

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію Пилаєвої Вікторії Миколаївни на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми. Сучасне право розуміння природи та сутності діяльності органів виконавчої влади передбачає її сприйняття з позиції «служіння» людині, гарантування та реалізації прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб. Останні зміни до системи законодавства спрямовані на формування правової основи обслуговуючої функції органів виконавчої влади, запровадження новацій у взаємовідносинах між громадянином і державою. Саме таку спрямованість має Закон України «Про державну службу», інші акти законодавства у сфері державно-службової діяльності. Проте не усі зміни можна з упевненістю назвати якісними, а деякі з них легалізують певні політичні пріоритети.

Безумовно, процеси реформування у напрямку гарантування демократичних основ належного урядування відбуваються складно і пов'язані не тільки із плинністю політичного середовища, але й із фактичною відсутністю системності у нормотворчості, її ситуативному, в переважній більшості, характері.

Активний розвиток інститутів громадянського суспільства, необхідність посилення державних гарантій законності у діяльності органів виконавчої влади, реалізація в Україні стратегії євроінтеграції, визначає необхідність постійного оновлення чинного законодавства, а з боку теоретиків – невпинного творчого пошуку нових форм і методів регулювання діяльності зазначених органів.

Саме тому авторкою презентованої роботи було вірно виділено проблему адміністративно-правових засад забезпечення транспарентності органів виконавчої влади, вирішення якої сприяє формуванню право розуміння функціонування зазначених органів з позицій динамічної правової

матерії із поліплановою структурою, що повинна постійно розвиватися, адаптуючись до реалій суспільного розвитку. У зв'язку з цим сформовані дисертанткою теоретико-правові положення виходили з концептуального осмислення сутності принципу транспарентності у органічному поєднанні форм і механізмів регулюючого впливу норм адміністративного права на органи виконавчої влади. Такий підхід до вирішення поставленого наукового завдання щодо визначення і характеристики сутності суспільних відносин, що виникають в процесі реалізації транспарентності як засади діяльності органів виконавчої влади в Україні можна з упевненістю назвати новаторським як з теоретичних, так і практичних позицій.

Актуальність обраної теми визначається й тим, що дисертаційне дослідження виконане у відповідності до положень чинних нормативно-правових актів стратегічного характеру, а також тих, які регулюють відносини у сфері діяльності органів виконавчої влади. Про актуальність представленої роботи свідчить її зв'язок із науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до напрямів наукових досліджень, визначених постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2015 року» від 7 вересня 2011 р. № 942, планових тем юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна та напрямів наукових досліджень кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна на 2016–2019 роки «Реформування адміністративного права в умовах сучасних соціально-політичних трансформацій» (державний реєстраційний номер 0116U000915).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Загальний аналіз змісту роботи свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його високий науковий рівень, теоретичне і практичне значення для наукового осмислення та встановлення сутності

адміністративно-правових засад забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

Безсумнівною перевагою роботи є використання великого обсягу нормативно-правових актів, загальнотеоретичних наукових праць українських та зарубіжних вчених, розробок фахівців у галузі адміністративного права, емпіричних матеріалів. Застосування дисертанткою сучасних методів наукового пізнання, значне методологічне підґрунтя виконаної роботи забезпечують належний ступінь обґрунтованості та достовірності отриманих результатів.

Подана робота характеризується органічним поєднанням системного підходу і діалектики, що дозволяє повною мірою досягти мету дослідження, здійснити аналітичний пошук за обраним предметом. Про вказаний характер роботи свідчить методологія наукового аналізу, побудована на основі поєднання аналізу та синтезу, системно-структурного методу, методу сходження від абстрактного до конкретного, класифікації, порівняльно-правового методу, методу узагальнення та статистичного методу. Використання кожного із обраних методів наукового пізнання дозволило грамотно, всебічно дослідити окремі аспекти комплексної проблеми забезпечення транспарентності, сформулювати цілісне уявлення про адміністративно-правові засади забезпечення.

Структурно дисертація складається із вступу, трьох розділів, нерозривно пов'язаних між собою, висновків, списку використаних джерел. Структура дисертації повністю відповідає меті і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, сформульовані у роботі дисертантом.

Представлена робота може бути визначена як така, що має наукову новизну, оскільки вона є одним із перших в Україні комплексних досліджень адміністративно-правових засад забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні. Змістовні положення, які відображають сутність і зміст адміністративно-правових засад, обумовили характеристику

правової природи транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, виокремлення та характеристику адміністративно-правового регулювання реалізації зазначеного принципу, предметний аналіз зарубіжного досвіду у сфері правового забезпечення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади та розробку пропозицій щодо гармонізації вітчизняного законодавства та імплементації правових норм Європейського Союзу у сфері забезпечення цього принципу.

Глибоке опанування предмету дослідження дозволило авторці обґрунтувати доцільність введення ввести в науковий обіг правової категорії «комплексний принцип транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні», яка покликана забезпечувати комунікацію органів виконавчої влади з населенням та створювати шляхи (канали) взаємопроникнення публічної інформації у суспільстві та соціальної інформації в секторі публічного управління.

Дисертантка доводить, що транспарентність в діяльності органів виконавчої влади виступає чинником забезпечення ясності, зрозумілості, однозначності, повноти, об'єктивності, доступності, надійності та достовірності в діяльності цих органів; являє собою орієнтир для органів виконавчої влади на забезпечення ефективності власної діяльності; є підґрунтям реалізації та забезпечення соціальних, економічних та політичних прав людини і громадянина; виступає основою розвитку та забезпечення демократії в державі; є інструментом забезпечення партнерських відносин влади та громадського суспільства; гарантує дотримання формальної легітимації (принципу законності) в діяльності виконавчої влади; створює підґрунтя для довіри суспільства до органів виконавчої влади; сприяє досягненню економічної ефективності; дозволяє зменшити вірогідність зловживання владою. Враховуючи внутрішню та зовнішню цінність, правова категорія «транспарентність» є принципом діяльності органів виконавчої влади та досліджується в цьому аспекті.

Не випадково забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні в роботі проаналізовано з позицій системного підходу, що дозволило визначити структуру відповідної системи, яка об'єднує чотири блоки: 1) інформування: забезпечення реалізації права доступу до публічної інформації, висвітлення діяльності органів виконавчої влади ЗМІ, запровадження електронного врядування; 2) реалізація механізму залучення громадян: заходи сприяння розвитку громадського суспільства, налагодження органами виконавчої влади зворотного зв'язку з громадськістю, застосування інструментів безпосередньої демократії, консультування органів виконавчої влади з громадськістю, впровадження електронної демократії; 3) налагодження політичного діалогу; 4) побудова партнерських відносин влади та суспільства. При цьому фактично наголошено на об'єднуючому характері громадського контролю, який запропоновано розглядати як ефективний засіб реалізації усього комплексу елементів структури принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, що починає діяти вже на стадії забезпечення реалізації принципу транспарентності.

Викликає зацікавленість виділення в роботі європейської системи правових засобів реалізації та адміністративно-правової охорони принципу транспарентності, що включає: 1) європейську модель залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень, яка складається з чотирьох рівнів: інформування, консультування, діалог і партнерство; 2) інститут партиципаторного формування бюджету, який надає громадянам можливість реалізації права на транспарентність бюджетно-податкової політики органів виконавчої влади; 3) спеціальний орган парламентського контролю – Комісара з права доступу до публічної інформації.

Логічним підсумком виконаного аналітичного дослідження є обґрунтовані ключові рекомендації щодо гармонізації вітчизняного законодавства. На думку авторки роботи ними є: дослідження теоретичної концепції принципів європейського врядування та примату принципу

транспарентності в діяльності органів публічної влади в Європейському Союзі; проведення порівняльного аналізу систем публічного управління України, Європейського Союзу та країн-учасниць; узгодження національного та зарубіжного понятійно-категоріального апарату; запозичення доробку зарубіжної теорії адміністративного права; перегляд чинних актів законодавства на відповідність стандартам Європейського Союзу та прийняття положень, направлених на забезпечення нового правопорядку; закріплення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади на рівні Конституції України та галузевого законодавства; забезпечення практичної реалізації закріплених норм права з урахуванням специфіки реалізації принципу транспарентності.

Наголошуючи на необхідності закріплення системи європейських принципів «Доброго врядування» («Good Governance»), дисертантка пропонує не тільки здійснити імплементацію відповідних норм Євросоюзу, але й здійснити заходи щодо змістовного закріплення категорії «принцип транспарентності» як загальний елемент системи принципів діяльності органів виконавчої влади на рівні Конституції України та нормативно-правових актів.

Робота, безумовно, викликає неабияку зацікавленість не тільки своїм філософсько-правовим підходом до дослідження природи принципу транспарентності, але й сприйняттям вітчизняної системи законодавства у гармонізованому зв'язку із законодавством Євросоюзу, що забезпечено запровадженням правових основ функціонування органів виконавчої влади на засадах принципу транспарентності.

Положення та висновки, сформульовані в дисертації, безумовно, мають теоретичну і практичну цінність, їх може бути використано у науково-дослідницькій сфері – для формування теоретичного підґрунтя подальших досліджень системи принципів діяльності органів публічного врядування; правотворчості – як основи вдосконалення вітчизняного законодавства, що врегульовує реалізацію права на доступ до публічної інформації,

забезпечення принципів прозорості, відкритості, гласності та підзвітності в діяльності органів виконавчої влади; правозастосовній діяльності – для підвищення рівня реалізації прав та свобод громадян у сфері публічного управління та забезпечення транспарентності в діяльності посадових осіб органів виконавчої влади в рамках реалізації антикорупційної реформи в Україні; навчальному процесі – як теоретичні матеріали для викладання таких навчальних дисциплін, як «Адміністративне право», «Державне управління», «Інформаційне право», спеціальних навчальних курсів та підготовки навчальної літератури із зазначених дисциплін.

Результати дисертаційної роботи викладені у шести наукових статтях, п'ять з яких опубліковано у фахових наукових виданнях України, одна – у зарубіжному науковому виданні, та п'яти тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення проведеного дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Дискусійні положення.

Висока оцінка змісту дисертаційного дослідження не виключає наявності окремих питань, які мають дискусійний характер або потребують додаткового обґрунтування.

1. Один із наукових поглядів щодо сутності транспарентності передбачає її розгляд з позицій гласності як ключової засади діяльності органів державної виконавчої влади, судів, інших суб'єктів, що реалізують державні функції у демократичному суспільстві. При цьому слід наголосити про те, що мова не йде про ототожнення із принципом гласності, про що зазначає і сама дисертантка (с.73). Презентоване у роботі розуміння сутності принципу транспарентності є підґрунтям уведення у науковий обіг категорії, що відображає зв'язок між діяльністю органів виконавчої влади та етичними нормами, засаду демократизації діяльності зазначених органів і може бути

сприйняте як широке тлумачення таких принципів як прозорість, гласність. Однак будь-яке широке значення певної категорії, особливо правової, містить ризик неоднозначності її право розуміння і об'єктивно потребує додаткового тлумачення як на доктринальному рівні, так і шляхом уточнення приписів чинного законодавства. Зважаючи на вказане, бажано уточнити авторську позицію щодо співвідношення принципів транспарентності і гласності.

2. Виникає питання про змістовне співвідношення принципів законності і транспарентності як засад діяльності органів виконавчої влади. Хоча на с.65-66 зазначено, що «Принцип законності виступає гарантією реалізації принципу транспарентності на практиці», однак принцип транспарентності, на думку дисертантки, включає такі елементи як право доступу до публічної інформації, підзвітність, вимогу спрощення мови адміністрування (с.20), що передбачає особливості їх врегулювання.

3. У роботі обґрунтовано авторський підхід до класифікації системи забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні за критерієм рівня участі представників громадськості у процесі вироблення державної політики, яка складається з чотирьох блоків: проведення інформування, реалізація заходів залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень, налагодження політичного діалогу, побудова партнерських відносин (с.20). Крім того, вказано, що «За посередництвом реалізації принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, громадськість отримує рівні шанси впливати на прийняття управлінських рішень, чим забезпечується достатній рівень легітимації процесу врядування» (с.60). Слід вказати, що дисертантка на с.111- 119 характеризує забезпечення залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень як другий блок засобів реалізації транспарентності в діяльності органів виконавчої влади. Не заперечуючи, в цілому, проти такого підходу, тим не менше, доречно вислухати думку дисертантки стосовно доцільності впровадження заходів юридичної

відповідальності у разі порушення принципу транспарентності шляхом відсутності залучення громадськості до процесу прийняття політичних рішень.

4. На с.117 зазначено про використання практики «залучення експертів з метою отримання спеціальних теоретичних та практичних знань у певній галузі. Експерти, як фахівці конкретної галузі знань, є корисними при дослідженні показників «користі» та «ризиків» на етапі прийняття політичних рішень із метою забезпечення коефіцієнту ефективності їх виконання». Однак, питання якості експертної діяльності постають достатньо гостро, у зв'язку з чим логічно виникає необхідність порушення питання про гарантії якісної експертної діяльності.

5. У підрозділі 2.3 піддані аналізу засоби адміністративно-правової охорони принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади. Разом з тим, цілком доречним є дослідження правових засобів гарантування дотримання принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади.

Втім, зазначені зауваження не знижують в цілому високого рівня дисертаційного дослідження, а тому можна дійти такого загального висновку: дисертація на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади» відповідає науковій спеціальності, за якою вона виконана, і являє собою закінчену науково-дослідну роботу, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати в галузі адміністративного права, що в сукупності вирішують важливе наукове завдання, що полягає у визначенні сутності, змісту адміністративно-правових засад забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади, що має істотне значення для науки адміністративного права.

Основні результати дисертації відображають особистий внесок здобувача в їх досягнення. А отже, дисертація є самостійним завершеним науковим дослідженням, яке за своєю актуальністю, новизною постановки та

вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значимістю, обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам пп. 9, 11, 12 Порядку присудження наукових ступенів, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 (із змінами), а її автор – Пилаєва Вікторія Миколаївна – заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**начальник кафедри адміністративного права і
процесу та митної безпеки
Університету
Державної фіскальної служби України,
доктор юридичних наук, професор**

