

До Спеціалізованої вченої ради Д 23.053.05

Центральноукраїнського державного
університету імені В. Винниченка

В І Д Г У К

офіційного опонента докторки юридичних наук, професорки Зайкіної Ганни Миколаївни на дисертаційну роботу Білозьорової Людмили Володимирівни «Інформаційно-правове забезпечення діяльності органів прокуратури України», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність обраної теми дослідження. Сучасний етап розвитку української державності характеризується інтенсивними інституційними та правовими змінами, спрямованими на зміцнення демократичних засад, забезпечення верховенства права та гармонізацію національного законодавства з європейськими стандартами. В умовах цифрової трансформації публічної влади, розширення електронних сервісів, підвищення вимог до відкритості й підзвітності державних органів суттєво зростає значення ефективного інформаційно-правового середовища, у межах якого здійснюється формування, обробка, захист та використання правової інформації. Зростання обсягів інформаційних потоків, необхідність оперативного доступу до достовірних даних, а також потреба у високому рівні координації між різними елементами системи правозастосування актуалізують питання удосконалення відповідних правових та організаційних механізмів.

У цих загальних умовах реформування та модернізації особливу увагу привертає діяльність органів прокуратури України, на які покладено виконання важливих конституційних функцій, що потребують високого рівня правової визначеності, узгодженості процедур та гарантованого доступу до належних інформаційних ресурсів. Саме інформаційно-правове забезпечення виступає тим фундаментом, який дозволяє забезпечити ефективне прийняття процесуальних

рішень, реалізовувати наглядові повноваження, підтримувати публічне обвинувачення, а також забезпечувати взаємодію з іншими державними органами в умовах зростаючої складності правозастосовних процесів. У схваленому Указом Президента України від 11 травня 2023 року №273/2023 Комплексному стратегічному плані реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки йдеться про комплексну цифрову трансформацію, зокрема подальше впровадження в діяльність органів правопорядку та прокуратури інноваційних технологічних досягнень, що забезпечують гнучкість операційних процесів, ІТ-рішення, цифрову спроможність оперативно реагувати на події та зміни й здобувати результат, орієнтований на інтереси суспільства.

Беручи до уваги динаміку нормативних змін, впровадження електронних систем управління справами, розвиток механізмів відкритих даних і потребу в уніфікації інформаційних стандартів, дослідження інформаційно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури набуває особливої актуальності та практичної значущості. У поточній ситуації, коли від ефективності прокуратури залежить не лише стан дотримання законності, а й рівень довіри громадян до системи правосуддя загалом, наукове опрацювання зазначеної теми є своєчасним, необхідним і повністю відповідає сучасним потребам державного управління та правозастосовної практики.

Питання адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури України, у тому числі їх функціонування в умовах цифровізації, отримали належне висвітлення в працях низки вітчизняних науковців. Зокрема, О. Агеєв, О. Баганець, П. Богуцький, Ю. Бобров, В. Вдовитченко, О. Ю. Дрозд, І. Доронін, О. Зархін, М. Івчук, О. Іщук, О. Котляренко, С. Кулинич, О. Лощихін, А. Матіос, В. Миколенко, В. Політанський, Є. Попович, В. Сухонос, І. Тенюх, Н. Холодницький, Р. Шаповал, А. Шошура, В. Шуба, М. Якимчук та інші у своїх роботах розглядали теоретико-правові засади організації прокуратури, її місце в системі органів публічної влади, питання взаємодії з іншими суб'єктами правозастосування, адміністративно-правові

механізми реалізації прокурорських повноважень, а також проблеми нормативного регулювання службової діяльності.

У контексті розвитку цифрових технологій окремі автори приділяли увагу питанням удосконалення інформаційного забезпечення, впровадження електронних систем управління даними, підвищення інформаційної безпеки, формування єдиних стандартів обробки та зберігання правової інформації, а також забезпечення прозорості та підзвітності діяльності прокуратури в умовах цифрового середовища. У сукупності ці наукові підходи формують вагомий теоретичний базис для подальшого осмислення ролі адміністративно-правових інструментів у забезпеченні належного функціонування прокуратури.

Разом із тим комплексне, системне дослідження інформаційно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури з урахуванням поточних реформ, інтенсивної цифровізації та оновлення нормативної основи на сьогодні залишається недостатньо розробленим. Як слушно зазначила дисертантка, відсутність цілісної доктринальної моделі інформаційно-правового забезпечення цієї діяльності призводить до фрагментарності нормативного регулювання, колізій між різними масивами законодавства, неоднакової правозастосовної практики, а інколи – до порушення прав людини в інформаційній сфері. Саме на тлі такої наукової та практичної ситуації тема поданої дисертації набуває особливої актуальності. Діючий правовий режим воєнного стану, зростання кіберзагроз та потреба адаптації українського законодавства до європейських стандартів надають дослідженню на тему «Інформаційно-правове забезпечення діяльності органів прокуратури», виконаному в Науково-дослідному інституті публічного права в межах планів науково-дослідної роботи, ще більше практичної значущості.

Рівень обґрунтованості наукових положень і висновків, що викладені в дисертації. В якості ключових ознак роботи маємо відмітити цілісність та логічність побудови поданого наукового матеріалу, значний рівень структурованості тезового компоненту у поєднанні з містким комплексом обґрунтування одержаних результатів.

Подана на захист дисертація складається із вступу, трьох розділів з підрозділами у складі, висновків, списку використаних джерел, а також додатків. Теми розділів та підрозділів пов'язані між собою в тій логічній послідовності, що забезпечила найбільш оптимальний розподіл відповідно до поставлених завдань, сприяла комплексності та всебічності опрацювання об'єкту дослідження.

Методологічні засади інформаційно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури України стали предметом наукового пошуку, представленого в першому розділі. Глибина вивчення теоретичної бази простежується через опрацювання сутності та особливостей такого забезпечення, розкриття його мети, принципів та завдань з логічним переходом до нормативно-правових засад. Позитивною рисою є комплексність підходу, застосування широкого кола методів і залучення сучасних концепцій інформаційного права. Більшої деталізації з точки зору саме адміністративного права дослідження набуло у другому розділі, що містить досвід опису інформаційно-правового забезпечення як цілісного правового інституту. Особливої уваги заслуговує робота в частині ґрунтовного вивчення адміністративно-правових форм та методів інформаційно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури України, а також статусу його суб'єктів. Позитивно оцінюється прагнення авторки систематизувати інформаційні процеси прокуратури, персоніфікувати суб'єктний склад, розкрити адміністративно-правовий статус органів прокуратури в інформаційній сфері. Особливо цікавою є ініціатива з побудови структури взаємозв'язків внутрішніх процедур, повноважень та інформаційних потоків.

Третій розділ побудований на базі результатів досліджень, проведених в двох попередніх розділах, їх комплексному осмисленні та узагальненні з урахуванням, що надзвичайно важливо, досвіду європейських країн. Авторка справедливо підкреслює потребу гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами прозорості, доступу до інформації та захисту персональних даних. Розділ містить пропозиції щодо розвитку законодавства,

удосконалення механізмів інформаційної безпеки, цифрової взаємодії та правового регулювання інформаційних процесів у прокуратурі. Результати наукового пошуку дисертантки, проведеного у третьому розділі, стали підґрунтям для складання проєкту Закону України «Про внесення змін до «Дисциплінарного статуту прокуратури України». Зазначений проєкт міститься в додатках до дисертації. З огляду на те, що нормотворчий аспект авторка побудувала в напрямку саме нормативно-правового акту найвищої юридичної сили, ми можемо сміливо говорити про надзвичайно високий рівень та глибину дослідження. Крім того, вважаємо, що запропоновані зміни стануть значним внеском в справу підвищення деталізації в ході оцінки міри відповідальності за дисциплінарні проступки.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків та рекомендацій, що сформульовані в дисертації.

Реалізація поставлених завдань дослідження проводилось на базі критичного переосмислення вже існуючих результатів наукових досліджень як загального характеру, так і з суміжних напрямків. Отримані висновки свідчать про те, що поставлені мета і задачі дослідження є виконаними.

У дисертації заявлено низку положень, що мають яскраві елементи наукової новизни: авторське визначення інформаційно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури; формування категорії «інформаційно-правові технології»; моделювання структури адміністративно-правового механізму інформаційно-правового забезпечення; уточнення принципів, завдань і рівнів цього забезпечення;

Ключовим, на наш погляд, є те, що деталізованого обґрунтування та розкриття здобула така категорія як «інформаційно-правові технології діяльності органів прокуратури України». Дисертантка поповнила галузевий понятійний апарат через визначення її як комплексу правових, організаційних та технічних рішень, спрямованих на нормативно впорядковане використання інформаційних систем, даних і цифрових сервісів у прокурорській діяльності, із урахуванням викликів воєнного стану та післявоєнної трансформації.

Наочним прикладом, як глибокий теоретичний аналіз сприяє побудові чіткого алгоритму для практичного застосування з елементами мінімізації ризиків стала розробка та концептуальний опис «цикл процесів і ролей» в інформаційно-правовому забезпеченні органів прокуратури України. Превентивність забезпечено через визначення, хто, яку саме інформацію обробляє, у яких точках виникають ризики витоку чи спотворення даних та які запобіжники застосовуються на кожному етапі інформаційних процедур. Логічним доповненням в цьому напрямку стало удосконалення методичних підходів до класифікації та оцінювання інформаційних ризиків у діяльності органів прокуратури: запровадження поділу ризиків витоку, маніпулювання й спотворення інформації за джерелами виникнення, наслідками та можливими правовими реакціями, що дозволило сформулювати підґрунтя для розробки цілісної системи правових і організаційних запобіжників. Практичне значення досягнутих результатів дослідження вбачається нами у можливості використання положень дисертації у нормотворчій діяльності щодо вдосконалення актів, що регулюють інформаційні відносини в прокуратурі; при формуванні внутрішніх регламентів Офісу Генерального прокурора; у діяльності органів прокуратури при організації документообігу, доступу до інформації та інформаційної безпеки; у навчальному процесі закладів вищої освіти юридичного спрямування.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Аналіз змісту дисертації, безсумнівно має високий рівень наукової новизни та практичного значення отриманих результатів дослідження. Разом з тим поглиблене ознайомлення із роботою викликає певні зауваження та дискусійні аспекти, які варто було б уточнити або розвинути шляхом надання відповідей авторкою під час захисту.

1. Як вже зазначалось вище, авторка вводить у науковий обіг термін «інформаційно-правові технології діяльності органів прокуратури України», що отримало високу та схвальну оцінку з точки зору розширення дефеніційного апарату. Разом з тим, маємо відмітити і той факт, що зміст цього поняття в

підрозділі 3.2. «Перспективи формування інформаційно-правових технологій діяльності органів прокуратури України» (с.180-189) розкривається на правовому рівні фрагментарно. Не визначено правовий режим таких технологій, не зрозуміло які саме правові проблеми виникають при їх впровадженні. Також більшої уваги заслуговують питання відповідальності за рішення, прийняті на основі алгоритмів штучного інтелекту.

2. Дослідження концентрується на внутрішніх процесах прокуратури, але недостатньо розкриває зв'язок інформаційно-правового забезпечення прокуратури із загальнодержавною системою публічної влади. Аналіз нормативно-правової бази у підрозділі 1.3. «Нормативно-правові засади інформаційного-правового забезпечення діяльності органів прокуратури України» зосереджений більшою мірою на внутрішніх та загальних актах, а не на міжвідомчих. В переліку ключових нормативно-правових актів, що формують таке інформаційно-правове забезпечення, перелічені Конституція, закони «Про прокуратуру», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», внутрішні накази Генпрокурора. Разом з тим, не проаналізовані спеціальні закони та угоди, що регулюють саме міжвідомчий обмін даними. Залишилися поза увагою Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр» (зазначений реєстр виступає джерелом інформації для прокуратури), Угоди про інформаційний обмін між Офісом Генпрокурора та СБУ, НАБУ, ДФС (правова основа для зовнішніх інформаційних потоків), Положення про єдині міжвідомчі системи (наприклад, в рамках «Дії»), у які інтегрована прокуратура. Дисертація виграла б в разі опису механізмів взаємодії та стримувань переваг (checks and balances). Наприклад, як інформаційні потоки між прокуратурою, Міністерством юстиції, Офісом Президента та Кабінетом Міністрів впливають на ефективність публічного адміністрування в цілому.

3. У роботі заявлено про використання емпіричних методів, це стосується опису реального стану інформаційних процесів, їх проблем та ефективності механізмів їх регулювання. Так, у підрозділі 2.1. «Види інформаційного-правового забезпечення діяльності органів прокуратури України» наявне

твердження про «хаотичність інформаційних потоків», яке носить більш декларативний характер та не знаходить підкріплення даними. В нагоді б стали статистичні дані про кількість документів, що направляються не за призначенням; середній час проходження документів через надмірну кількість інстанцій; відсоток дубльованих звітів.

4. Незважаючи на те, що в роботі є згадка про особливості воєнного стану, цей критично важливий контекст не став методологічною основою для аналізу. Не зрозуміло погляд авторки як воєнний стан змінює баланс між відкритістю та безпекою, які спеціальні режими обігу інформації (наприклад, щодо оборонних замовлень, місцеперебування військових) впливають на звичайні процедури прокуратури. Запропоновані європейські моделі (Франція, Польща) аналізуються в мирних умовах, без адаптації до українських реалій воєнного часу. Розширення меж вивчення цього аспекту мало б позитивний вплив в частині актуальності та практичної значущості, враховуючи поточні виклики, що стоять перед прокуратурою.

5. В підрозділі 3.1. дослідження докорінно проаналізований зарубіжний досвід інформаційного-правового забезпечення діяльності прокуратури країн ЄС на прикладі Франції та Польщі. Вибір країн для такого аналізу максимально обґрунтований, оскільки Франція континентальної (наполеонівської) правової системи, де прокуратура є сильною, централізованою та тісно інтегрованою в судову систему. Країна також має розвинену систему адміністративного права. Польща мала досвід радянської сфери впливу, але пройшла успішний шлях реформ та є членом ЄС. Її досвід адаптації європейських стандартів до пострадянської реальності з цієї точки зору є безцінним. Однак, прикладів того, що неможливо «перенести» через різні конституційні моделі прокуратури не наведено. Цікавим був би аналіз ризиків прямого запозичення норм у сфері доступу до інформації.

Поряд з усім переліченим вище, маємо акцентувати, що всі зауваження носять здебільшого дискусійний характер, виключно пов'язаний з підвищеним інтересом до теми дослідження, обраною дисертанткою, підкреслюють

складність наукової проблеми та свідчать про те, що робота заслуговує на високу оцінку.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції використовуються та можуть бути використані в: *науково-дослідній сфері* - як підґрунтя для проведення подальших теоретичних досліджень, присвячених проблемі інформаційно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури України; *правотворчій сфері* - для розроблення нових і вдосконалення діючих нормативно-правових актів, норми яких спрямовані на регулювання інформаційно-правового забезпечення у діяльності як самої прокуратури, так правоохоронних органів в цілому; *правозастосовній сфері* - з метою підвищення ефективності діяльності прокуратури, судових та правоохоронних органів в сфері інформаційно-правового забезпечення, підвищення теоретичної підготовки прокурорів, суддів та співробітників апарату суду; *освітньому процесі* - у процесі підготовки навчально-методичних, лекційних матеріалів, а також підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративно-процесуальна діяльність правоохоронних органів», «Адміністративне право і адміністративна діяльність», тощо.

Основні наукові положення, висновки й практичні рекомендації, викладені в дисертації Білозьорової Л.В. були достатньо висвітлені нею у статтях періодичних фахових видань, тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Зміст дисертаційної роботи викладений повно, систематично, послідовно, запропоновані в роботі положення базуються на докорінному опрацюванні літературних джерел. Авторка обґрунтувала власні висновки проведеного дослідження, які є суттєвим внеском у розвиток адміністративного права України. В цілому, дисертація є самостійним, завершеним науковим дослідженням

Отже, дисертація Білозьорової Людмили Володимирівни на тему «Інформаційно-правове забезпечення діяльності органів прокуратури України»

є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретне наукове завдання, має суттєве значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її авторка заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –

докторка юридичних наук, професорка,

професорка кафедри правового забезпечення

та адміністрування транспортної діяльності

Українського державного університету

залізничного транспорту



Г.М. Зайкіна