

## ВІДГУК

*офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого Битяка Юрія Прокоповича на дисертацію Пахомової Ірини Анатоліївни «Правове регулювання інформаційних відносин в сфері державної служби», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.*

Правові відносини, що виникають у сфері інформаційних послуг регулюються як нормами публічного, так і нормами приватного права, тобто нормами різних галузей права. Сутність регулювання державою, її органами інформаційних відносин полягає у визначенні інформації, яка може надаватися у відкрите середовище, інформації яка не підлягає розголошенню, щодо захисту інформації, фіскальних відносин при використанні електронної комерції, дотримання норм суспільної моралі, як форми оповіщення суспільства про діяльність органів влади, подіях у країні і світі та інше.

Для правознавців відомим є погляд на відносини, як продукт взаємодії людей, а всі види і форми відносин, які виникають і функціонують у суспільстві є суспільними, спрямованими на задоволення потреб та інтересів фізичних чи юридичних осіб. Разом з тим, слід визначити, що відносини виникають між певними суб'єктами і тільки за таких умов можливе застосування правових механізмів їх врегулювання. В усіх випадках виникнення відносин є, як мінімум два суб'єкти, дві сторони, які вступають між собою у взаємовідносини. Для права не має значення в якому організаційно-правовому стані вони знаходяться. Це безумовно стосується і інформаційних правових відносин у сфері державної служби, але тут є певні особливості, пов'язані з компетенційними повноваженнями носіїв владнорозпорядчих, господарських, консультативних функцій. Виникаючі тут відносини інформаційного характеру – внутрішні – між самими органами виконавчої влади, їх службовцями, іншими державними формуваннями і зовнішні – між органами влади, їх посадовими особами і людиною, громадянином, юридичними особами у юридичній літературі досліджувалися недостатньо, як і взагалі інформаційні відносини, а тому дослідження такого роду є актуальним.

Юридичне унормування соціальних зв'язків, які формуються в системі координат реалізації публічної влади і функціонування владних інституцій, завжди здійснюється із розрахунком досягнення цілей, які стоять перед конкретною сферою державного управління на певному історичному етапі розвитку держави.

Враховуючи високу динаміку перетворень, які відбуваються у правовій, політичній і економічній системі України протягом останніх років, перед системою державної служби України постала низка завдань першочергової важливості: забезпечення ефективної реалізації державної політики на місцях, сприяння забезпеченню правопорядку і громадського спокою, формування здорового клімату взаємодії інститутів громадянського суспільства з державною владою і між собою, створення привабливих умов інвестиційної діяльності, зміцнення обороноздатності країни, вирішення соціальних проблем тощо. Досягнення зазначеного є неможливим без розвитку оперативного інформаційного обміну між всіма ланками складної і багатоступеневої системи державного управління. В свою чергу, запорукою досягнення зазначеного є наукове дослідження процесів розвитку інформаційних відносин у секторі державної служби. У цьому контексті дисертаційне дослідження *Пахомової І.А. «Правове регулювання інформаційних відносин в сфері державної служби»* видається актуальним і практично доцільним.

Дисертація Пахомової І.А. вирізняється не лише актуальністю розробленої проблематики, а й оригінальністю структури, послідовністю викладення емпіричного матеріалу, чіткістю сформульованих положень і висновків. Мета та завдання дисертаційного дослідження сформульовані у логічній послідовності. Їх постановка та обґрунтованість дозволили автору повноцінно висвітлити результати розробки теми дисертації. У роботі вдало використано як загальнонаукові методи пізнання об'єктивної дійсності, що базуються на діалектичному підході до об'єкта дослідження, так і спеціальні та власне юридичні методи дослідження. Це дало змогу дисертанту успішно реалізувати спробу проведення поліаспектного дослідження цілого комплексу питань, що

характеризують природу і особливості інформаційних відносин, які виникають в сфері діяльності державних службовців. Результати наукової розробки в цілому та окремі її аспекти відображено у відповідних наукових публікаціях і оприлюднено на науково-практичних семінарах і конференціях.

Джерельне підґрунтя дисертаційного дослідження можна вважати цілком репрезентативним. Дисертантка опрацювала значну кількість українських і зарубіжних джерел наукової інформації, а також використала аналітичні матеріали з різноманітних аспектів інформаційних відносин в сфері державної служби у зарубіжних країнах. Крім того, автором проаналізовано положення нормативно-правових актів, які регламентують функціонування інформаційної складової державної служби, а також опрацьовано досвід реалізації конкретних положень таких актів.

Ознайомившись зі змістом дисертації відзначимо, що автор послідовно і ґрунтовно викладає загальнотеоретичні засади розуміння сутності інформації як об'єкту правового регулювання в сфері державної служби. У розділі 1 детально характеризуються особливості інформаційних даних які стають характерними для інформації, що використовується державними службовцями. Привертає увагу наукова позиція автора щодо аналізу статичних і динамічних характеристик службової інформації (підрозділ 1.1). Слід наголосити також і на проведеній автором роботі по встановленню основ нормативно-правового забезпечення розвитку інформаційних відносин в сфері державної служби. Переконливо доводиться певна недосконалість законодавчого забезпечення цього різновиду відносин (підрозділ 1.2). На підставі аналізу соціальних передумов виникнення і розвитку інформаційних відносин в секторі державної служби здобувачка виділяє три групи принципів формування інформаційних відносин: соціально-правові, організаційно-управлінські, спеціально-технологічні (підрозділ 1.3).

Позитивно слід відзначити й те, що у межах підрозділу 2.1 дисертації автор висвітлює класифікацію інформаційних відносин в сфері державної служби, а головне – формує систему різних за сутністю класифікаторів. Не обходить увагою автор і суб'єктний склад інформаційних правовідносин (підрозділ 2.2). У

продовження зазначеного відзначимо, що характеризуючи суб'єктів інформаційних відносин, автором досліджено компетенцію суб'єктів інформаційних відносин і доведено, що її повноцінна реалізація не можлива без належної «інформаційної компетентності» (підрозділ 2.3). Відповідно, сформульовано пропозиції щодо внесення змін у законодавство про державну службу в частині обов'язковості набуття державними службовцями інформаційної компетентності

На практично-прикладну доцільність виконаного дослідження вказує також і та обставина, що автором детально опрацьовано Угоду про асоціацію між Україною і Європейським Союзом і, на цій основі, визначено концептуальні засади реформування інформаційних відносин в сфері державної служби в світлі активізації Європейської інтеграції України (підрозділ 3.1). Зокрема особливої позитивної оцінки заслуговує те, що автор окреслила основні завдання реформування інформаційного поля державної служби в контексті європейської інтеграції. В продовження зазначеного слід також вказати і на доведення тези про те, що основним концептом, навколо якого формувались пропозиції щодо змін законодавства України про державну службу, стало підвищення рівня загальної інформатизації системи державної служби, створення належних для цього юридичних механізмів (підрозділ 3.2). Спираючись на аналіз історичних аспектів формування інформаційного законодавства України, пропонується один із можливих законодавчих варіантів визначення інформатизації державної служби як безперервного процесу системного впровадження комплексу заходів, які спрямовуються на забезпечення повного і своєчасного використання достовірної інформації, необхідної для виконання завдань і функцій держави.

Прикладного характеру виконаній дисертації надає також і та обставина, що на основі аналізу національного і зарубіжного законодавства, що регламентує адміністративну і кримінальну відповідальність за скоєння відповідних правопорушень, обгрунтовано авторське бачення засад вдосконалення інституту юридичної відповідальності державних службовців: систематизація правових норм про юридичну відповідальність державних службовців за скоєння

інформаційних правопорушень, оптимізація інституту покарання державних службовців за скоєння інформаційних правопорушень, удосконалення на законодавчому рівні статусу державного службовця як спеціального суб'єкта вчинення інформаційних правопорушень, підвищення системи профілактики можливого вчинення державними службовцями інформаційних правопорушень (підрозділ 3.3). Обґрунтування такої позиції базується на вивченні іноземного досвіду правового регулювання інституту юридичної відповідальності державних службовців за скоєння проступків, пов'язаних з використанням інформаційних даних службового призначення.

Оцінюючи дисертацію Пахомової І.А. позитивно, необхідно вказати на певні дискусійні та недостатньо аргументовані положення, що містяться у роботі і потребують уточнення. Зокрема:

1. Повністю погоджуючись з дисертанткою, що її робота є актуальною, комплексним дослідженням, все ж хочу звернути увагу, що вона не є першим в Україні комплексним дослідженням правового регулювання інформаційних відносин у сфері державної служби. Тією чи іншою мірою ці питання розглядалися науковцями, для прикладу: О.А. Барановим, Є.І Горошко та іншими, тому про цю дисертаційну роботу можна говорити як одну із перших. Безумовно і те, що якщо пропонується авторський підхід до вирішення певних питань, то це завжди буде уперше.

2.. У межах підрозділу 1.3 дисертації «Принципи формування і розвитку інформаційних відносин в сфері державної служби» автор наводить класифікацію і розкриває зміст соціально-правових, організаційно-управлінських і спеціально-технологічних принципів формування і розвитку інформаційних відносин в сфері державної служби. Визнаючи науково-практичну доцільність цього, слід зауважити, що у роботі практично не приділено уваги аналізу принципу верховенства права як базової, фундаментальної засади організації діяльності всіх державних структур і інституцій в Україні. Здобувачеві слід було б врахувати ту обставину, що наразі проблематика втілення принципу верховенства права у професійній діяльності державних службовців має виключно практичне значення.

Це обумовлюється як існуванням соціально шкідливих протизаконних практик у процесі здійснення державними службовцями управлінської діяльності, так і оновленням стандартів функціонування органів державної влади, що обумовлюється прискоренням євроінтеграційних процесів і трансформацією правової системи України. Відповідно, під час прилюдного захисту дисертації доцільним буде висвітлення авторської позиції щодо особливостей розуміння верховенства права як базової засади формування і розвитку інформаційних відносин в сфері державної служби;

3. У підрозділі 2.2 «Загальна характеристика суб'єктів інформаційних відносин в сфері державної служби» здобувач викладає позицію, у відповідності до якої державний службовець, як суб'єкт інформаційних відносин, реалізує свій потенціал виконуючи три види діяльності: евристичну, операторську та адміністративну (с. 91). Якщо зміст операторського та адміністративного напрямів інформаційної роботи є зрозумілим, то виокремлення «евристичної» складової у діяльності державних службовців потребує додаткового роз'яснення. Евристична інформаційна діяльність на думку автора зводиться до творчого дослідження і аналізу інформації у процесі виконанням аналітичних і конструктивних операцій задля інформаційного забезпечення управлінських рішень. Чинний Закон України «Про державну службу» встановлює, що обов'язки та права державних службовців є конкретизованими і завжди визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик, а також відображаються у посадових положеннях та інструкціях. Це вказує на чітко окреслений характер професійної самостійності державних службовців, в тому числі й при роботі з інформацією. Відповідно, державний службовець не може реалізовувати управлінський потенціал шляхом формування творчих форм оперування інформаційними даними;

4. У межах підрозділу 2.2 дисертації автор обґрунтовує доцільність реалізації низки заходів, спрямованих на удосконалення правового забезпечення інформаційних відносин в сфері державної служби. Серед них, розробка і затвердження «Програми інформатизації державної служби України»,

покращення стану фінансового забезпечення інформаційного сектору державної служби, заснуванням окремої посадової особи в органах влади, що відповідальна за розвиток інформаційної інфраструктури, створення організаційно-правових засад інформаційної підготовки державних службовців, перегляд обов'язків державних службовців в частині оперування з інформацією та інше. Привертає увагу те, що автор аргументує доцільність обґрунтованих пропозицій здебільшого прийняттям зразкового іноземного досвіду. Разом із цим, викладені пропозиції практично не перекликаються із положеннями урядових програмних документів з питань реформування системи державної служби в Україні. Лише деякі пропозиції автора збігаються з нормативно визначеним положеннями Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р., що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів від 18 березня 2015 р. № 227-р.

5. Формулюючи зміст категорії «інформаційна компетентність державних службовців» (підрозділ 2.3) автор підкреслює, що наукова розробка інформаційної компетентності суб'єктів інформаційних відносин, що діють в сфері державної служби дозволяє вирішувати низку завдань практичного змісту. Зокрема: встановлювати специфіку інформаційного середовища, що розвивається в сфері державної служби, визначати найбільш впливових суб'єктів формування інформаційного поля у відповідній галузі, оцінювати владно-інформаційний потенціал органів державного управління, виокремлювати основні форми оперування інформацією суб'єктами державної служби. В цілому погоджуючись зі здобувачем, залишилося не висвітленим значення інформаційної компетентності державних службовців для збагачення доктрини адміністративного права. Не заперечуючи, що «інформаційна компетентність» державних службовців може бути віднесена до наукової новизни дисертаційного дослідження з обраної спеціальності хотілось би почути додаткову аргументацію необхідності запровадження названої категорії в законодавство та практику.

6. В останньому підрозділі дисертації, який присвячений питанням вдосконалення інституту юридичної відповідальності державних службовців за

скоєння правопорушень, пов'язаних з обігом службової інформації, автор розробляє шляхи оптимізації правової регламентації інституту юридичної відповідальності за скоєння означених проступків. Одним із практичних кроків у цьому напрямі є систематизація правових норм про юридичну відповідальність державних службовців за скоєння інформаційних правопорушень шляхом закріплення відповідних складів адміністративних правопорушень в окремому розділі Кодексу України про адміністративні правопорушення. Беручи до уваги ту обставину, що в чинній редакції КУпАП вже закріплені склади відповідних правопорушень, автору слід було підкреслити, що систематизація є безумовно важливим кроком удосконалення законодавства, зокрема інституту юридичної відповідальності державних службовців, але все ж головною умовою ефективності законодавчого закріплення юридичної відповідальності є чітке нормативне визначення складу конкретного правопорушення у відповідності до реально існуючих соціально шкідливих відносин.

Слід зазначити, що висловлені зауваження не мають принципового характеру, не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження.

Автореферат дисертації оформлений у повній відповідності з вимогами, його зміст та структура відповідають дисертаційному дослідженню.

Висновок: дисертація *Пахомової Ірини Анатоліївни «Правове регулювання інформаційних відносин в сфері державної служби»* є актуальною, завершеною кваліфікаційною науковою працею. Зміст і оформлення дисертації відповідає п. 9 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, що затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її авторка заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент



Ю.П. Битяк

