

У спеціалізовану вчену раду  
Д 35.052.19  
Національного університету  
«Львівська політехніка»

м. Львів, вул. С. Бандери, 12

## **ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА**

**доктора юридичних наук, доцента Беззубова Дмитра Олександровича 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**

**Актуальність теми дослідження.** Формування в Україні правової, демократичної держави визначається як одне з головних завдань переосмислення ролі й місця виконавчої влади в системі органів державної влади, пошуку конструктивної моделі виконавчої влади з використанням зарубіжного та національного історичного досвіду. В умовах, коли теоретичні ідеї розподілу влади на законодавчу, виконавчу й судову починають втілюватися в реальних правових нормах, структурах і процедурах, актуалізується теоретичне осмислення нових, складних та унікальних проблем виконавчої влади.

Пізнання виконавчої влади в сучасній Українській державі ускладнено тим, що держава все ще шукає шляхи, які ведуть до системних змін від авторитарного до громадянського саморегульованого суспільства, а також нової моделі державної влади. Українській державі потрібна дієва виконавча влада, яка, передусім, сприяла б ефективній життєдіяльності всіх сфер державного механізму, створила б надійний захист від бюрократизму та дезінтеграції.

Викладене вище спонукає до думки про актуальність теми дисертаційного дослідження О.С. Дніпрова.

На користь актуальності і своєчасності теми дисертаційного дослідження свідчить також і та обставина, що комплексно парадигма виконавчої влади в нових економічних, політичних і правових реаліях сучасності в Україні ще не досліджувалася. Отже, доводиться констатувати, що у сфері виконавчої влади спостерігається недостатня розробка питань, що стосуються окресленої теми. За своїми масштабами, 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 О.С. Дніпрова визначається тим, що вони підтверджені певними науковими доказами, емпіричними фактами і є переконливими. Автор поставив собі за мету, на підставі комплексного аналізу наукових праць представників адміністративного права, специфіки функціонування виконавчої влади в Україні та врахування позитивного досвіду зарубіжних країн у цій сфері, подати обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо формування сучасної парадигми виконавчої влади, а також удосконалення чинного законодавства, що сприятиме її реалізації.

Для досягнення поставленої мети, було визначено вирішення певного кола завдань. Така постановка мети та відповідних завдань вимагало від автора подати загальну характеристику стану наукового дослідження виконавчої влади в системі державної влади України; визначити вихідні методологічні основи дослідження виконавчої влади в системі державної влади України; проаналізувати формування, становлення і розвиток виконавчої влади в Україні як складової державної влади; з'ясувати напрями взаємодії виконавчої влади і громадянського суспільства; подати сучасне розуміння виконавчої влади як сфери публічного управління; розкрити

поняття, зміст та нормативно-правові засади провадження у сфері 'управлінської діяльності органів виконавчої влади; охарактеризувати нормотворчу функцію як основу функціонування виконавчої влади; проаналізувати систему виконавчої влади та форми її реалізації в умовах децентралізації; подати характеристику діяльності Уряду України та інших центральних органів виконавчої влади; з'ясувати правовий статус місцевих органів виконавчої влади в контексті децентралізації; визначити пріоритетні завдання органів виконавчої влади щодо євроінтеграції України; розкрити особливості функціонування органів виконавчої влади в умовах інформаційного суспільства; сформулювати теоретичні та практичні шляхи реалізації електронного урядування в Україні; проаналізувати зарубіжний досвід використання інформаційних технологій органами виконавчої влади; розкрити концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України; проаналізувати зовнішній державний контроль щодо органів виконавчої влади як елемент правового забезпечення режиму законності; подати аналіз та визначити проблеми реалізації антикорупційних заходів в органах виконавчої влади.

Зміст дисертаційної роботи, характер висновків, до яких прийшов автор та зміст запропонованих ним рекомендацій свідчать, що дисертант зумів досягти поставленої мети, яку поставив перед собою.

Звертає на себе увагу різнобічна апробація результатів наукового дослідження: вони багаторазово доповідалися на авторитетних наукових і науково-практичних конференціях, симпозіумах, семінарах; викладаються в навчальному процесі навчальних закладів при підготовці юридичних кадрів.

При виконанні дисертаційного дослідження використана значна кількість теоретичних робіт, які мають те або інше відношення до аналізованої проблематики. Автор широко оперує роботами не лише вітчизняних, а й зарубіжних науковців-адміністративістів, працями з державного управління, теорії права, філософії та інших наукових дисциплін. Літературні джерела використовуються критично, ведеться аргументована

полеміка з науковцями та практиками. Вільне володіння надбаннями наукової думки не лише показує належний рівень вже проведеного дослідження, а й свідчить про високий потенціал автора. Достатньою є й емпірична база. Задеклароване вивчення матеріалів правозастосовної практики дало підстави для аналізу і репрезентативних висновків. Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації досягнута шляхом аналізу зібраного теоретичного та емпіричного матеріалу завдяки використанню різноманітних методів наукового пошуку. Належна методологія дослідження також є підтвердженням достовірності наукових положень, висновків та результатів, викладених у дисертації.

**Новизна положень та висновки**, які виносяться на захист заявлені як такі, що становлять наукову новизну і дійсно є такими. дисертаційна робота є новітнім комплексним науковим дослідженням, в якому на основі аналізу системи органів виконавчої влади усіх рівнів та специфіки їх організації в контексті сучасного державотворення та розвитку адміністративно-правової науки, обґрунтовано і розкрито парадигму виконавчої влади в Україні як правової конструкції. Висуваючи вказану загальну ідею та розглядаючи її окремі аспекти, дисертант сформулював низку особистих висновків, пропозицій та рекомендацій, які теж характеризуються науковою новизною і в сукупності вирішують важливу теоретичну і 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.

У контексті дослідження питань, що становили проблематику дисертаційного дослідження, автор цілком слушно зауважує, що **необхідність** дослідження парадигми виконавчої влади та вироблення нових підходів до її реалізації, насамперед, обумовлено потребою пошуку оптимальних, що відповідають сучасним завданням розвитку української державності, моделей

побудови публічної влади на всіх її рівнях і встановлення на цій основі чітких та ефективних механізмів стримувань і противаг, покликаних забезпечувати взаємодію і гармонізацію функціонування законодавчої і виконавчої гілок державної влади.

Розкриваючи підходи щодо розуміння виконавчої влади в Україні як складової державної влади автор підкреслює, що в умовах демократичних перетворень в різних сферах суспільства потрібно оновити розуміння всієї владної сфери, в тому числі тієї, яка виконує виконавчі функції, оскільки, проблема визначення правової природи виконавчої влади в Україні є, мабуть, найскладнішою в юридичній науці (с. 70-73).

Дисертант цілком слушно зазначає, що з погляду демократичності держави та рівності її рішень для громадян, органи виконавчої влади відіграють визначальну роль, оскільки ця гілка влади є не тільки найоб'ємнішою, але й з нею найбільше комунікують представники громадянського суспільства. Від виконавчої влади залежить репрезентування прав та інтересів громадян перед законодавчою гілкою, та ефективність реалізації прийнятих нормативних актів (с. 79).

Слід погодитися з автором стосовно того, що результат роботи державних органів залежить від управлінської діяльності. Правильно обрана форма організації роботи, науковий стиль і сучасні методи роботи забезпечують керівнику, посадовим особам органів управління високу продуктивність праці, максимальне скорочення часу на вирішення основних завдань управління, підвищують якість управління. Тому виникає необхідність в розробці регламентів для ефективної управлінської діяльності (с.124-129).

Водночас, дисертантом цілком слушно піднімається питання про впровадження електронного звернення та електронної петиції в електронній формі, що потребує створення необхідних умов для організації нової форми взаємодії між громадянином і державою. Якщо провадження за зверненням громадян, ставши частиною правових реалій, визначаються

адміністративними процедурами, то електронні звернення та електронні петиції породжують нову процесуальну конструкцію – електронну форму реалізації адміністративного провадження, що передбачає насиченість інформаційної інфраструктури (інформаційно-комунікаційні технології припускають використання комп'ютерів, мобільних пристроїв на платформах Android і Apple); захист інформації в зазначених системах; нормативно-правове регулювання діяльності інформаційних і комунікаційних систем (с. 148).

Узагальнюючи підходи щодо поняття та системи органів виконавчої влади, автор справедливо акцентує увагу на тому, що оскільки органи виконавчої влади – це найчисленніша, найрізноманітніша і найрозгалуженіша система органів державної влади, тому організація виконавчої влади у державі повинна здійснюватись так, щоб підтримувати баланс інтересів держави, а сама виконавча влада повинна здійснюватися органами, об'єднаними в єдину систему (Розділ 3).

Це дає змогу О.С. Дніпрову зробити висновок про те, що вирішення завдань оптимальної організації і ефективної діяльності системи органів виконавчої влади не може обійтись без вирішення проблеми відповідальності органів державної влади за стан справ у сферах, за які вони відповідають. Питання їх відповідальності прямо пов'язане з питаннями компетенції і правового статусу органів державної виконавчої влади (с. 214).

На основі аналізу чинного законодавства України та теоретико-методологічних джерел дисертантом проаналізовано особливості функціонування органів виконавчої влади в умовах інформаційного суспільства (с. 217-281).

Дисертант цілком аргументовано доводить існування низки чинників, що перешкоджають запровадженню та розвитку технологій електронного урядування в системі державного управління або їх ефективному використанню, а саме: недостатність або відсутність державного системного контролю в цій сфері; фактична відсутність централізованої структури

державного управління процесами інформатизації державних органів; відсутність взаємодії у функціонуванні інформаційно-комунікаційних систем державних органів, відомча відокремленість; неефективна державна політика щодо стандартизації, особливо у сфері відкритих стандартів для їх застосування в галузі державних послуг, кредитно-фінансовій сфері, економіці, електронній комерції, освіті тощо; невідповідність законодавства у сфері ІКТ та інформаційної безпеки системі законодавства Європейського Союзу.

Разом із висвітленням загальнотеоретичних положень в дисертації розглядається значна кількість питань прикладного характеру, які стосуються парадигми виконавчої влади в Україні та діяльності ОВВ.

**Матеріали дослідження всебічно викладені** 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 здобувача 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 парадигми виконавчої влади в Україні. Викладені в роботі наукові положення заповнюють ряд прогалин, які існують в теорії адміністративного права та нормативно-правовій базі, є основою для проведення подальших досліджень, вдосконалення правозастосовної діяльності, юридичної освіти. Таким чином, найбільш важливі наукові та практичні результати дослідження 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 при розробці проблем парадигми виконавчої влади в Україні.

**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; сфері правотворчості – для удосконалення вітчизняного законодавства у сфері діяльності органів виконавчої влади; правореалізаційній діяльності – для підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади.

**Зауваження.** Між тим, не всі авторські тези, твердження і міркування сприймаються як логічний підсумок емпіричних спостережень, що на достатньому рівні обґрунтовані з теоретичних позицій, здобутків юридичної практики і аналізу нормативного матеріалу. Деякі з них потребують додаткових роз'яснень і уточнень з огляду на сучасний стан та перспективи розвитку адміністративно-правової теорії і відповідної законодавчої бази. У зв'язку з цим є необхідність висловити низку зауважень і окреслити дискусійні положення.

1. Розглядаючи питання співвідношення понять «виконавча влада» та «державне управління» дисертант зазначає, що критерії класифікації видів державної діяльності, з-поміж яких виокремлюється «державне управління», в сучасних наукових розробках, порівняно з попереднім періодом, принципово змінилися. Натомість, автору було б доцільно висловити власну думку стосовно даного питання.

2. Потребує додаткової аргументації висловлена автором теза стосовно того, що до обов'язкових умов створення системи е-урядування в країні слід віднести розроблення загальнодержавної концепції створення «Електронного урядування» на чітко визначений період.

3. Загалом погоджуючись з дисертантом стосовно того, що виконавча влада є різновидом соціальної влади і має публічний характер, який вона



отримує завдяки наявності спеціальних юридичних механізмів, що забезпечують легальність і легітимність влади та застосовуваного нею юридичного примусу, водночас, хотілося б почути його думку стосовно того, що вкладається у поняття таких спеціальних механізмів.

4. Аналізуючи основні причини, що перешкоджають запровадженню та розвитку технологій електронного урядування в системі державного управління або їх ефективному використанню дисертанту доцільно було б більш детально зупинитись на принципах діяльності ОВВ, які дали б можливість усунути ці чинники, і що найголовніше, це стосується запровадження електронного урядування на місцевому рівні.

5. Зважаючи на те, що реформування системи виконавчої влади має не лише національне, але й міжнародне нормативно-правове підґрунтя, значення якого постійно підвищується, важливим чинником, що потребував більш прискіпливішої уваги є процеси не лише євроінтеграції, а й глобалізації, які можуть і впливають на зміну форм публічного управління. У цьому контексті хотілося б почути думки дисертанта стосовно того чи є потреба додаткового нормативно-правового забезпечення захисту національних інтересів України у сфері виконавчої влади.

#### **Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.**

Висловлені зауваження не перешкоджають позитивному ставленню до виконаної О.С. Дніпровим дослідницької роботи, а здійснений автором творчий пошук заслуговує на повагу і позитивну підтримку.

Рецензована дисертація вирішує конкретну науково-прикладну проблему, містить раніше не захищені положення, які є особистими напрацюваннями автора, мають наукову цінність і позитивне значення для подальшого розвитку адміністративно-правового аспекту парадигми виконавчої влади в Україні зокрема і загалом теорії адміністративного права.

Дисертаційні матеріали належним чином оприлюднені та пройшли апробацію в наукових публікаціях і виступах на конференціях. Зміст

дисертації відповідає вимогам МОН України та відповідно відображений в авторефераті.

Наведене дозволяє визнати дисертацію «Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект» завершеним самостійним дослідженням, що відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567.

Автор дисертації – 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 –**

Академік Міжнародної кадрової Академії,  
професор кафедри конституційного  
та адміністративного права

Державного університету інфраструктури та технологій

доктор юридичних наук, доцент

**Д.О. Безубов**

**ПІДПИС Безубова Д.О.**

**«ЗАВІРЯЮ»**

