

До спеціалізованої вченої ради  
К 26.501.01 у Науково-дослідному  
інституті інформатики і права  
Національної академії правових наук  
України

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента**

**доктора юридичних наук, професора**

**Новицького Андрія Миколайовича**

**на дисертацію Дубняк Марії Вікторівни**

**за темою «Правове регулювання інформаційної взаємодії  
у місцевому самоврядуванні»,**

**поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук  
за спеціальністю 12.00.07. – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право**

**Актуальність теми дослідження.** Інформаційні відносини в сучасних умовах розвитку соціуму стали ключовими та встановлюють один із найважливіших напрямів впливу на кожну людину. Інформаційні відносини породжують багато юридичних наслідків, які досить сильно впливають на розвиток, на перспективу, на формування бачення забезпечення належних умов існування. Серед численних критеріїв якості життя громадян, які визначають належні умови існування людини у сучасному суспільстві, найбільш вагомими є ті, які ілюструють можливість вільно реалізовувати права та задовольняти свої інтереси. Визнано, що найбільш якісно це відбувається за умови особистої участі людини в процесі прийняття рішень, які її стосуються, будь-яким суб'єктом владних повноважень.

Ця теза знайшла відображення у значній кількості міжнародно-правових документів. Так Загальна декларація прав людини закріплює право кожної людини безпосередньо брати участь в управлінні своєю країною. Зазначене знайшло своє закріплення і у Конституції України. З огляду на те, що права та інтереси громадян повинні задовольнятися на місцевому рівні, низка міжнародно-правових документів присвячена питанням забезпечення участі громадян в

процесі прийняття рішень, яка, зокрема, реалізується здебільшого через інформаційну взаємодію.

Сучасний етап розвитку цивілізації багато дослідників характеризують як такий, в якому вся сукупність різноманітних суспільних відносин у будь-якій сфері може бути успішно реалізована лише на основі ефективних інформаційних процесів. Саме ця фундаментальна обставина є причиною появи та розвитку ідей, концепцій, стратегій, програм, теоретичних та практичних положень розвитку інформаційного суспільства.

Усвідомлення наявності проблем у правовому регулюванні суспільних відносин в інформаційній сфері знайшло своє відображення в положеннях Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки». У юридичній площині це знайшло відображення у появі, формуванні та розвитку галузі інформаційного права. Серед певної кількості проблем розвитку інформаційного права та інформаційного законодавства однією із найбільш поширених є проблема удосконалення правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних з інформаційною взаємодією в певних сегментах практичної діяльності.

Стан забезпечення участі громадян в прийнятті рішень на місцевому рівні в Україні свідчить про низьку активність населення. Це обумовлено недосконалістю системи правового регулювання інформаційної взаємодії, що принципово перешкоджає створенню умов для розвитку та застосуванню різноманітних форм прямої демократії, зокрема електронної демократії.

Цілком очевидно, що саме фахівці в галузі інформаційного права мають створити теоретико-методологічний фундамент для вдосконалення правового регулювання інформаційної взаємодії на всіх рівнях, а з урахуванням процесів децентралізації в Україні, особлива увага має бути приділена саме місцевому рівню.

Таким чином, вирішення завдання щодо удосконалення правового регулювання інформаційної взаємодії у місцевому самоврядуванні з метою

забезпечення умов для максимальної участі громадян в процесі прийняття рішень є актуальним.

Актуальність роботи підтверджується і тим, що дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію окремих положень Конституції України, Законів України «Про інформацію», «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства на 2007-2015 роки», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про доступ до публічної інформації», розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 №333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» а також нормативно-правових актів з питань електронного урядування.

Дисертація виконана з урахуванням «Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 роки», а також відповідно до наукового дослідження Науково-дослідного інституту інформатики і права НАПрН України за темою: «Науково-методичне, правове та інформаційне забезпечення формування національної інтегрованої системи нормативно-правових актів в умовах децентралізації в Україні» (січень 2016 – грудень 2020 р.р., № державної реєстрації 0115U004522).

**Ступінь обґрунтованості наукових положень висновків та рекомендацій, їх достовірність.** Зміст дисертації та автореферату дає підстави стверджувати, що дисертантка здійснила оригінальне дослідження, сформулювала змістовні положення, спрямовані на досягнення цілей дисертаційного дослідження.

Структура роботи обумовлена завданнями, які ставить перед собою дисертантка, обравши в якості предмета дослідження правове регулювання інформаційної взаємодії у місцевому самоврядуванні. Позитивної оцінки заслуговує побудова структури дисертації, яка дозволила послідовно висвітлити питання предмета дослідження та забезпечити смислову єдність і цілісність проведеного творчого пошуку.

У роботі мета та завдання визначені коректно, а об'єкт та предмет

дисертаційного дослідження співвідносяться як загальне та часткове і відповідають встановленим вимогам щодо їх визначення.

Достовірність одержаних у дисертації результатів обумовлена застосованою методологічною базою, якою є сукупність взаємопов'язаних загальнонаукових та спеціальних методів, а саме: діалектичного методу пізнання, історичного, формально-логічного, порівняльно-правового, системно-структурного методу, а також методів синтезу, моделювання, логіко-семантичного, герменевтичного, компаративного методів та інших. Можна відзначити, що зважене використання загальнонаукових та спеціальних методів дозволило авторці виявити прогалини, які існують у правовій регламентації змісту інформаційних відносин під час інформаційної взаємодії, дослідити іноземні та українські нормативно-правові акти на предмет закріплення особливостей правового регулювання інформаційної взаємодії на місцевому рівні та запропонувати науково обгрунтовані шляхи удосконалення українського законодавства з питань місцевого самоврядування.

З нашої точки зору, достатній обгрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, їх достовірності сприяло також творче використання положень загальної теорії права, конституційного, адміністративного та інформаційного права, публічного управління та інших наук. Позитивним є те, що теоретичні висновки та практичні рекомендації дисертації ґрунтуються на емпіричній базі дослідження, а саме на нормах Конституції України, законів України, указів та розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, досліджених актів органів місцевого самоврядування, а також на положеннях документів Ради Європи, нормативно-правових актів окремих держав, які регулюють суспільні відносини щодо інформаційної взаємодії на місцевому рівні.

Крім того, емпіричну базу дослідження складають результати соціологічних опитувань громадської думки на предмет суспільно-політичних поглядів населення щодо рівня довіри та індексу публічності органів місцевого

самоврядування за період 2013-2016 років, а також аналіз практики розгляду судових спорів з питань участі населення в управлінні місцевими справами.

Наведене вище дозволяє зробити висновок, що наукові положення, висновки та рекомендації сформульовані у дисертації М. В. Дубняк, слід визнати обґрунтованими та достовірними, адже вони визначаються надійністю використаних авторкою значного обсягу джерел, методологією їх аналізу, а також застосуванням відповідних теоретичних положень галузі інформаційного права та інших галузей знань.

Оцінюючи **наукову новизну одержаних дисертанткою результатів** основних положень, висновків і рекомендацій, слід зазначити, що розв'язання поставлених у роботі наукових та практичних завдань дозволило отримати нові теоретичні знання та сприяло формуванню науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування в частині правового регулювання інформаційної взаємодії.

Наукова новизна одержаних результатів, передусім, полягає в тому, що дисертація є однією із перших у сучасній вітчизняній правовій науці комплексною науковою працею, в якій вирішується важливе наукове завдання щодо комплексного напрацювання теоретико-методологічних положень правового регулювання та вдосконалення національного законодавства задля створення умов ефективної інформаційної взаємодії громади з органами місцевого самоврядування з метою забезпечення участі громадян у процесі прийняття рішень та зміцнення форм прямої демократії в Україні.

Вважаємо за необхідне підтвердити, що наукові положення дисертації, які виносяться на захист, дійсно отримані вперше або в них дістали подальшого розвитку окремі наукові пропозиції та практичні рекомендації у частині правового регулювання інформаційної взаємодії на місцевому рівні, чи удосконалюють здобутки інших науковців.

Вдало проведений порівняльно-правовий аналіз актів міжнародного права, законодавчих актів іноземних країн та національного законодавства з питань

місцевого самоврядування дозволив авторці виявити системні педоліки правового регулювання інформаційних відносин на місцевому рівні, пов'язаних з процесом прийняття рішень, а відтак, надав можливість сформулювати конкретні напрями наукового пошуку (стор. 63-66). Цьому також сприяло використання запропонованих в роботі соціальних та правових моделей.

Потрібно відмітити комплексний та системний характер досліджень при формуванні соціальної моделі інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні та її удосконаленні в частині процесу прийняття рішень, а також при формуванні відповідної правової моделі інформаційної взаємодії (стор. 69-78). Наведене стало певним позитивним кроком на шляху формування наукових уявлень про правове регулювання суспільних відносин при здійсненні обігу інформації в процесі прийняття рішень на місцевому рівні.

Заслужують на увагу використання авторкою загальних положень плюралістичної теорії інформаційних правовідносин для надання правових характеристик всім складовим конкретних правовідносин, які мають місце під час обігу інформації на будь-яких етапах процесу прийняття рішення (стор. 89-90). Зазначене створило передумови для системного дослідження норм у правових актах з питань місцевого самоврядування з метою виявлення недоліків правового регулювання при використанні певних інструментів інформаційної взаємодії (стор. 91-94).

Система специфічних правових принципів інформаційної взаємодії, що запропонована авторкою, розроблена на базі принципів функціонування місцевого самоврядування та функціональних критеріїв діяльності органів місцевого самоврядування (стор. 102-106) і спрямована на виконання важливого завдання забезпечення одноманітності реалізації державної політики як на рівні закону, так і на рівні підзаконних актів органів місцевого самоврядування в частині зміцнення демократичних форм участі громадян в управлінні місцевими справами.

Запропонований авторкою підхід щодо формування системи специфічних

правових принципів інформаційної взаємодії (стор. 99) має загально-теоретичне значення при формуванні специфічних принципів правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних з інформаційною взаємодією між суб'єктами у будь-якій іншій інформаційній діяльності.

Пропонування нових базових термінів, таких як: інформаційна взаємодія у місцевому самоврядуванні, інформаційна взаємодія в процесі прийняття рішень, інформаційні продукти суб'єктів місцевого самоврядування, оприлюднення інформації суб'єктами місцевого самоврядування, інструмент інформаційної взаємодії, об'єкт інформаційних правовідносин в місцевому самоврядуванні (стор. 89, 109, 113, 114, 115, 118) створює можливості для подальшого формування цілісної термінологічної системи правового регулювання інформаційних відносин, пов'язаних з обігом інформації на місцевому рівні.

Окремої уваги заслуговують наукові здобутки авторки з приводу формування рекомендацій щодо удосконалення законодавства з питань місцевого самоврядування нормами інформаційного права. Наприклад, запропоновано здійснювати синтез системи правових норм, які спрямовані на правове регулювання інструментів інформаційної взаємодії, за такою структурою: визначення інструменту, його мети, сутнісних характеристик, суб'єктів, інформаційних продуктів, ініціювання та підстави проведення, підстави для відмови, порядок проведення, оформлення підсумкового документу, результати розгляду та врахування підсумкового документу (стор. 130). Таким чином, авторка пропонує оригінальний стандартизований алгоритмічний підхід для формулювання пропозицій щодо удосконалення законодавства з питань правового регулювання всієї сукупності інструментів інформаційної взаємодії.

Слід зазначити, що у роботі містяться й інші наукові та методологічні здобутки, узагальнення та пропозиції.

**Наукова та практична цінність дисертації.** Теоретична та практична значимість роботи полягає у тому, що отримані в роботі теоретичні результати дозволили сформулювати конкретні практичні пропозиції з правового

регулювання інформаційних відносин з метою зміцнення форм безпосередньої демократії у вигляді проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо удосконалення інформаційної взаємодії в процесі прийняття рішень», текст якого авторка наводить у додатку до дисертації.

Наукові результати, пропозиції, рекомендації та висновки, сформульовані у дисертації, використані у науково-дослідній діяльності при виконанні науково-дослідних робіт з правової тематики, прийняті до уваги в процесі підготовки законопроектів та враховані у навчальному процесі при викладанні дисциплін та спецкурсів, що підтверджено відповідними довідками та актами впровадження (стор. 254-263).

**Повнота викладу наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, в опублікованих працях.**

Аналіз результатів кожного із підрозділів трьох розділів дисертаційного дослідження свідчить про те, що вони достатньо повно викладені у дев'яти статтях розміщених у фахових виданнях у галузі юридичних наук, дві з яких - у зарубіжних наукових виданнях, які включені до міжнародних науково-метричних баз, а також в одинадцятьох тезах доповідей на наукових зібраннях. Зміст публікацій цілком відповідає тексту дисертації. Можна констатувати те, що результати та висновки, які містяться в аналізованому дисертаційному дослідженні, відомі широкому колу наукової громадськості. Результати дослідження доповідалися на міжнародних та всеукраїнських конференціях, семінарах та круглих столах.

Структура дисертації в цілому відповідає її назві, дисертантка послідовно виклала матеріал, правильно співвідносячи загальні та конкретні питання.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення та результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених чинним законодавством вимог. Таким чином, можна зробити висновок, що основні положення та висновки дисертації



автором оприлюднені повною мірою.

### **Дискусійні положення та зауваження до дослідження.**

В цілому, позитивно оцінюючи дисертаційну роботу М. В. Дубняк, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на деяких дискусійних положеннях та певних недоліках, які вимагають додаткової аргументації під час публічного захисту.

1. Відповідно до методології та діалектики наукових досліджень вирішенню проблемних питань повинен передувати аналіз передумов розвитку певної сфери суспільних відносин та виникнення проблемних питань на відповідних етапах її становлення. Генеза дослідження причин появи проблем та наступних шляхів їх вирішення дозволяє на системному рівні виявити джерела їх виникнення та з'ясувати закономірності їх вирішення в подальшому.

У другому розділі роботи «Правове регулювання інформаційної взаємодії у місцевому самоврядуванні за національним законодавством України» надано класифікацію недоліків, які пов'язані з неналежним виконанням або невиконанням інформаційних обов'язків органами та посадовими особами місцевого самоврядування (стор. 54-56). Бажано було здійснити аналіз генези становлення зазначених проблем, їх причин, що могло б сприяти виробленню додаткових рекомендацій щодо їх усунення правовими методами.

2. У загальній теорії права та теорії окремих галузей права неодмінно звертається увага на проблему формування науково обґрунтованих принципів правового регулювання відповідних суспільних відносин (принципи права).

Розкриття змісту визначених принципів є дуже важливим для однакового розуміння підходу до правового регулювання функціонально-однорідної множини суспільних відносин. У такому випадку, нормативно-правові акти, що приймаються різними органами, мають перспективу бути гармонізованими.

З огляду на це, дисертантка на сторінці 101 влучно зазначає, що «для формування системи специфічних правових принципів інформаційної взаємодії важливу роль також відіграють принципи прозорості, відкритості та підзвітності,

які відносяться до основних принципів належного урядування». Однак, авторка не розкриває змісту цих принципів та не пояснює їх ролі. Відтак, потребує додаткового роз'яснення позиція дисертантки саме щодо визначення ролі цих принципів при формуванні запропонованих авторкою специфічних правових принципів інформаційної взаємодії.

3. Сучасне розуміння переваг та цінностей інформаційного суспільства полягає в усвідомленні того, що всі суспільні процеси повинні здійснюватись з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, що дозволяє досягти різкого підвищення ефективності людської діяльності. Звичайно, це має відношення і до інформаційних процесів у сфері місцевого самоврядування, про що свідчить як досвід деяких іноземних країн, так і власний досвід України.

Тому, підтримуючи думку авторки відносно необхідності проведення наукових досліджень щодо стану термінологічної системи інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні та схвально оцінюючи зроблену спробу визначення дефініції низки основних термінів, зазначимо наступне.

Враховуючи потенційні перспективи розвитку місцевого самоврядування за умови використання інформаційно-комунікаційних технологій вбачається, що авторці було б доцільно провести дослідження щодо формування термінологічної системи інформаційної взаємодії в частині використання інформаційно-телекомунікаційних технологій.

4. Класична теорія правовідносин, як і теорія інформаційних правовідносин, описує їх структуру як сукупність об'єкту, суб'єктів та змісту. Юридичне навантаження в структурі правовідносин має їх зміст, який зводиться до визначення юридичних прав та обов'язків суб'єктів правовідносин та визначення їх юридичної відповідальності. Інститут юридичної відповідальності відіграє важливу роль у реалізації правового регулювання будь-яких суспільних відносин, оскільки він передбачає наявність правового механізму примусу виконання суб'єктами певних обов'язків, які кореспондуються до прав інших суб'єктів.

Але в частині змісту досліджених конкретних правовідносин авторкою не надано правової характеристики юридичної відповідальності за порушення інформаційних обов'язків посадовими особами органів місцевого самоврядування при інформаційній взаємодії (стор. 88-95). На наш погляд, бажано було б дослідити види та правові механізми встановлення відповідальності та притягнення до неї посадових осіб органів місцевого самоврядування, що надало б системності та цілісності рекомендаціям щодо удосконалення законодавства.

5. На основі наведених у роботі положень щодо позитивного значення використання інформаційно-комунікаційних технологій, що здатне створити нові можливості в частині інформування та участі населення в місцевому самоврядуванні, посилення демократичного урядування (стор. 37), пропонування принципу різноманітності комунікаційних каналів (стор.103), дисертантка приходить до висновку, що «по-перше, необхідне правове регулювання демократичних процесів, а вже в другу чергу, можливе їх перенесення в площину ІКТ-технологій» (стор.112).

В цілому погоджуючись з такою думкою, вбачасмо за доцільне надання додаткових пояснень з приводу використання ІКТ-технологій при використанні інструментів інформаційної взаємодії вже на даному етапі дослідження. На нашу думку, це надало б роботі певної практичної довершеності, оскільки б ілюструвало існуючі проблеми використання ІКТ-технологій.

Слід підкреслити, що висловлені зауваження суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження М. В. Дубняк, оскільки, значною мірою зумовлені складністю теми. Водночас, висвітлені спірні моменти можуть стати приводом для дискусії під час процедури публічного захисту дисертаційного дослідження.

### **Загальний висновок**

Отже, за актуальністю, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю і достовірністю, науковою і практичною цінністю отриманих результатів, повнотою їх викладення в опублікованих дисертанткою наукових працях, а також

за оформленням, дисертація Дубняк Марії Вікторівни відповідає вимогам, які встановлені у п. п. 11, 12 Порядку присудження наукових ступенів (Постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567).

На підставі викладеного вважаємо, що дисертація Дубняк Марії Вікторівни на тему «Правове регулювання інформаційної взаємодії у місцевому самоврядуванні» є самостійною завершеною науковою працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, які в сукупності розв'язують конкретне важливе наукове завдання щодо формування теоретико-методологічних положень правового регулювання та вдосконалення національного законодавства для забезпечення участі громадян у процесі прийняття рішень та зміцнення форм прямої демократії в Україні за допомогою правового регулювання інформаційної взаємодії і має істотне значення для науки інформаційного права.

Авторка дисертації – Дубняк Марія Вікторівна на основі публічного захисту заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**

професор кафедри  
цивільного права і процесу,  
доктор юридичних наук, професор

