

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора**

**Кузніченка Сергія Олександровича на дисертацію**

**Шинкар Тетяни Ігорівни «Адміністративно-правові засади регулювання**

**обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки»,**

**поданої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі**

**спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес;**

**фінансове право; інформаційне право**

### **Актуальність теми дослідження.**

24 лютого 2022 року в Україні розпочалась неспровокована агресія російської федерації. Суспільство і держава постали перед викликами воєнного часу, які становлять загрозу життю нації. Велика кількість глобальних небезпек, яким сьогодні протистоїть наша держава вимагає злагодженого функціонування всіх державних інститутів в умовах надзвичайного правового режиму – воєнного стану. Ворог цілеспрямовано вибрав тактику залякування цивільного населення через фальшиві наративи та фейкову інформацію. Також інформаційні потоки які в мирний час не мають някої безпекової складової під час війни стають вкрай важливими для оборони країни. Відтак одним із актуальних та таких, що потребує наукової розробки, є наукова проблема правового регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки.

На тлі безперервних процесів всеохоплюючого реформування вітчизняного законодавства в сфері забезпечення національної безпеки, в умовах введеного правового режиму воєнного стану, вкрай важливим для того, щоб його перетворення були прогресивними, є напрацювання ідейного підґрунтя для них, насамперед, за рахунок проведення якісних фундаментальних досліджень, спрямованих на створення оптимальних рішень в системі регулювання процесів розповсюдження та обміну інформацією. Зокрема, видається очевидним, у світлі того, що інформація є

УВВД № СВР Д 35.725.05  
Вх.№ 1/23 від 31.01.2024  
кількість аркушів  
Оsn.док. 14 додат. —

вкрай необхідним ресурсом для забезпечення національної безпеки, механізми регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки мають бути досконалими. Зазначене вказує на нагальність та перспективність наукових розробок у сфері регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки.

Яскравим прикладом ґрунтовного опрацювання актуальних питань регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки, яке включило його теоретико-правовий та історичний аналіз, детальний розгляд правового регулювання за чинним законодавством України, висвітлення зарубіжного досвіду та його оцінку з точки зору запозичення у вітчизняне законодавство та яке завершується формулюванням оригінальних та перспективних ідей щодо вдосконалення правового регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки в Україні виступає дисертаційне дослідження Шинкар Тетяни Ігорівни «Адміністративно-правові засади регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки».

### **Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх достовірність і новизна.**

Дисертація «Адміністративно-правові засади регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки» вигідно виділяється з-поміж багатьох інших наукових праць із питань правового забезпечення національної безпеки тим, що вона присвячена виробленню цілісного та комплексного бачення вирішення, дуже важливої на сьогоднішній день, наукової проблеми щодо обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки в умовах введення надзвичайних правових режимів в Україні. Зокрема, значна увага приділяється питанням розмежування повноважень органів державної влади в механізмі регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки (підрозділи 3.2, 3.3, 3.4), запровадження дієвих форм і методів регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки (підрозділи 4.2, 4.3, 4.4),

визначення найбільш перспективних напрямів імплементації позитивного зарубіжного досвіду у сфері регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки (розділ 1.4, 2.1, 3.1), техніко-юридичного оформлення правил регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки (підрозділ 4.5) та іншим важливим питанням, пов'язаним із вдосконаленням правового регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки.

Обґрунтованість висновків та пропозицій забезпечила належна методологія дослідження, в основі якої лежать методи діалектичний, системно-функціональний, історико-правовий, контент-аналіз документів у поєднанні з формально-юридичним методом, а також порівняльно-правовий метод.

Заслуговує на схвалення якісний та масштабний джерелознавчий аналіз із широким охопленням вітчизняних нормативно-правових та програмних документів, актів законодавства іноземних держав, матеріалів судової практики, роз'яснень профільних органів виконавчої влади, доробків вчених, які спеціалізуються на розробці відповідних напрямів адміністративного та інформаційного права (див. напр. ст. 77-79, 221-225, 116-118, 335). У ході виконання роботи оброблено 604 вітчизняних та зарубіжних наукових праць та нормативно-правових актів.

Традиційним для сучасної науки є використаний автором поділ дисертаційного дослідження на історико-теоретичний блок дослідженъ, блок дослідження чинного вітчизняного законодавства та блок дослідженъ зарубіжного досвіду у відповідній сфері та вдосконалення вітчизняного законодавства. У рамках даного дослідження це дозволило детально розглянути передумови виникнення та еволюцію правового регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки, його теоретичне підґрунтя, механізм, напрацювати положення щодо його вдосконалення, спираючись на власне бачення, а також на відповідний зарубіжний досвід та міркування інших вчених.

Кожний аспект дисертації досліджений із достатньою глибиною, а кожен висновок автор обґрунтовує належним чином.

**Наукова новизна отриманих результатів** визначається тим, що її можна вважати одним із перших у вітчизняній правовій науці комплексних монографічних досліджень, у якому з урахуванням положень чинного законодавства та позитивного зарубіжного досвіду здійснено системний аналіз правового регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки, визначено прогалини та недоліки, що існують у цій сфері, а також зроблено спробу обґрунтувати шляхи їх подолання.

Заслуговують на увагу такі положення та висновки дисертації, у яких авторка:

- виокремила відносини регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки;
- розглянула сфери національної безпеки як регулятор діяльності людей, що ґрунтуються на уявленні про тенденції розвитку суспільних процесів, які не тільки можуть підпорядковувати спрямованість зусиль людей, а й контролюються ними, чим здійснюється детермінування обмеження права на інформацію;
- віднесла регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки до засобів досягнення певного, формально визначеного у документах стратегічного планування у секторі безпеки і оборони балансу, а суб'єктів такого регулювання рекомендовано обов'язково вводити до складу сектору безпеки і оборони, чим забезпечувати цілісність системи обмеження права на інформацію;
- визнала реалізацію обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки такою, що ґрунтуються на передбаченій Конституцією України можливості втручання держави за допомогою юридичних засобів у зміст та обсяги інформаційної діяльності будь-яких суб'єктів інформаційних відносин, яке, відповідно, обґрунтовується вимогами верховенства права, необхідності, доречності, реальності та пропорційності у поєднанні із

механізмами компенсації втрат і завданої шкоди, які діють у демократичному суспільстві щодо заборон та загальних обмежень;

- запропонувала та здійснила опис: характеристик доречності внаслідок досягнення суб'ектом накладання обмеження власної мети, а також якщо потреби користувача (у широкому розумінні) інформації реалізовані або принаймні не запереченні (заборонені); біфуркації права на інформацію залежно від рівня здійснюваних обмежень із визначенням обмеження права на інформацію «необхідним» у ситуаціях, коли інформаційна діяльність, свобода збирання, зберігання, обміну відомостями тощо, переважно перестають бути детермінованими рішеннями самої держави та можуть сягати за межі заходів реалізації державної інформаційної політики, що, своєю чергою, неминуче призведе до застосування заборон, обмежувальних правоохоронних і примусових заходів, конкретно-індивідуального обмеження права на інформацію, її втрат (пошкодження) тощо; визначення (обрахунку рівня зміни) інтенсивності втручання держави в реалізацію права на інформацію у ситуаціях ускладнення забезпечення інтересів держави, а також при виникненні умов необхідності подальшого застосування обмеження права на інформацію (зростання кількості та обсягів обмеження) у вигляді «тесту на пропорційність обмежувальних заходів»; реальності обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки, обумовленої компенсаторним характером явища «обмеження», необхідністю у застосуванні якого проявляється в умовах зіткнення індивідуальних і публічних інтересів; правомірності обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки, яка визначена як передбаченість застосування юридичних засобів можливого втручання держави у зміст та обсяг права на інформацію, які відповідають вимогам верховенства права, необхідності, доцільності та пропорційності у демократичному суспільстві;

- удосконалила перелік підстав обмеження права на інформацію шляхом додавання до його доктринального змісту тимчасового загального або конкретно-індивідуального призупинення чи звуження обсягу

визначених і гарантованих державою прав і свобод, яке здійснюється спеціально уповноваженими на це суб'єктами в інтересах забезпечення прав інших людей, а також національної безпеки та внаслідок запровадження передбачених законодавством режимів забезпечення національної безпеки (національних інтересів);

- поглибила погляди на обмеження права на інформацію із його тлумаченням з огляду на форми, способи та методи їх здійснення як на окремі самостійні види інформаційної діяльності суб'єктів такого обмеження права на інформацію. Запропоновано безпосереднє їх об'єднання у систему інформаційних обмежень, яка уособлюватиме зв'язок забезпечення національної безпеки із реалізацією конституційних принципів індивідуальної юридичної відповідальності та невідворотності покарання;
- запропонувала розподіл персонального складу системи суб'єктів регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки, на підсистеми загальних суб'єктів (що формують і реалізують державну інформаційну політику, здійснюють загальнодержавне системне формування, реалізацію, проведення комплексних оглядів інформаційного простору, формування системи стратегічних комунікацій, розробку та поширення відповідних наративів тощо), спеціальних суб'єктів (які здійснюють безпосереднє регулювання обмеження права на інформацію і до яких у мирний час відносяться переважно сили безпеки, в інших режимах – усі складові сектору безпеки і оборони), суб'єктів застосування спеціалізованого законодавства щодо обмеження права конкретної особи на інформацію, зокрема щодо доступу до інформації, окремих джерел і документів в інтересах національної безпеки.

Також, значний науковий інтерес представляють положення та рекомендації, що містяться у висновках дисертаційного дослідження.

Насамперед, слід погодитись із пропозиціями автора щодо віднесення загального права на інформацію до фундаментальних прав, які забезпечують розвиток людини та всього суспільства, а також виступають чинником

забезпечення функціонування держави як правової інституції. Існування права на інформацію та його позитивне регулювання визнано невіддільною частиною європейської правової традиції розбудови і підтримки «інструменту» комунікативної взаємодії особи та держави у процесі прийняття й реалізації публічно-правових (управлінських) рішень, формує контролю за державою та її органами з боку громадянського суспільства й одним з ефективних механізмів захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина.

Загальне право на інформацію розглянуто у його найширшому тлумаченні щодо свободи слова чи преси, а також щодо права на об'єктивну інформацію про те, що відбувається в суспільному житті. Наголошено, що у такому, широкому, його розумінні право на інформацію поглинає свободу слова, яка спрямована на вільний обіг оціночної інформації, думок і позицій осіб, обмін думками про стан держави, суспільства, державних справ, приватних інтересів, а у вузькому – концентрується на отриманні змістової інформації з публічних ресурсів.

Авторкою акцентовано увагу на закріплений у законі правовій можливості вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації особою своїх прав, свобод і законних інтересів, відповідно до якої обмеження права на інформацію розглянуто як передбачені чинним законодавством та діючим режимом забезпечення національної безпеки (національних інтересів) дії уповноважених державних органів в особі Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування, правоохранних та спеціальних органів, військового керівництва, інших суб'єктів забезпечення національної безпеки, а також судів, громадян та їх об'єднань із заборони (обмеження) реалізації окремими особами (групами осіб) належного їм права на здійснення інформаційної діяльності, операцій з контентом, в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з

метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Вирішення проблеми обмеження права на інформацію в сучасних умовах віднесено авторкою, до визначальних завдань забезпечення розвитку інформаційних відносин за участі представників держави, які, безумовно, становлять неабиякий науковий та практичний інтерес.

Не менш корисною може бути реалізація думки автора про встановлення детермінування обмеження права на інформацію забезпеченням сучасною державою її національних інтересів (національної безпеки), що розглянуто як регулятор діяльності людей, що ґрунтуються на уявленні про тенденції розвитку суспільних процесів, які не тільки можуть підпорядковувати спрямованість зусиль людей, а й контролюються з їхнього боку шляхом поєднання у сфері національної безпеки. У межах авторської концепції забезпечення відповідності обмеження права на інформацію інтересам національної безпеки такими визнано інформаційну безпеку та кібербезпеку.

На доповнення до того, видається обґрутованим висновок автора про віднесення феномену обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки до засобів досягнення певного, формально визначеного у документах стратегічного планування в секторі безпеки і оборони балансу; суб'єкти ж такого регулювання мають обов'язково входити до складу сектору безпеки і оборони, чим забезпечувати цілісність системи обмеження права на інформацію. Функції та повноваження кожного зі складових сектору безпеки і оборони щодо регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки визначаються законодавством України комплексно (щодо здійснення заходів, спрямованих на виявлення, запобігання і нейтралізацію реальних та потенційних зовнішніх і внутрішніх загроз національним інтересам).

Служними є міркування автора про те, що обмеження права на інформацію набуває характеристик доречності внаслідок досягнення суб'єктом накладання обмеження власної мети, а також якщо потреби користувача (в широкому розумінні) інформації реалізовані або принаймні не заперечені (заборонені). Обсяги отриманої інформації (контенту) за цих умов вважаються доречними, якщо вони впливають на подальші рішення користувачів шляхом надання допомоги в оцінці ними минулих, теперішніх або майбутніх подій як підстав відповідних обмежень, а також якщо вони виправдовують чи забезпечують підтвердження минулих оцінок.

Крім того, представляє значну наукову та практичну цінність запропонована автором модель правомірності обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки, що визначено як передбаченість застосування юридичних засобів можливого втручання держави у зміст та обсяг права на інформацію, які відповідають вимогам верховенства права, необхідності, доцільності та пропорційності у демократичному суспільстві. Метою такого обмеження визнано охорону основоположних цінностей у суспільстві, до яких належать, зокрема, життя, свобода та гідність людини, здоров'я і моральність населення, національна безпека, громадський порядок. До умов правомірності, авторкою, віднесено: передбаченість спеціальним «інформаційним законодавством»; наявність та забезпеченість з боку суб'єкта обмеження права на інформацію вільного доступу суб'єкта інформаційної діяльності до такого рішення; пояснення та несуперечливість змісту обмеження, відсутність подвійного тлумачення та зворотної сили, нечітких формулювань; неможливість вибіркового (індивідуального) правозастосування щодо загального права на інформацію; наявність загального спрямування на захист законних інтересів.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що викладені у дисертації положення, висновки і пропозиції можуть бути використані у науково-дослідній сфері – для подальшої розробки загальнотеоретичних та організаційно-правових питань регулювання

обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки, для сприяння подальшому вивченю та розробці проблем забезпечення національної безпеки загалом. На сьогодні використовуються в науково-дослідній діяльності Державного науково-дослідного інституту МВС України (Акт впровадження від 05.09.2023), Львівського державного університету внутрішніх справ (Акт впровадження № 3 від 23.10.2023). Також результати можуть бути використані в правотворчості – для вдосконалення чинного законодавства та розробки нових нормативно-правових актів, які регулюють питання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки. Зокрема, пропозиції і рекомендації, розроблені авторкою, можуть бути використані для усунення протиріч між нормами окремих законодавчих та підзаконних актів, в правозастосовній діяльності – для оптимізації системи регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки, загальнодержавних регіональних та відомчих програм суб'єктів забезпечення національної безпеки України, удосконалення практики застосування норм чинного законодавства у сфері забезпечення національної безпеки України, підвищення ефективності діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки України; використовуються у процесі аналітичного забезпечення Верховного Суду (лист першого заступника керівника Апарату Верховного Суду № 5662/0/2-23 від 01.12.2023) та в практичній діяльності Конституційного Суду України (лист керівника Апарату Конституційного Суду України № 004-015-16/3514 від 13.09.2023).

Матеріали дисертації можуть бути використані освітньому процесі – для підготовки підручників, навчальних посібників та інших навчально-методичних матеріалів з дисциплін «Адміністративне право України», «Інформаційне право України», «Правове регулювання інформаційної діяльності», а також під час викладання зазначених дисциплін у Львівському державному університеті внутрішніх справ (акт впровадження № 92 від 01.11.2023).

## **Оцінка ідентичності змісту реферату дисертації та основних положень дисертації.**

Проведений аналіз змісту реферату дисертації та основних положень тексту дисертаційного дослідження здобувачки підтверджив їх повну ідентичність. Зміст реферату дисертації відтворює інформацію про методологію дослідження, способи аргументації положень, основні ідеї тексту дисертації, викладені стисло. Положення, які викладені в дисертації, розроблені автором особисто. Висновки та положення дисертації мають повністю самостійний характер. Реферат дисертації не містить інформації, яка була б відсутня у дисертації. Дисертація та реферат дисертації оформлені відповідно до вимог п. п. 7, 8, 9 Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 року № 1197.

### **Дискусійні положення та зауваження щодо змісту.**

Незважаючи на те, що дисертація Шинкар Т.І. увібрала в себе чимало оригінальних та прогресивних ідей автора, вона містить декілька недоліків, основні з яких є такими.

1. З огляду на мету та завдання дослідження, що були сформульовані дисертанткою у вступі, дещо переобтяженими конструкціями діяльнісного підходу та теорії національної безпеки виглядають розділи 1 - 3 та підрозділ 4.2, що, у свою чергу, потребує уточнення предмета дослідження у кожному з них. Також вбачається, що наукова цінність роботи безумовно була б більш вагомою у разі здійснення авторкою, у межах зазначеної у висновках до дисертації залежності виникнення тимчасового загального або конкретно-індивідуального призупинення чи звуження обсягу визначених та гарантованих державою прав і свобод, яке здійснюється спеціально уповноваженими на це суб'єктами в інтересах забезпечення прав інших людей, а також національної безпеки (обмеження права на інформацію) від запровадження передбачених законодавством режимів забезпечення

національної безпеки (національних інтересів), опрацювання відповідних визначень (у т.ч. законодавчих) та викладення отриманого результату у додатках до дисертації.

2. У висновках до розділу 1 дисертації авторка, на основі аналізу доктринальних положень адміністративного й інформаційного права та теорії національної безпеки, займає позицію щодо віднесення обмеження права на інформацію до заходів втручання держави в інформаційне середовище, які детерміновані метою та завданнями останньої у сфері національної безпеки та забезпечення національних інтересів, однак у подальшому дослідженні та висновках до роботи указує на обмеження права на інформацію як на регулятор діяльності людей, що ґрунтуються на уявленні про тенденції розвитку суспільних процесів, які не тільки можуть підпорядковувати спрямованість зусиль людей, а й контролюються з їхнього боку шляхом поєднання у сфері національної безпеки. При цьому у межах авторської концепції забезпечення відповідності обмеження права на інформацію інтересам національної безпеки такими сферами визнано лише інформаційну безпеку та кібербезпеку (стор. 407). По суті, авторка обмежилася лише постановкою загальної проблеми та не окреслює шляхів її розв'язання в цілому.
3. Слід звернути увагу авторки на недостатню аргументованість її окремих узагальнень. Так, додаткового пояснення потребує твердження авторки, що «обмеження права на інформацію виникає внаслідок запровадження передбачених законодавством режимів забезпечення національної безпеки (національних інтересів)» (стор. 406) або «обмеження не може бути абсолютноним, а тому повинно мати хронологічні, предметні та абсолютні межі» (стор. 217).
4. Проведене дослідження значно виграло, якби дисерантка детально розглянувши питання щодо концептуальних зasad забезпечення відповідності інтересам національної безпеки обмеження права на

інформацію (розділ 4), які безумовно набувають особливої значущості у контексті сучасних заходів забезпечення національної безпеки України, звернула би увагу на проблему «зворотнього зв'язку» та проблеми мотивації окремих суб'єктів інформаційної діяльності до участі у виконанні відповідних завдань забезпечення національної безпеки.

5. Пропозиції з удосконалення чинного законодавства з питань підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення відповідності обмеження права на інформацію інтересам національної безпеки, зокрема норм Законів України «Про інформацію», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», вимагають додаткової аргументації. Крім цього, як бачиться, доцільно було б запропонувати проект пояснівальної записки та порівняльної таблиці до неї, що б надало додаткового практичного значення дослідженню загалом.

Разом з тим, вищезазначене не перешкоджає зробити висновок те, що дисертація має високий науковий рівень, а її наукові положення, висновки та рекомендації представляють собою вагомий внесок у розвиток теорії правового регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки.

## **ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК ТА ОЦІНКА ДИСЕРТАЦІЇ.**

Дисертаційне дослідження **Шинкар Тетяни Ігорівни** на тему «Адміністративно-правові засади регулювання обмеження права на інформацію в інтересах національної безпеки» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретну наукову проблему, яке має істотне значення для науки адміністративного та інформаційного права, є самостійним доробком авторки, посилання на наукові праці оформлено належним чином. Наукові статті, опубліковані за

темою дисертації у фахових виданнях, свідчать про якість проведеної роботи, базуються на особистих поглядах та результатах праці дисертантки. Реферат дисертації відповідає її змістові й повністю відображає основні положення та результати дослідження.

Дисертацію та реферат оформлено відповідно до встановлених Міністерством освіти і науки України вимог.

Беручи до уваги вищевикладене, вважаю, що дисертаційна робота відповідає вимогам Міністерством освіти і науки України щодо дисертацій поданих на здобуття наукового ступеня доктора наук, п. п. 7, 8, 9 Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 року № 1197, а її авторка Шинкар Тетяна Ігорівна – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**

**Провідний науковий співробітник відділу правового регулювання структурно-технологічного розвитку економіки Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку Національної академії правових наук України.  
Доктор юридичних наук, професор**

  
**С.О. Кузніченко**

Підпис Кузніченко С.О.  
(прізвище)

засвідчує:

політичний діректор з фінансування



*Анатолій ТРОУЛОК*