-понятійний апарат; захист даних та окремо захисту персональних даних; систематизація; визначення і визнання державою процедур, методів і механізмів ідентифікації запитувачів та надавачів інформації, головного органу у системі центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення свободи слова та доступу до інформації; встановлення державного контролю у сфері доступу до інформації та захисту персональних даних із збереженням громадського і парламентського контролю; введення процедури постійного аудиту після стандартизації адміністративних та державних е-сервісів та аналізування державної політики з метою її постійного і поступового вдосконалення; спрощення процедур створення веб-сайтів суб'єктів владних повноважень, їх уніфікація, запровадження обов'язковості наявності веб-сайтів; запровадження можливості електронного доступу до публічної інформації та запитів щодо адміністративних та державних сервісів різними варіантами – електронна пошта, сервіси веб-сайту, телефон, факс тощо; перегляд адміністративної та кримінальної відповідальності державних службовців та осіб, що працюють у суб'єктів владних повноважень за порушення у сфері доступу до публічної інформації та розгляду звернень громадян; уточнення процедур і нормативних документів у сфері захисту інформації; аспекти, пов'язані з електронною взаємодією державних органів та інтероперабельністю.

На увагу також заслуговують пропозиції автора щодо удосконалення організаційного механізму шляхом 1) створення центрального органу виконавчої влади, що формує і реалізує державну інформаційну політику, політику у сфері доступу до інформації та електронного урядування на базі Міністерства інформаційної політики та Державного агентства з питань електронного урядування 2) створення органу державного контролю у сфері доступу до інформації та захисту прав осіб, пов'язаних із обробкою

персональних даних та запропоновано орієнтовну структуру і повноваження органу (с. 191-203).

Сьогодні яскраво засвідчує правоту позиції автора щодо необхідності удосконалення нормативно-правового механізму державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних в частині посилення контролю за суб'єктами владних повноважень (с. 161-190).

Дисертація є самостійною завершеною науковою працею, в якій деякі питання розглядаються вперше в науці «державне управління», інші – викладені у новому світлі з урахуванням сучасного стану розвитку науки і процесів державотворення.

Автореферат дисертації, в цілому, відповідає її змісту та відображає основні положення та результати дослідження. Дисертація та автореферат оформлені відповідно до встановлених вимог.

Повнота викладу основних результатів дисертації. Автором опубліковано 13 наукових праць, з них 5 статей у наукових фахових виданнях України з державного управління, 1 стаття – у зарубіжному виданні, 1 - у науковому фаховому виданні України з економічних наук та 7 тез у матеріалах науково-практичних конференцій.

Оцінка ідентичності автореферату й основних положень дисертації.

Автореферат дисертації Олексюк Л.В. відповідає основному змісту дисертації. Наведені в авторефераті наукові положення, висновки та рекомендації розкрито й обґрунтовано в тексті дисертації.

Зауваження та дискусійні положення щодо змісту дисертації.

Разом з тим, позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження Л.В.Олексюк «Механізми державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних» необхідно зробити деякі критичні зауваження до роботи, висловити побажання та зазначити спірні положення, що потребують додаткової аргументації:

1. Занадто теоретично переобтяжливими є розкриття питання особистих немайнових прав, що забезпечують природне існування фізичної особи (с. 78-84).
2. Розглядаючи механізми державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних (с. 49-80), варто було обґрунтувати, чому саме нормативно-правовий та організаційний механізми визнано базовими.
3. На нашу думку, з огляду на воєнно-політичну ситуацію в країні, автору доцільно було б запропонувати комплекс заходів не тільки органам державної влади, які безпосередньо залучаються до державного регулювання у сфері електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних, але і надати окремі пропозиції щодо відкриття чи не відкриття доступу до інформації військово-цивільним адміністраціям як

тимчасовим державним органам та як саме будуть змінені заходи з урахуванням змін щодо Антитерористичного центру при Службі безпеки України, внесених на підставі Закону України «Про особливості державної політики щодо забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях в Донецькій і Луганській областях».

4. Запропоновані автором шляхи удосконалення організаційного механізму регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних (с. 160-189), в тому числі створення незалежного наглядового органу контролю у сфері доступу до інформації, необхідно було б посилити практичними рекомендаціями щодо відкриття конфіденційної інформації.

Проте необхідно відзначити, що наведені зауваження не знижують загального позитивного враження від роботи та не спростовують основних висновків дисертанта.

Висновок про відповідність дисертації вимогам Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника. З огляду на актуальність, новизну, важливість одержаних автором наукових результатів, їх обґрунтованість і достовірність, а також практичну цінність сформульованих положень і висновків, вважаю, що дисертаційна робота Олексюк Лілії Віталіївни «Механізми державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних» є самостійним, оригінальним, завершеним науковим дослідженням, у якому вирішено актуальну наукову проблему обґрунтування та розробки науково-методичних рекомендацій щодо удосконалення нормативно-правового та організаційного механізмів державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних.

На підставі вищезазначеного можна зробити висновок, що дисертаційна робота «Механізми державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних» відповідає вимогам пункту 11 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор – Л.В. Олексюк, заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління зі спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління.

Офіційний опонент:

кандидат наук з державного управління

Т.Обуховська

2018 р.

Підпис Т.Л. Обуховської засвідчую:



Методичний РСВ НАЗ
Григорій С. Григор'як