

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Кузьменко Оксани Володимирівни – на дисертацію Діхтієвського Володимира Петровича «Адміністративно-правове регулювання доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів», подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право» (галузь знань 08 «Право») у разовій спеціалізованій вченій раді

Актуальність теми дисертації визначається пріоритетністю завдання розбудови правової держави щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, одним із шляхів реалізації якого є удосконалення системи правових норм, що регулюють забезпечення доступу до публічної інформації як сукупностей відомостей про результати діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

В умовах реалізації державної політики, спрямованої на подолання корумпованості органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні, відновлення довіри до суб'єктів владних повноважень необхідним є удосконалення адміністративно-правового механізму доступу до публічної інформації згідно з європейськими демократичними стандартами в цілому, і зокрема, як її складової інформації про стан використання природних ресурсів. Вимоги дотримання екологічної безпеки визначено як складова національної безпеки України. Так, відповідно до ч.4 ст.3 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII встановлено, що «державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо».

Таким чином, законодавець до стратегічних державницьких задач відніс необхідність вирішення відповідності доквілля вимогам безпечності

ВХ.№ 540
« 08 » 12 2020р.

для життя та здоров'я людини. Складовою забезпечення права на безпечне довкілля є реалізація права громадян на отримання інформації про стан використання природних ресурсів.

В таких умовах підвищеної уваги вимагає вирішення проблем забезпечення законності реалізації адміністративних процедур у сфері доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів, застосування заходів адміністративної відповідальності за порушення вимог чинного законодавства.

Відносно нетривалий строк розвитку інформаційних правовідносин в Україні та дії Законів України «Про доступ до публічної інформації», а також необхідність пошуку ефективних моделей впровадження системи електронного урядування, очевидно, вимагають удосконалення норм чинного законодавства і наукового супроводження правових відносин у сфері публічного управління в цілому, і зокрема, з питань забезпечення прозорості та оперативності його здійснення, що досягається шляхом функціонування ефективної системи інформування учасників громадянського суспільства про результати діяльності суб'єктів владних повноважень.

Аналіз останніх досліджень доводить, що на сьогодні в юридичній літературі бракує комплексних наукових праць, безпосередньо присвячених особливостям адміністративно-правового забезпечення реалізації правового режиму доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів в Україні. Активізація реформаційних процесів, які відбуваються нині в Україні, забезпечення їх ефективності вимагають впровадження заходів постійного контролю з боку суспільства, реалізація яких є можливою в умовах забезпечення належного доступу до інформації про стан використання природних ресурсів. Крім того, реалізація доступу до публічної інформації є не можливою без ефективної системи його захисту, в тому числі у порядку адміністративного судочинства.

Зазначені завдання не можуть бути реалізовані поза межами адміністративно-правового регулювання, ґрунтовного осмислення його

призначення у зазначеній сфері. Отже, робота В.П. Діхтієвського, присвячена дослідженню особливостей адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів, визначенню пошуку напрямів удосконалення його ефективності, є актуальною і своєчасною.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Додатковим підтвердженням актуальності обраної В.П. Діхтієвським теми є той факт, що дисертація виконана в рамках комплексних наукових проектів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) і «Дослідження основних напрямків реформування законодавства України в контексті глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0111U008532). Дисертація виконана в межах реалізації Указу Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25 серпня 2015 р. № 501/2015, сприяє реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр., затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474, та Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 та Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р.

Таким чином, підкреслюємо, що визначення особливостей адміністративно-правового регулювання режиму доступу до публічної інформації про використання природних ресурсів є актуальним предметом теоретико-правового та прикладного дослідження.

Дисертаційне дослідження В.П. Діхтієвського є затребуваним як з позицій адміністративно-правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на удосконалення нормативно-правової бази.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Розглянувши дисертацію, можна зробити висновок, що автор дійсно провів ґрунтовне комплексне наукове дослідження, що відповідає поставленим меті та завданням.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування характеризується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їхнього соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз питання визначення сутності правового режиму доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів. У роботі автор використав систему загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, інші підзаконні нормативно-правові акти у сфері публічної служби. Для розробки пропозицій з оптимізації адміністративного правового режиму доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів здійснено законодавство зарубіжних держав: Сполучених Штатів Америки, Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки та інших країн Європейського Союзу.

Емпіричну основу дослідження становлять рішення судів у справах про адміністративні правопорушення за статтею 91-4, 91-5, 212-3 КУпАП, що містяться в Єдиному реєстрі судових рішень України (126 рішень) за 2015–2020 рр., статистичні дані Державної служби статистики України за період 2012–2020 рр., відомості на офіційних веб-сайтах суб'єктів публічної адміністрації, правова публіцистика.

Фундаментальність та комплексність роботи проявляється у всебічному та поступовому вивченні дисертантом об'єкту та предмету дослідження. Починаючи роботу з теоретико-правових засад розвитку та правового регулювання режиму доступу до публічної інформації про стан

використання природних ресурсів в Україні, автор переходить до характеристики складових механізму його реалізації (адміністративних процедур, адміністративної відповідальності, адміністративно-правових засобів захисту та відновлення порушеного інформаційного права), поступово переходячи до дослідження міжнародного та зарубіжного досвіду з забезпечення доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів, що дозволяє автору на пряму підвищення ефективності його функціонування, що є логічним завершенням дисертаційної роботи.

Достовірність і наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації не викликає сумнівів. Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації підтверджується їх апробацією у відкритому друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Достовірність одержаних результатів підтверджується не тільки їх суто науковою значимістю, як певною системою здобутих дисертантом нових знань, що заповнюють деякі прогалини в інформаційному права та адміністративному права та процесі, але й їх практичним значенням на сучасному етапі, зокрема для вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується правового регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації про стан використання природних ресурсів, а також застосування заходів адміністративної відповідальності та вирішення спорів у досліджуваній сфері. Проведена автором науково-дослідна робота є результатом власних напрацювань здобувача, який здійснив вдалу спробу визначити адміністративно-правові засади регулювання доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів.

Погоджуючись у цілому з усіма визначеними автором складовими **наукової новизни** дослідження, вважаємо за необхідне акцентувати особливу увагу на деяких з них.

Новизна дослідження полягає насамперед в постановці та актуалізації

автором питання про необхідність теоретичного узагальнення та нового вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності правового режиму доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів, окресленні проблеми його нормативного визначення та практичної реалізації, формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері.

Висновки та пропозиції щодо визначення адміністративно-правових засад правового режиму доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів можуть бути основою для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики. Результати дисертаційного дослідження можуть стати основою для вдосконалення нормотворчої та правозастосовної діяльності. Є обґрунтованим та доцільним використання основних результатів дисертаційного дослідження в процесі викладання студентам вищих навчальних закладів дисципліни «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Інформаційне право», підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, а також статей і наукових повідомлень.

Переходячи до оцінки основних положень і висновків дисертації, варто зазначити, що в роботі порушені нерозроблені раніше наукові та практичні задачі, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних теоретико-правових питань.

Розділ 1 «Загальнотеоретична характеристика категорії «публічної інформації про стан використання природних ресурсів» містить три підрозділи. Заслуговує на увагу висновок про віднесення до визначальних сутнісних характеристик інформації її знакового (нематеріального) характеру, що за наявності матеріальних носіїв, забезпечення її обігу та руху виконує ряд соціальних функцій, серед яких виділяється і функція управлінська, досягнутий в межах підрозділу 1.1 рецензованої дисертації.

При дослідженні стану правового регулювання доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів автором визначено систему нормативно-правових актів у відповідній сфері суспільних відносин, при цьому автором здійснено систематизацію нормативно-правових актів, що умовно формують джерела інформаційного права (с. 52-58). Автором обґрунтовано, що реформування інформаційного законодавства проводиться відповідно до вимог Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Одним із значних результатів проведеної реформи чинного законодавства автором визначено докорінне переосмислення принципів розбудови системи публічного управління на засадах реалізації концепції електронного урядування, а також пріоритетним визначення розробку та прийняття Інформаційного кодексу України (с. 59-60).

Розділ 2 «Зміст та особливості забезпечення доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів» дисертації присвячені проблематиці забезпечення ефективності процесуальних аспектів забезпечення обігу публічної інформації про стан використання природних ресурсів. В межах другого розділу автором визначено, що право на доступ до інформації про стан використання природних ресурсів визначається як відносне право, тобто право, обмеження якого допускається і міркувань забезпечення вимог національної безпеки, державної та інших видів таємниць. Підтвердженням такої авторської тези є практика ЄСПЛ зокрема, аргументація забезпечення обмеження доступу до екологічної інформації (зокрема, до технічної документації про особливості конструкції атомної електростанції) викладено у рішенні у «Sdružení Jihočeské Matky» (Співдружність матерів Південної Чехії) проти Чеської Республіки» (заява № 19101/03, від 10 липня 2006 року) (с. 70-72).

Логічним є висновок дисертанта, що до реалізація доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів передбачає поєднання активної та пасивної форми діяльності споживачів інформаційного продукту. При цьому під пасивною формою доступу до

публічної інформації автором розуміється здійснення інформаційної функції суб'єктами публічного управління шляхом розміщення на відповідних офіційних ресурсах, в тому числі в електронній формі, відомостей про результати їхньої діяльності, а також інших відомостей, що стали їм відомими під час реалізації управлінських завдань. На думку автора, реалізація активної форми доступу до публічної інформації передбачає подання зацікавленою особою інформаційного запиту до суб'єкта публічного управління про надання необхідних йому відомостей, а також про надання їх роз'яснень (с. 78-80).

Визначення сутності, ознак та видів адміністративних процедур у сфері публічної інформації про стан використання природних ресурсів дозволило авторові встановити доцільність запровадження спеціалізованого органу виконавчої влади, що здійснюватиме контроль за якістю забезпечення доступу до публічної інформації, сприятиме належному захисту прав людини на здійснення публічного управління в Україні (с. 121).

Достатньо обґрунтованою і такою, що корелюється з висновками, досягнутими автором у подальших підрозділах дисертації, є здійснена характеристика правопорушень у сфері публічної інформації про стан використання природних ресурсів (с. 96-103), що визначило доцільність перегляду нормативного підходу до викладення статті 91-4 КУпАП.

У підрозділі 2.4 дисертації В.П. Діхтієвським здійснено характеристику адміністративно-правового механізму захисту права на доступ до інформації про стан використання природних ресурсів. Автором підкреслюється, що механізм захисту права особи на до інформації про стан використання природних ресурсів визначається сутнісною характеристикою такого об'єкту публічно-управлінських відносин, і складається із двох необхідних складових, якими виступають адміністративні суди та система адміністративних органів (уповноважених на розгляд та вирішення адміністративних скарг), про що зазначається у положеннях Конституції України (ст.ст. 8, 55).

В ході проведеного дослідження автором обґрунтовано, що забезпечення належного рівня захисту права на доступ до публічної інформації здійснюється шляхом з'ясування у ході судового розгляду справи сукупності таких фактів: 1) наявність перешкод для задоволення інформаційних потреб позивача шляхом ознайомлення з офіційно оприлюдненою інформацією; 2) наявність у позивача можливості реалізації наданих йому інформаційних прав через офіційні державні реєстри чи офіційні інтернет-сторінки суб'єктів публічного управління; 3) доцільність надання додаткових роз'яснень до змісту відповіді на інформаційний запит (с. 109-115).

Автором в межах третього розділу логічно та послідовно охарактеризовано міжнародний та зарубіжний досвід забезпечення доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів (с.128-138), що дозволило обґрунтувати напрями оптимізації досліджуваної сфери суспільних відносин.

Слід відмітити, що дисертантом власні висновки побудовано не лише на підставі аналітики наукових та нормативно-правових джерел, а й з урахуванням судової практики та статистичних даних.

У роботі містяться й інші слушні положення, висновки та пропозиції.

Основні положення роботи знайшли відображення у 6 наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визнані як фахові з юридичних дисциплін, у тому числі в одному зарубіжному науковому виданні, а також у чотирьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Усе вищезазначене дозволяє зробити висновок, що дисертаційна робота В.П. Діхтієвського написана на високому теоретичному рівні, має значну наукову та практичну цінність.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію В.П. Діхтієвського, водночас вважаю за необхідне звернути увагу на питання, які могли б слугувати предметом дискусії та обговорення при захисті дисертаційної роботи:

1. Достатньо спірним виявляється висновок автора, що предметом адміністративних спорів є спосіб надання доступу до публічної інформації. Адже загальновизнаним є підхід, який передбачає, що основою розуміння предмету адміністративного спору визнається вимога відновлення порушеного права на публічну інформацію про стан використання природних ресурсів, реалізація якого залежить від способу, форми, методу реалізації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

2. У підрозділі 2.3 здобувач розглядає особливості адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері обігу публічної інформації про стан використання природних ресурсів, характеризуючи їх як адміністративні правопорушення, проте не висловлює власну позицію щодо їх характеристики як інформаційних правопорушень.

3. Авторіві у підрозділі 3.1 «Міжнародні та європейські стандарти забезпечення реалізації права на доступ до публічної інформації про стан використання природних ресурсів» слід було здійснити узагальнення зарубіжних країн, законодавство яких має схожі ознаки чи елементи забезпечення ефективності правового режиму доступу до публічної інформації, а також висловити власну позицію щодо приналежності України за виділеними критеріями до тієї чи іншої групи.

4. В межах підрозділу 2.4 автором робиться висновок про доцільність звільнення від сплати судового збору за розгляд та вирішення адміністративних спорів у сфері доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів. Втім, такий висновок вимагає додаткової аргументації, адже ряд груп фізичних осіб вже є звільненими від сплати судового збору (зокрема, громадяни, віднесені до 1 та 2 категорій постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, учасники бойових дій, постраждалі учасники Революції Гідності, Герої України та ін.).

5. В якості останнього зауваження необхідно відзначити, що в межах здійсненого дослідження В.П. Діхтієвський не визначив критерії співвідношення таких категорій, як «використання природних ресурсів»,

«право власності на природні ресурси». Встановлення сутності таких понять дозволило б авторові визначити власний підхід до доцільності встановлення меж поширення інформації про природні ресурси як складової системи публічного майна.

Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка має самостійний і творчий характер, наукову і практичну цінність.

Наявність дискусійних питань насамперед характеризує актуальність і складність теми дослідження та власний підхід дисертанта до їх розгляду. В дослідженні авторові вдалося досягти поставленої мети.

Вище наведені міркування дозволяють зробити висновок про те, що дисертація «Адміністративно-правове регулювання доступу до публічної інформації про стан використання природних ресурсів» є завершеним науковим дослідженням, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для розвитку адміністративно-правової науки, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значущістю відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 261 від 26 березня 2016 р., та Порядку проведення експерименту з присудження наукового ступеня доктора філософії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 167 від 06 березня 2019 р., а її автор — Діхтієвський Володимир Петрович — заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії в галузі права.

Офіційний опонент:

заступник директора **Юридичного інституту з наукової роботи**
Київського національного економічного університету,
 доктор юридичних наук, професор



О.В. Кузьменко