

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних, професора, чл.-кор. НААН України, Заслуженого юриста України Курила Володимира Івановича – на дисертацію Кошурнікова Юрія Вадимовича «Електронне урядування як спосіб організації публічного управління: адміністративно-правовий аспект», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (08 – право)

Актуальність теми дисертаційного дослідження. В умовах сьогодення важливим завданням українського законодавця є покращення та оптимізація організації публічного управління. В епоху цифрових технологій одним із ключових засобів, за допомогою якого це завдання вбачається можливим вирішити, є електронне урядування. Варто зауважити, що електронне урядування – це сучасна концепція організації державної влади, яка передбачає широке використання інформаційних та комунікаційних технологій у всіх сферах діяльності держави, її органів та їх посадових осіб. Це не просто впровадження комп'ютерів у роботу чиновників, а радикальна трансформація традиційних методів управління, яка спрямована на підвищення ефективності, прозорості та доступності державних послуг. Ключовою ідеєю електронного урядування є налагодження ефективної взаємодії між державою та громадянами, бізнесом, та різними державними органами в електронному форматі, мінімізувавши при цьому матеріально-технічні, фінансові, людські та інші витрати. Це означає, що замість відвідування державних установ та заповнення паперових документів, громадяни та бізнес можуть отримувати послуги онлайн, подавати заяви та отримувати відповіді в електронному вигляді. Разом із тим, забезпечення надійної роботи електронного урядування потребує належно побудованого нормативно-правового підґрунтя. З огляду на зазначене вище, актуальність та своєчасність дисертаційного дослідження Кошурнікова Юрія Вадимовича на тему: «Електронне урядування як спосіб організації публічного управління: адміністративно-правовий аспект» не може викликати жодних сумнівів.

Про актуальність та своєчасність роботи свідчить також те, що дисертаційне дослідження узгоджується з положеннями Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. № 526-р; Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року №386-р; Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

У дисертації чітко визначено мету, яка полягає у тому, щоб, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, норм чинного законодавства та практики його реалізації, розкрити адміністративно-правові аспекти електронного урядування як способу організації публічного управління, а також на основі узагальнення позитивного вітчизняного та зарубіжного досвіду, надати обґрунтовані пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення організаційних та правових засад впровадження електронного урядування в публічне управління (с.18). На виконання окресленої мети дисертантом чітко сформульовано завдання, які, судячи із аналізу висновків, автор повністю виконав.

Об'єкт та предмет дослідження сформульовані вдало та відповідають встановленим вимогам. Зокрема, об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у процесі впровадження електронного урядування у сферу публічного управління в Україні. Предметом дослідження є електронне урядування як спосіб організації публічного управління: адміністративно-правовий аспект (с.21).

З метою досягнення об'єктивного наукового результату та формування відповідних положень та висновків, що характеризують наукову новизну роботи, використано сукупність сучасних філософських, загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання. Їх застосування обумовлено системним підходом, що дало дисертанту можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального

змісту і юридичної форми.

Варто також з позитивного боку відмітити те, що робота має як практичне так і теоретичне значення, адже результати дослідження запровадженні у науково-дослідній сфері, у правотворчості, у правозастосовній діяльності та освітньому процесі, про що свідчать відповідні акти впровадження.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є першою спробою комплексно, на монографічному рівні, розкрити адміністративно-правові аспекти електронного урядування як способу організації публічного управління, а також на основі узагальнення позитивного вітчизняного та зарубіжного досвіду, опрацювати напрямки вдосконалення організаційних та правових засад впровадження електронного урядування в сферу публічного управління України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, основні з них такі:

- аргументовано, що загальними ознаками публічного управління є наступні: по-перше, це широка за змістом категорія, яка об'єднує: 1) науку, яка вивчає закономірності роботи державно-владного сектору та місцевого самоврядування; 2) діяльність спеціально уповноважених державою суб'єктів із вирішення публічних завдань і виконання відповідних функцій. Зазначене дає підстави вказати: публічне управління – це цілісна, самостійна сфера суспільно-правових відносин, які виникають між органами публічної влади з питань виконання покладених на них завдань та функцій; по-друге, суб'єктний склад публічного управління складають державні органи та органи місцевого самоврядування, які виконують суспільно-важливі, життєво необхідні функції із створення та підтримки правового порядку на всій території країни; представляють інтереси народу на загальнонаціональному та регіональному рівнях; по-третє, основна мета діяльності суб'єктів публічного управління – це забезпечення населення держави якісними публічними послугами та виконання інших дій із забезпечення законних інтересів фізичних та юридичних осіб і безперешкодної реалізації ними наданих їм суб'єктивних права у повному обсязі; по-четверте, публічне управління ґрунтується на спеціальній групі засад, серед яких: принцип

гуманізму та людиноцентризму; прозорості виконання публічних функцій; відповідальності публічних органів перед населенням держави; законності та верховенства права; обґрунтованості рішень та дій; доступності публічних послуг і таке інше (с.89-90);

- адміністративно-правовий механізм впровадження електронного урядування в публічне управління запропоновано розуміти як сукупність спеціальних адміністративно-правових засобів, способів та заходів, у тому числі директивного, владно-примусового характеру, дію яких націлено на організацію та упорядкування суспільно-правових відносин, які виникають в сфері діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування з питань впровадження в їх роботу системи електронного урядування. Структурними елементами даного механізму є: об'єкт; суб'єкти впровадження електронного урядування; адміністративно-правові норми; правові принципи; адміністративно-правові засоби, способи та заходи (с.92);

- з'ясовано, що впровадження електронного урядування під час надання адміністративних послуг громадянам характеризується наступними особливостями: по-перше, диференціюється порядок надання адміністративних послуг на загальний процес, а також електронний, який відбувається за допомогою державних інформаційно-технологічних систем, правовий статус та функціонал яких встановлено спеціальними нормативно-правовими актами; по-друге, надання адміністративних послуг в рамках електронного урядування передбачає спеціальний порядок обробки та захисту інформації регламентований Законом України «Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах»; по-третє, електронне урядування надає можливість комбінувати адміністративні послуги та надавати їх в сукупності з метою реалізації законних інтересів громадян в конкретній сфері, прикладом чого є електронна послуга «е-Підприємець». Остання включає в себе декілька однотипних адміністративних послуг надання яких у комплексі спрощує початок та легалізацію підприємницької діяльності (с.136-137);

- доведено, що організація міжвідомчої взаємодії за допомогою електронного урядування передбачає: 1) цифрову інтеграцію баз даних; 2) автоматизацію адміністративних процесів; 3) уніфікацію інформаційних стандартів, в рамках якої державні органи мають використовувати єдині стандарти обробки та передачі інформації, що забезпечує сумісність різних систем; 4) створення онлайн платформ для забезпечення ефективної взаємодії; 5) забезпечення захисту інформації, а також кібербезпеки з метою захисту персональних даних під час обміну інформацією між державними установами; 6) здійснення контролю і моніторингу (с.139-140);

- встановлено, що міжнародні стандарти щодо впровадження електронного урядування в публічне управління — це система загально визнаних принципів, норм і рекомендацій, встановлених міжнародними організаціями, що регулюють процеси інтеграції інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у діяльність державних органів з метою підвищення прозорості, ефективності та доступності публічних послуг для громадян (с.188);

- виділено наступні напрями покращення адміністративно-правового регулювання впровадження електронного урядування в публічне управління із врахуванням кращих міжнародних стандартів та практик: по-перше, вбачається необхідним розробити та прийняти загальнодержавну «Концепцію розвитку електронного урядування в Україні», важливим завданням якої має бути вдосконалення електронного урядування в публічному управлінні; по-друге, у відповідності до вказаної вище Концепції має бути розроблено ще один підзаконний нормативно-правовий акт «Програму впровадження електронного урядування в публічне управління»; по-третє, законодавцю слід активніше працювати у напрямку імплементації положень ряду міжнародних Рекомендацій, зокрема, Рекомендації Ради Європи (2004) з питань е-урядування, яка визначає високі вимоги та стандарти до інформаційної безпеки; по-четверте, важливим кроком є посилення правової визначеності електронних документів та дій, зокрема: визначення більш жорстких правил створення, зберігання, обміну та використання електронних документів; надання електронним послугам такого ж юридичного

статусу, як і традиційним адміністративним послугам; по-п'яте, забезпечити відповідність національного законодавства загальноприйнятим міжнародним стандартам захисту персональних даних (наприклад, GDPR); по-шосте, створення комплексної системи захисту інформаційних систем державних органів від кібератак.

У роботі містяться й інші цікаві, як з практичної точки зору, так і з теоретичної, пропозиції та рекомендації.

Разом із тим, дисертація не позбавлена певних недоліків та суперечливих положень, які потребують додаткових пояснень та уточнень, зокрема:

1. У науковій новизні дисертантом слушно наголошено, що в роботі вперше «здійснено періодизацію генези становлення та впровадження категорії «електронне урядування» в публічне управління» (с.23), однак, дисертанту варто було вказати, яку саме періодизацію він пропонує саме в положеннях наукової новизни.

2. На моє переконання, в роботі слід було б додатково розглянути питання взаємодії держави і суспільства, держави та представників бізнесу, та органів влади в процесі запровадження електронного урядування.

3. У роботі автор занадто захопився аналізом терміну «механізм» у загальнотеоретичному значенні, зокрема, він аналізує цей термін і з точки зору філософії, і з точки зору соціології і, навіть, з точки зору механіки (с.58–60). На моє переконання це є зайвим і не потрібним, адже і без такого аналізу загальний обсяг дисертації є більш ніж достатнім.

4. На сторінці 82 дисертаційного дослідження, здобувач слушно відмічає, що «на сучасному етапі розвитку нашої держави відсутній нормативно-правовий документ, який би прямо регулював питання, пов'язані із впровадженням електронного урядування». Однак, нажаль, здобувач не пропонує при цьому вирішення окресленої проблеми.

5. Як певний недолік, хотілось би відзначити те, що в роботі дисертант пише лише про позитивні аспекти впровадження категорії «електронне урядування» в публічне управління, однак існує і велика кількість негативних

факторів, до яких призводить, або може призвести впровадження електронного урядування, як то: масове вивільнення державних службовців (їх потім слід кудись працевлаштувати); відсутність, так би мовити, живого спілкування, коли людині, необізнаній у питаннях спілкування з органами публічної адміністрації, надається консультація з приводу того, хоча б до якого державного органу звертатись; тощо.

Вищенаведені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку якості виконаної дисертантом роботи і певною мірою носять характер побажань.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані у: науково-дослідній сфері – як підґрунтя для проведення подальших теоретико-правових досліджень, присвячених дослідженню проблем впровадження електронного урядування в сферу публічного управління (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права); правотворчій сфері – для вдосконалення діючих та розроблення нових нормативно-правових актів різної юридичної сили, норми яких спрямовані на регулювання впровадження електронного урядування в сферу публічного управління; правозастосовній сфері – з метою підвищення ефективності діяльності суб'єктів, які відповідають за впровадження електронного урядування в сферу публічного управління; освітньому процесі – під час підготовки підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право»; «Теорія і методологія публічного управління та адміністрування»; «Публічне адміністрування» тощо.

Вдалих і логічно поєднаний вибір у дослідженні питань, їх актуальність, розумне співвідношення теоретичних міркувань та прикладів з практики, чіткість викладу матеріалу, аргументованість наукових висновків і узагальнень свідчать про значний науковий рівень проведеного дослідження та його практичне значення.

Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел із проблематики дисертаційного дослідження. Автор

сформулював свої висновки, які здатні стати значним внеском у розвиток вітчизняного адміністративного права.

Основні положення дисертаційного дослідження знайшли своє висвітлення у шести статтях, п'ять з яких опубліковано у наукових фахових виданнях України та одна у науковому періодичному виданні іншої держави, та тезах доповідей на трьох науково-практичних конференціях.

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

Отже можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження Кошурнікова Юрія Вадимовича «Електронне урядування як спосіб організації публічного управління: адміністративно-правовий аспект» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретну наукову задачу – розкриття адміністративно-правових аспектів електронного урядування як способу організації публічного управління.

Виходячи із зазначеного, слід вказати, що дисертаційне дослідження повністю відповідає науковій спеціальності 12.00.07 та вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор – Кошурніков Юрій Вадимович – заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії аграрних наук України,
Заслужений юрист України,
завідувач кафедри
адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і
природокористування України



Володимир КУРИЛО

Від імені Куріло В.У. засвідчує
Членом секретар НУБіП України
Олександр Барановський