

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора наук з державного управління, професора, заслуженого працівника освіти України І.П. Лопушинського на дисертацію Лілії Віталіївни Олексюк “ Механізми державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних ”, поданої до захисту на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.891.02 на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Актуальність теми дослідження. Перспективи розвитку України в умовах сьогодення як демократичної і правової держави залежать насамперед від забезпечення балансу між владою і громадянським суспільством. В Україні активно впроваджуються інструменти для розвитку електронного урядування та електронної демократії, пріоритетними напрямками реалізації яких вищезазначеним національним законодавством визначено, в тому числі, електронний доступ до публічної інформації та відкритих даних. Концепція розвитку електронного урядування в Україні та Концепція розвитку електронної демократії в Україні, визначають пріоритетними напрямками для подальшого розвитку модернізацію публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; модернізацію державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; управління розвитком електронного урядування; нормативно-правове забезпечення розвитку електронної демократії; підвищення готовності органів державної влади та органів місцевого самоврядування до використання можливостей електронної демократії; забезпечення доступності інструментів електронної демократії.

У цьому зв'язку необхідними інструментами дотримання балансу громадянського суспільства й органів публічної влади та забезпечення демократичних принципів їх відкритості й прозорості та конституційних прав громадян на інформацію є забезпечення ефективних механізмів доступу

до публічної інформації та відкритих даних . Для цього потрібен постійний та конструктивний діалог громадянського суспільства та публічної влади, а також упровадження новітніх організаційних, правових, мотиваційних та інших механізмів, що сприятимуть підвищенню стандартів професійності й ефективності державного управління.

Крім того, актуальність дисертації зумовлена також ухваленням Закону України «Про електронні довірчі послуги», у зв'язку з чим 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.

Виходячи з такої постановки питання, дослідження Л.В. Олексюк присвячене актуальній проблемі вдосконалення механізмів державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних, що мають суттєвий вплив на всю систему управління в державі. Зважаючи на це, дисертаційна робота Л.В. Олексюк є надзвичайно важливою та актуальною.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій. Достовірність та новизна одержаних результатів. Робота вирізняється значним фактичним матеріалом, оригінальним підходом до аналізу та вирішення поставлених завдань та високою інформативністю, носить цілісний та завершений характер.

Структура дисертаційного дослідження є чіткою та логічною. Робота розпочинається з окреслення теоретичних засад та ступеня наукового розроблення проблеми (стан, тенденції розвитку та чинники впливу на механізми нормативно-правового регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних; європейський досвід нормативно-правового регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних; особливості розвитку електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних в Україні; категорійно-понятійний апарат у

регулюванні електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних).

Затим автор поетапно розкриває концептуальні засади нормативно-правового регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних, комплексний механізм електронного доступу до публічної інформації та звернень громадян, організаційні механізми електронної ідентифікації в інформаційному суспільстві та науково-методичні підходи до оцінювання і самооцінювання ефективності забезпечення електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних.

Наприкінці роботи подаються шляхи вдосконалення нормативно-правового та організаційного механізму регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних.

Для досягнення поставленої мети в роботі застосовано низку сучасних підходів та методів дослідження – системний, статистичний, індуктивний, дедуктивний, функціональний та інші теоретичні методи як філософського, загальнонаукового, так і конкретно-наукового характеру. За допомогою логіко-семантичного методу вдосконалено понятійний апарат наукового дослідження.

Історичний та компаративний методи застосовано для висвітлення проблем розвитку законодавства щодо забезпечення електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних. Порівняльно-правовий та історико-правовий методи використовувалися в процесі дослідження й аналізу європейського досвіду, етапів становлення правового інституту публічної інформації в Україні та застосовано в процесі аналізу принципів і норм, що закріплюють право на доступ до публічної інформації та відкритих даних; системний підхід застосовувався для висвітлення стану наукового розроблення проблем державного регулювання у сфері електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних, а також питань природи механізмів державного регулювання та його складових; метод моделювання застосовано для адаптації основних положень права на доступ до публічної

інформації та відкритих даних, закріплених на міжнародно-універсальному, міжнародно-регіональному та національному рівнях до українського законодавства та побудові моделі системи нормативно-правового регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних, спрямованої на досягнення ефективних результатів, а також організаційної моделі системи забезпечення електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних; метод системного аналізу застосовано при з'ясуванні статусу інституту права на доступ до інформації; статистичний метод використано з метою обґрунтування наукових положень даними статистики; екстраполяції та прогнозування – для розроблення рекомендацій і пропозицій органам державної влади та органам місцевого самоврядування щодо визначення перспективних напрямів удосконалення механізмів державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних.

Інформаційно-фактологічною базою дисертаційного дослідження є нормативно-правові акти України та Європейського Союзу, монографічні дослідження вітчизняних і зарубіжних учених, статистичні та соціологічні дані, актуальна інформація періодичних та інформаційних видань, ресурси мережі Інтернет та інформація з офіційних веб-сайтів центральних органів виконавчої влади.

У першому розділі роботи «Стан та тенденції розвитку державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних» автор дослідила теоретичні засади державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних (с. 25-71), розглянула поняття і сутність державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних, його конституційно-правові основи, охарактеризувала стан нормативно-правового та організаційного регулювання у цій сфері (с. 25-41); розкрила 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, що є в 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, у тому числі делегованою, що може мати суспільний інтерес, за винятком документів, які перебувають на стадії підготовки (с. 70).

Дисертантом також доведено, що термінологія, яка використовується нині в Україні, потребує вдосконалення, а в 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 запропоновано 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 побудовано Європейський Союз, а саме: демократія, повага до прав людини і основоположних свобод та верховенство права (с. 42), на потребі врегулювання питання автентичності текстів нормативно-правових актів (електронних) та автентичності інформації в державних базах і банках даних з метою їх повторного застосування як відкритих даних (с. 49), визначено основні чинники впливу на розвиток нормативно-правового забезпечення електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних (с. 34-41).

Проведений автором аналіз теоретичних засад державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних не є вичерпним, водночас достатнім для продовження наукових пошуків відповідно до завдань дослідження, зокрема розгляду інших механізмів державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних – економічного, фінансового тощо.

У другому розділі «Науково-теоретичні засади нормативно-правового та організаційного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних» (сс. 75-145) дослідницьку діяльність автора було сконцентровано на розробленні концептуального підходу – порівняльного аналізу державного регулювання фундаментальних прав – права на життя та права на інформацію (включаючи право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію), комплексного механізму регулювання електронного доступу до публічної інформації та звернень громадян, організаційних механізмів електронної ідентифікації в інформаційному суспільстві та науково-методичних підходів до оцінювання і самооцінювання ефективності забезпечення електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних.

Автором представлено ієрархічну п'ятирівневу модель системи нормативно-правового регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних, що включає: на верхньому рівні гарантування державою права на доступ до інформації особі, закріпленій в Конституції України; на другому рівні – імплементації права в запропонованих автором концепціях законів про доступ до інформації та її захист, про захист приватності; третій рівень – законодавство з процедурних питань реалізації права на доступ до інформації, подано 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, дозволяє систематизувати законодавство, зробити його більш прозорим та відкритим.

За результатами дослідження здобувачем констатовано, що слід нормативно врегулювати такі питання: уточнити категорійно-понятійний апарат щодо самого об'єкта регулювання; уточнити поняття суб'єкт звернення, наблизивши його до будь-яких фізичних чи юридичних осіб без прив'язки до громадянства чи територіальності проживання, оскільки в електронному зверненні цей факт перевірити неможливо; уточнити можливі форми звернення; уточнити реквізити документа з урахуванням наявності електронної форми документа і можливості застосування електронного цифрового підпису; уніфікувати порядок розгляду та порядок реєстрації документів з урахуванням застосування систем електронного документообігу; уніфікувати строки розгляду (термінові – 2 робочих дні, інші – 15 робочих днів), крім випадків негайного надання інформації для забезпечення життя і здоров'я громадян (екологічна інформація); закріпити відсутність плати за надання інформації на звернення і запити; уніфікувати підстави відмови; уточнити порядок оскарження дій (бездіяльності) державних службовців та інших осіб/ відповідальних за ненадання відповіді та переглянути механізми притягнення до всіх видів відповідальності, що встановлено за ці порушення; переглянути повноваження відповідальних за нагляд та контроль у сфері доступу до інформації та розгляду звернень (скарг) і з урахуванням європейського досвіду передбачити наявність незалежної інституції (при цьому парламентський контроль залишити за Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини) у сфері доступу до інформації та захисту приватності; закласти засади нормативного та технологічного регулювання для сфери електронної ідентифікації та створити умови легалізації нових технологій; електронній ідентифікації стати основою для дальшої розбудови орієнтованої на користувача та безпечної

екосистеми електронного урядування, електронної комерції та електронної демократії тощо.

Отримані здобувачем результати засвідчили потребу вироблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо шляхів удосконалення нормативно-правового та організаційного механізму регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних.

У третьому розділі «Удосконалення нормативно-правового та організаційного механізмів державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних» (сс. 152-193) автором обґрунтовано рекомендації з удосконалення нормативно-правового та організаційного механізмів державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних у контексті: а) систематизації і узагальнення концептуальних засад щодо інформації, порядку і механізмів доступу до інформації (у тому числі публічної) та відкритих даних, а також визначення засад для повторного використання вже зібраної інформації; б) визначення головного органу в системі центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення свободи слова та доступу до інформації; в) встановлення державного контролю у сфері доступу до інформації та захисту персональних даних із збереженням громадського і парламентського контролю; г) запровадження процедури постійного аудиту після стандартизації е-сервісів та аналізування державної політики з метою її постійного і поступового вдосконалення.

Автором доведено, що вдосконалення нормативно-правового та організаційного механізмів державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних слід здійснювати засобами поширення в Україні електронної демократії, ґрунтуючись на досвіді Європейського Союзу та Ради Європи. Здобувачем при цьому визначено чотири пріоритетні напрями, що потребують першочергового вдосконалення в контексті розвитку електронної демократії в Україні, а саме: формування державної інформаційної політики, запровадження оцінювання та

самооцінювання після стандартизації е-сервісів та аналізування державної політики з метою її постійного і поступового вдосконалення, посилення державного контролю та відповідальності державних службовців та осіб, які працюють у суб'єктів владних повноважень за порушення у сфері доступу до публічної інформації та розгляду звернень громадян.

Олексюк Л.В. продемонстровано, що інформаційне суспільство диктує потребу максимально за змістом та використаними моделями державного регулювання наблизити до європейських процедури доступу до надання послуг, нагляду за їх виконанням.

Ці та інші шляхи вдосконалення нормативно-правового та організаційного механізмів державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних дозволили авторові сформулювати відповідні рекомендації.

Висновки автора 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 визначається тим, що основні теоретичні положення та висновки дисертації доведено до рівня конкретних пропозицій, які сприятимуть удосконаленню нормативно-правового та організаційного механізмів державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних: у правотворчій діяльності для вдосконалення та дальшого розроблення нормативно-правових актів; як методологічна основа оцінювання рівня ефективності нормативно-правового та організаційного механізмів державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних; у науково-дослідній діяльності для дальшого узагальнення, аналізу, обґрунтування та розв'язання наукових і практичних проблем державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних тощо.

Повнота викладу основних результатів дисертації. На тему дисертаційного дослідження автором опубліковано 13 наукових праць, із 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 сім тез у матеріалах науково-практичних конференцій.

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

Зважаючи на в цілому позитивну оцінку дисертаційного дослідження Л.В. Олексюк, убачається доцільним висловити окремі **зауваження та побажання до тексту роботи.**

1. На нашу думку, розгляд окремо нормативно-правового та організаційного механізмів державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних є справді необхідним для вирішення наукового завдання, водночас бажано було б розглядати комплексний механізм державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних, до складу якого включити не менш важливі політичний та мотиваційний механізми, що значно посилює її науковий та практичний результат.
2. Запропонована автором організаційна модель системи забезпечення електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних (с. 86) не включає таких суб'єктів формування державної політики як Рада національної безпеки та оборони України та Президент України, яких бажано було б включити, урахувавши агресію з боку Російської Федерації.
3. На нашу думку, автор мав би більш чітко та конкретно визначити критерій, покладений в основу визначення рівнів ієрархії запропонованої моделі системи нормативно-правового регулювання

електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних (с. 87 – 99). Крім того, більш детально, на наше переконання, слід було б аргументувати потребу внесення запропонованих автором змін до Конституції України відносно зрівняння в правах фізичних та юридичних осіб щодо їх права на інформацію.

4. У дисертаційній роботі не обґрунтовано потребу встановлення кримінальної відповідальності за порушення законодавства у сфері доступу до публічної інформації та відкритих даних (с. 32, 76). Незважаючи на те, що автор слушно акцентує увагу на необхідності широких дискусій щодо цього питання, водночас слід було б навести аргументи «за» та «проти» запровадження кримінальної відповідальності.
5. Як нам видається, у дисертації недостатньо враховано особливості такого об'єкта моніторингу, як відкриті дані з боку громадських організацій та органів публічної влади.

Проте зазначені недоліки жодною мірою не зменшують високої цінності запропонованого наукового дослідження. Дисертаційна робота Л.В. Олексюк є закінченою науковою працею, що вирішує важливу наукову проблему – створення потреби в дальших дослідженнях тенденцій формування та реалізації державної політики щодо розвитку електронної демократії, її методологічного забезпечення, яка спрямована на підвищення ефективності трансформацій такої взаємодії. Ураховуючи значний обсяг питань, що складають проблематику дослідження й зумовлюють його важливість, названі побажання значною мірою можна було б віднести до тих аспектів, що мають постати в центрі уваги в дальшій роботі автора над темою, при визначенні ширших пошукових завдань як в теоретичному, так і практичному плані.

Загальний висновок. Дисертацію Олексюк Лілії Віталіївни «Механізми державного регулювання електронного доступу до публічної

інформації та відкритих даних» виконано на високому науково-теоретичному рівні, вона містить багатий і ретельно розроблений автором новий теоретичний і практичний матеріал. Роботу написано аргументовано, логічно та послідовно, дослідження містить раніше не захищені наукові результати. Широка джерельна база роботи (219 найменувань, у тому числі 58 – іноземною мовою) свідчить про наукову ерудицію та компетентність автора.

Дисертаційне дослідження є самостійною науковою працею в галузі науки державного управління, у якій автором отримано нові науково обґрунтовані результати, що розкривають роль і місце нормативно-правового та організаційного механізмів державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних.

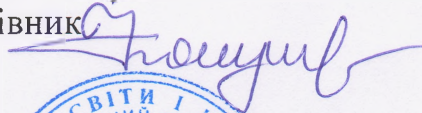
Дисертація є одним із перших в українській науці державного управління комплексним дослідженням теоретичних засад державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних.

Особистий внесок автора полягає в науковому обґрунтуванні та розробленні науково-методичних рекомендацій щодо вдосконалення нормативно-правового та організаційного механізмів державного регулювання електронного доступу до публічної інформації та відкритих даних. У дослідженні вперше обґрунтовано потребу урівняти в праві на доступ до публічної інформації фізичну та юридичну особи шляхом внесення змін до Конституції України для гарантування права на інформацію особі (юридичні та фізичній), а не лише людині і громадянину, 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.

За своїм змістом, достовірністю отриманих результатів, новизною, теоретичною і практичною значущістю дисертація Л.В. Олексюк цілком відповідає вимогам МОН України до такого роду досліджень, пункту 11 і 13 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 (із змінами), а її автор заслуговує присудження наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

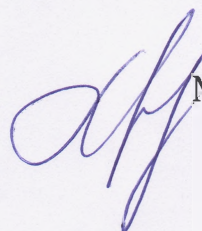
Офіційний опонент –

Завідувач кафедри державного
управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного
технічного університету,
доктор наук з державного управління,
професор, заслужений працівник
освіти України



І.П. Лопушинський

Підпис проф. І.П. Лопушинського засвідчую:
Начальник відділу кадрів ХНТУ



М.В. Танська

27 серпня 2018 р.