

67-72-70/1
15.05.2019р.

До спеціалізованої вченої ради

Д 35.052.19

Національного університету

«Львівська політехніка»

79013, м. Львів, вул. С. Бандери, 12

Відгук

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора Білоуса Віктора Тарасовича на дисертаційне дослідження Дніпрова Олексія Сергійовича «Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект», подане на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

На основі ознайомлення з дисертацією та працями, опублікованими за темою відповідно до Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, окреслені ступінь актуальності обраної теми, обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, визначених у дисертації, їх новизна та достовірність, повнота викладу в опублікованих працях, а також зроблено висновок про відповідність встановленим вимогам дисертаційної роботи Дніпрова О.С.

Актуальність теми дослідження.

Необхідність вирішення комплексу проблем, що виникли в системі виконавчої влади, як однієї з найрозгалуженіших гілок державної влади зумовлює актуальність теми дисертаційного дослідження, проведеного

О.С. Дніпровим. Викликано це передусім тим, що реформи, які проводились та продовжують проводитись в Україні не завжди належним чином просувають нашу державу вперед, кризове становище окремих сфер життєдіяльності стало майже перманентним станом. Заходи, що вживаються різноспрямовано впливають на систему органів виконавчої влади і на комплекс форм та методів управлінської діяльності, які ними застосовуються. Залишаються невирішеними проблеми протидії корупції, забезпечення ефективності виконавчої влади, що позначається на стані економіки та інших сферах суспільного життя.

Водночас, сьогодні, у контексті реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони одним з головних стратегічних пріоритетів є розвиток інформаційного суспільства та впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя та в діяльність органів виконавчої влади.

З огляду на це, виникає потреба проаналізувати стан підготовки та реалізації соціальних перетворень в Україні, порівняти їх з результатами провідних європейських держав і на цій основі сформулювати бачення щодо парадигми виконавчої влади на сучасному етапі державно-правового будівництва.

Концептуальне конструювання системи виконавчої влади України становить певну складність у зв'язку з багатьма аспектами та передбачає розробку теоретико-методологічних питань і правових (зокрема, адміністративно-правових) напрямів, форм і методів реалізації відповідних нововведень. Сьогодні назріла необхідність комплексного дослідження адміністративно-правового аспекта парадигми виконавчої влади, адже від цього залежить ефективність реалізації адміністративно-правових заходів, в кінцевому підсумку ступінь захищеності охоронюваних державних, громадських інтересів й прав людини та громадянина.

Особливе місце у цьому процесі відіграє адміністративне право, яке реагуючи на зміни, що відбуваються в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин має виробити новий підхід до формування теорії адміністративного права, взявши за основу принцип людиноцентризму у відносинах виконавчої влади і людини.

Викладене вище свідчить на користь актуальності теми дисертаційного дослідження О.С. Дніпрова.

За своїм обсягом, проблемністю, суспільною і науковою значимістю обрана тема дослідження цілком відповідає проблематиці докторської дисертації зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

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

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації має підтверджені науковими пошуками, статистичними даними, інформацією з питань теорії та практики забезпечення діяльності органів виконавчої влади, яка міститься у періодичних виданнях, шляхом аналізу наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених у галузі адміністративного права та процесу, теорії права, конституційного права та інших галузей знань переконливі теоретичні висновки і практичні рекомендації, які сприяють з'ясуванню особливостей парадигми виконавчої влади в Україні.

Проведене О.С. Дніпровим наукове дослідження адміністративно-правового аспекта парадигми виконавчої влади в Україні містить нові науково обґрунтовані результати, які розв'язують наукову проблему згідно теми дослідження та мають істотне значення для науки адміністративного права.

Зміст дисертаційної роботи, характер висновків, до яких дійшов автор та запропоновані ним рекомендації щодо парадигми виконавчої влади в

Україні свідчать про досягнення мети наукового дослідження.

Звертає на себе увагу різнобічна апробація результатів наукового дослідження адміністративно-правового аспекта парадигми виконавчої влади в Україні, які оприлюднювалися на науково-практичних конференціях.

При виконанні дисертаційного дослідження О.С. Дніпровим використано достатню кількість джерел (631 найменування), які мають пряме або опосередковане відношення до аналізованої проблематики. Автор широко аналізує теоретичні роботи не лише вітчизняних, а й зарубіжних науковців. Вільне володіння надбаннями наукової думки свідчить і про належний рівень вже проведеного дослідження, і про високий науковий потенціал О.С. Дніпрова. Вивчення матеріалів правозастосовної практики дало підстави для об'єктивного аналізу та підготовки належних висновків (с. 399-408 дисертації).

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, досягнута шляхом аналізу зібраного теоретичного та емпіричного матеріалу (с. 32-33 дисертації).

Використання належних методологічних підходів у проведенні дослідження також є підтвердженням достовірності наукових положень, висновків та результатів, викладених у дисертації (с. 31-32 дисертації).

Новизна положень і висновки, які виносяться на захист, заявлені як такі, що становлять наукову новизну і дійсно є такими. Дисертація є одним з небагатьох комплексних досліджень адміністративно-правового аспекта парадигми виконавчої влади в Україні.

Висуваючи вказану загальну ідею та розглядаючи її окремі аспекти, О.С. Дніпров сформулював низку особистих висновків, пропозицій та рекомендацій, які теж характеризуються науковою новизною і в сукупності вирішують важливу теоретичну та практичну проблему.

Дисертація, загалом, є завершеною працею, в якій у логічній послідовності розкрита мета і завдання дослідження, складається з переліку умовних позначень, вступу, п'яти розділів, поділених на сімнадцять

підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків (21 сторінка). Повний обсяг дисертації – 498 сторінок, із них 384 сторінки основного тексту. Список використаних джерел становить 69 сторінок (631 найменування).

У контексті дослідження питань, що становили проблематику дисертації, автор цілком слушно зауважує, що процеси державотворення в незалежній Українській державі проходять за умов, які важко назвати сприятливими. Такий стан обумовлений низкою складних проблем, з якими намагається впоратись наша держава, насамперед, з тим важким спадком, що отримала держава від колишнього Радянського Союзу.

З огляду на це, чинна система державного управління в Україні все ще залишається внутрішньо суперечливою, незавершеною і, що найгірше, відірваною від людей. Після декількох спроб її реформування система загалом є ще доволі неефективною, оскільки поєднує і старі інститути, що залишились від тоталітарної доби, і сучасні інститути, що функціонують вже у суверенній державі (с. 40 дисертації).

На основі поглибленого дослідження вказано, що по-перше, виконавча влада має свою, притаманну тільки їй специфіку здійснення функцій держави, яка полягає у забезпеченні управління майже всіх сфер країни: економічної, політичної, культурної, соціальної, правової, на міжнародному рівні тощо. По-друге, це єдина гілка влади, яка має дуже велику та розгалужену систему органів, що здійснюють владно-розпорядчу діяльність, яка не притаманна іншим гілкам влади. Система цих органів побудована в ієрархічному порядку, при якому органи нижчих рівнів підпорядковані органам вищих рівнів. По-третє, виконавча влада у своїй діяльності використовує для досягнення своєї мети та реалізації свого призначення і примус, і переконання. (с. 59 дисертації).

Автор звертає увагу на те, що існує потреба уніфікації дефініції таких базових понять, як «орган виконавчої влади», «система і структура органів виконавчої влади», «організаційно-правові форми органів виконавчої влади», «компетенція органу виконавчої влади», «правовий статус органу виконавчої

влади» (підрозділ 1.2 дисертації).

Заслуговує на увагу думка О.С. Дніпрова про те, що виконавча влада є різновидом державної влади, тому їй належать на праві спадкоємства і всі ознаки та риси, що характерні для родового поняття «влада» взагалі. Поряд з цим сутністю та правовим значенням для суспільного існування державна влада характеризується тим, що здійснює управлінську діяльність суспільством. Для вказаного вона володіє спеціальним цілісним фаховим апаратом, який здійснює завдання і функції у різних сферах, які покладені на них нормами права. Визначена система органів державної влади має широкі повноваження та репрезентує державу, оскільки уповноважена діяти від її імені. Ефективність функціонування системи органів виконавчої влади залежить від того, як саме її розподілено між відповідними державними органами та від засад її реалізації (с. 91-94 дисертації).

Підтримуємо позицію автора, висловлену стосовно подальшого проведення реформи децентралізації (с. 165-201). Погоджуємось з тим, що повноваження органів виконавчої влади, що передаються державою органам місцевого самоврядування – величина змінна і пов'язана з фінансовими та іншими державними пріоритетами (с. 199).

Особливий інтерес викликають положення викладені при розгляді особливостей функціонування органів виконавчої влади в умовах інформаційного суспільства (підрозділ 4.1), а також теоретичних і практичних шляхів реалізації електронного урядування в Україні (підрозділ 4.2). У цьому контексті доволі слушною є пропозиція щодо низки змін та доповнень до чинного законодавства, спрямованого на налагодженню інформаційної взаємодії між органами виконавчої влади на рівні Уряду та інших центральних органів виконавчої влади завдяки використанню технології блокчейн, яка дозволяє зберігати цілісність і доступність даних та одночасно забезпечувати безперешкодну передачу даних без ризику їх втрати, зміни чи знищення.

Слушними є думки дисертанта стосовно напрямів вдосконалення

діяльності виконавчої влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів (підрозділ 5.1).

Цілковитої підтримки заслуговують підходи щодо розуміння ролі зовнішнього державного контролю стосовно органів виконавчої влади як елемента правового забезпечення режиму законності, а також пропозиція ширшого залучення громадськості в процеси реформування ОВВ та нормативне закріплення контрольних функцій за досягненням суспільно важливих результатів за громадськими радами, які функціонують при ОВВ (підрозділ 5.2).

Заслуговує на підтримку позиція автора стосовно заходів, спрямованих на запобігання корупції в органах виконавчої влади (підрозділ 5.3).

Поряд із вказаними положеннями в дисертації розглядається значна кількість питань прикладного характеру, які стосуються адміністративно-правового аспекту парадигми виконавчої влади в Україні.

Публікації за темою дослідження. Основні положення і висновки дисертації викладено у викладено у 31 науковій публікації, зокрема: 1 одноосібній монографії; 20 статтях у наукових фахових виданнях України, серед них 12 статей – у виданнях, які включено до міжнародних наукометричних баз, а також у 10 тезах виступів на науково-практичних заходах.

У публікаціях достатньо відображені всі розділи дисертаційного дослідження. Автореферат дисертації ідентичний за змістом основним положенням дисертації. Висновки автора щодо значущості його праці для науки і практики видаються правомірними.

Вирішення наукової проблеми.

Дисертація О.С. Дніпрова містить вагомі результати, які в сукупності вирішують важливу наукову проблему, а також забезпечують розв'язання цілої низки практичних питань, що виникають стосовно адміністративно-

правового аспекту парадигми виконавчої влади в Україні. Викладені в роботі наукові положення заповнюють низку прогалин, які існують в адміністративно-правовій науці, є основою для проведення подальших досліджень, вдосконалення законотворчої діяльності, правовиховної сфери, юридичної освіти. Отже, найважливіші наукові та практичні результати дослідження адміністративно-правового аспекту парадигми виконавчої влади в Україні мають різнопланове значення для юридичної науки та практики і можуть бути використані у науково-дослідній діяльності для подальших теоретичних пошуків та шляхів вирішення питань із зазначеної тематики.

Результати дослідження можуть використовуватися у: науково-дослідній сфері – для подальшого розроблення загальнотеоретичних аспектів діяльності органів виконавчої влади в Україні; навчальному процесі – під час викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство», «Інформаційне право»; для підготовки відповідних навчально-методичних матеріалів (довідка Національного університету «Львівська політехніка» № 67-01-1184 від 03.07.2018 р.); сфері правотворчості – для удосконалення вітчизняного законодавства у сфері діяльності органів виконавчої влади; правореалізаційній діяльності – для підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади (довідка Управління карного розшуку Головного управління Національної поліції у Львівській області № 2914/14/01-2018 від 01.08.2018 р.; Дослідний інститут ПВНЗ «Львівський університет бізнесу та права», довідка № 12 від 20.12.2018 р).

Зауваження та дискусійні питання.

Визнаючи загалом достатній теоретичний і практичний рівень роботи О.С. Дніпрова, необхідно звернути увагу на низку дискусійних питань практики та висловити критику стосовно окремих авторських позицій з метою уточнення і конкретизації у частині вирішення завдань дисертаційного дослідження. Серед них такі:

1. Особливо важливим науковим аспектом проведеного дисертаційного дослідження є аналіз зарубіжного досвіду запровадження електронного урядування, однак хотілося б почути, досвіду якої з країн надає перевагу дисертант. Водночас, у цьому ж контексті, хотілося б почути думку автора про те досвід якої країни щодо організації реформування управлінської діяльності органів виконавчої влади доцільно адаптувати у правову систему України.

2. На сторінках 114–115 автор робить висновок, що «виконавча влада має низку узагальнюючих ознак: 1) влада як складний соціальний і правовий феномен існує з моменту створення соціуму і характеризується реальною можливістю управляти діями людей, узгоджуючи суперечливі індивідуальні або групові інтереси, підкоряючи їх єдиній волі за допомогою переконання або примусу. 2) виконавча влада є різновидом влади соціальної та політичної, але не тотожна їм, адже їй притаманні власні специфічні риси. Сферою дії політичної влади є весь комплекс відносин, що протікає в рамках політичної системи». Однак вважаємо, що це твердження потребує детальнішого обґрунтування при публічному захисті.

3. Дисертант цілком обґрунтовано визначає важливі аспекти проведення реформи децентралізації, підкреслюючи те, що вихід українського суспільства із системної кризи потребує істотного підвищення ефективності державного управління, тобто підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади, що, в свою чергу, ставить питання про оптимальну організацію виконавчої влади. Натомість, хотілося б почути думку автора щодо того, чи все зроблено для того, щоб у подальшому уникнути концентрації влади і чи всі повноваження ОВВ ефективно розподілені сьогодні за їх рівнями.

4. У контексті розгляду питання проваджень у сфері управлінської діяльності органів виконавчої влади слід погодитись з тим, що регламентацію провадження за зверненнями громадян і петицій у електронній формі доцільно розглядати з позиції інформаційного права на

базі адекватного проблемно-орієнтованого варіанта системного підходу щодо використання інформаційних ресурсів, забезпечення інформаційної безпеки баз даних і телекомунікаційних систем. Однак, хотілося б почути детальнішу відповідь на питання, як дисертант ставиться до необхідності розробки конкретних регламентів, що визначатимуть адміністративну процедуру таких проваджень.

5. Розглядаючи у пункті 4.1.3 «Забезпечення органами виконавчої влади інформаційної безпеки в контексті національної безпеки держави», важливо було б звернути більш прискіпливішу увагу до питання заходів, які здійснюються ОВВ щодо мінімізації загроз інформаційній безпеці, зокрема тих, що стосуються використання засобів масової інформації з позицій, що суперечать інтересам громадян, організацій і держави, маніпулювання інформацією (дезінформація, приховування або спотворення інформації), що є нині досить актуальним у контексті інформаційної війни з боку РФ.

6. Цілком погоджуємось з дисертантом у тому, що парадигму виконавчої влади України необхідно формувати з урахуванням соціально-політичних особливостей розвитку українського суспільства та глибинних процесів, які у ньому відбуваються, а запозичення зарубіжного досвіду функціонування моделей виконавчої влади потребує врахування зовнішніх загроз та внутрішніх чинників, побудови необхідної інфраструктури, подальшої децентралізації та максимального сприяння інтеграції інститутів громадянського суспільства у діяльність ОВВ. Однак, на нашу думку, важливою особливістю реформування ОВВ як об'єкта адміністративно-правового управління виступає й те, що реформування є не просто управлінськими діями органів виконавчої влади, але й цілеспрямованим, системним, планомірним впливом для переведення відповідної сфери суспільних відносин у новий стан. З огляду на це, при формуванні нового бачення парадигми виконавчої влади України необхідно враховувати, що такий процес є особливим видом адміністративно-правової діяльності, який характеризується створенням нових правил в рамках існуючих.

Отже, дисертаційна робота **Дніпрова Олексія Сергійовича** «Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект» є завершеним науковим дослідженням, виконаним на актуальну тему. Вона містить теоретичні розробки та практичні пропозиції, спрямовані на модернізацію виконавчої влади в системі державної влади України. Рівень проведених досліджень та їх практична спрямованість свідчать про наукову зрілість пошукувача.

Актуальність і новизна, важливість одержаних здобувачем результатів, їх обґрунтованість і достовірність, а також практична цінність сформульованих положень і висновків у сукупності становлять необхідні підстави для висновку про те, що дисертаційна робота на тему «Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект» відповідає вимогам МОН України до дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук та пунктам 9-10, 12-14 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор **Дніпров Олексій Сергійович** заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

професор кафедри фінансового права

Університету ДФС України,

заслужений юрист України,

доктор юридичних наук, професор



В.Т. Білоус