

Голові спеціалізованої вченої ради PhD
8324 у Хмельницькому університеті
управління та права імені Леоніда
Юзькова

доктору юридичних наук, професору,
професору кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового
права Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда
Юзькова

Бригінцю Олександрю Олексійовичу

ВІДГУК

**опонента РУДЕНКО Людмили Дмитрівни на дисертацію
ВЖЕШНЕВСЬКОЇ Оксани Миколаївни на тему «Адміністративно-правові
засади забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної
адміністрації в Україні», подану на здобуття наукового ступеня доктора
філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність теми. Сучасний етап розвитку України як держави, що інтегрується до європейського та світового співтовариства, характеризується трансформаційними процесами у багатьох сферах суспільного життя. Особливо гостро постас питання модернізації публічного адміністрування через впровадження цифрових технологій.

Цифровізація діяльності органів публічного управління та адміністрування є однією з найбільш успішних сфер, які реформуються відповідно до умов Угоди про асоціацію з ЄС. Згідно зі Звітом про виконання угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2023 рік Україною досягнуто значний прогрес у таких сферах, як електронні комунікації, електронні довірчі послуги, роумінг з ЄС. Зокрема, з метою практичної реалізації законів України «Про електронні комунікації» та «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку», якими імплементуються положення Європейського кодексу електронних комунікацій, протягом 2023 року Національною комісією

забезпечено розробку та прийняття 29 нормативно-правових актів. Міністерством цифрової трансформації України (надалі – Мінцифри України) спільно з проектом ЄС «Підтримка цифрової політики України» розроблено проекти восьми підзаконних актів щодо універсальних електронних комунікаційних послуг, двох підзаконних актів щодо доступності електронних комунікаційних послуг для осіб з інвалідністю та стратегії розвитку електронних комунікацій. Спільно з Європейською Комісією реалізовано тестовий проект Pilot eSig BB internationalization, завдяки якому Дія.Підпис та інші кваліфіковані електронні підписи стали сумісними з платформою електронних підписів Європейської Комісії. Європейською Комісією прийнято рішення про включення України, першої країни - не члена ЄС, до довірчого списку Європейського Союзу (TC AdES LOTL list). У квітні 2023 року оновлено цифрове доповнення до Угоди про асоціацію - включено у відповідні її додатки зобов'язання щодо наближення до актуального законодавства ЄС - з перспективою приєднання України до політики ЄС «Роумінг як вдома» («Roam-Like-At-Home» -RLAH). Розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм європейського законодавства з питань роумінгу».

Проте такий прогрес не виключає необхідність дослідження напрямів цифрової трансформації національної системи публічного управління та адміністрування, вирішення проблем корупції та бюрократизації за допомогою цифрових інформаційно-комунікаційних технологій (надалі – ІКТ), створення ефективних організаційно-правових механізмів цифровізації діяльності органів публічного адміністрування як у умовах військової агресії, так і поствоєнного відновлення України.

Адміністративно-правові засади цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації потребують ґрунтовного наукового дослідження з огляду на декілька факторів. По-перше, євроінтеграційні прагнення України вимагають від національної системи публічного адміністрування адаптації до цифрових стандартів ЄС. По-друге, в умовах воєнного стану виникла нагальна потреба у

швидкому відновленні пошкодженої цифрової інфраструктури, забезпеченні безперебійного надання адміністративних послуг населенню та налагодженні ефективної електронної взаємодії між органами публічної влади. По-третє, існуюча правова база щодо цифровізації публічного адміністрування характеризується безсистемністю, фрагментарністю та розпорошеністю норм у численних нормативно-правових актах різної юридичної сили.

Слід зазначити, що у вітчизняній науці адміністративного права питання адміністративно-правових засад цифровізації публічного адміністрування досліджувалися фрагментарно, переважно в контексті електронного урядування або окремих аспектів цифрової трансформації. Комплексного дослідження цього питання, яке б врахувало сучасні виклики, зокрема пов'язані з воєнним станом та євроінтеграційними процесами, дотепер проведено не було.

Таким чином, дисертаційне дослідження О.М. Вжешневської, спрямоване на розробку цілісної концепції адміністративно-правових засад забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації в Україні, є актуальним як з теоретичної, так і з практичної точки зору. Його результати можуть стати підґрунтям для вдосконалення нормативно-правової бази та практики цифровізації публічного адміністрування в Україні.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій. Дисертаційне дослідження О.М. Вжешневської характеризується належним ступенем обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій. Цьому сприяло, перш за все, використання комплексної методології дослідження, яка поєднує традиційні та новітні методи наукового пізнання. Авторка вміло застосувала не лише загальнонаукові методи (діалектичний, системний, аналізу та синтезу), але й спеціальні методи юридичної науки (формально-юридичний, порівняльно-правовий, історико-правовий), що дозволило всебічно і глибоко дослідити предмет дисертації.

Репрезентативна джерельна база дослідження, яка складається з 222 найменувань, охоплює широкий спектр наукових праць із різних галузей знань: адміністративного права, інформаційного права, публічного управління,

економічної кібернетики. Відзначимо, що авторка звертається як до класичних робіт, так і до сучасних публікацій вітчизняних та зарубіжних учених, активно використовує нормативно-правові акти різної юридичної сили, міжнародні документи та аналітичні матеріали.

Достовірність отриманих результатів підтверджується ретельним опрацюванням емпіричного матеріалу, до якого увійшли статистичні дані, результати соціологічних опитувань, публічні електронні системи, реєстри, веб-сайти (веб-портали) органів публічного управління та адміністрування всіх рівнів, моніторингові звіти міжнародних та громадських організацій.

Структура дисертації є логічною та послідовною, що дозволило комплексно дослідити обрану проблематику. Дисертація складається з трьох розділів, які органічно пов'язані між собою та сприяють повному розкриттю теми. Пропорційність за обсягом розділів та підрозділів роботи свідчить про зважений підхід дисертантки до викладу матеріалу.

У першому розділі «Теоретико-правові питання визначення цифровізації як засобу трансформаційних змін у державному управлінні» авторка глибоко та всебічно проаналізувала теоретичні аспекти цифровізації публічного адміністрування. Привертає увагу ґрунтовне дослідження методологічних засад проблематики, що свідчить про високий науковий рівень роботи.

Вартий схвалення комплексний підхід дисертантки до дослідження історико-правових аспектів становлення та розвитку впровадження цифрових технологій в діяльність органів публічної адміністрації. Авторка не обмежується констатацією фактів, а застосовує аналітичний підхід до визначення тенденцій розвитку цифровізації як у глобальному, так і національному масштабах.

Особливо ретельно досліджено поняття та ознаки цифровізації як правової категорії, де авторка виявляє та обґрунтовує специфічні риси даного феномену: універсальний характер; впровадження інноваційних цифрових технологій у всі сфери суспільної діяльності, у тому числі і у правову систему; автоматизація правових та адміністративних процесів; інформаційна кібербезпека; цифрова грамотність та доступність. Переконливою є аргументація дисертантки щодо

розуміння цифровізації як правової категорії – засобу інтеграції цифрових технологій у механізм правового регулювання з метою формування нового типу держави.

Заслуговує на окрему увагу аналіз авторкою співвідношення понять «цифровізація» та «інформатизація», що не лише має теоретичне значення, але й впливає на практичні аспекти правового регулювання. Дисертантка доводить, що ці поняття, хоча й тісно пов'язані, мають різний зміст, а чітке розмежування між ними є необхідним для належного адміністративно-правового забезпечення цифрової трансформації публічного адміністрування.

Особливо цінним є те, що авторка не обмежується аналізом загальної проблематики цифровізації, а акцентує увагу на особливостях її впровадження в умовах воєнного стану. Запропоновані дисертанткою напрями реалізації принципу цифровізації в умовах воєнного стану (впровадження системи громадського моніторингу діяльності органів публічного управління, усунення зайвих бюрократичних процедур, цифровізація процесів законотворення, правозастосування та публічного адміністрування) є обґрунтованими та актуальними.

Другий розділ «Механізм забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації в Україні» присвячено аналізу суб'єктів забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації та адміністративно-правових засобів забезпечення цифровізації.

Класифікація суб'єктів забезпечення цифровізації публічного урядування на дві групи (суб'єкти загальної та спеціальної компетенції) є науково обґрунтованою та має практичне значення для визначення правового статусу та повноважень відповідних органів. Особливо детально дисертантка проаналізувала повноваження Міністерства цифрової трансформації України, систематизувавши їх на нормотворчі, регуляторні, дозвольні, сервісні, технічні, організаційно-господарські.

Вартий уваги проведений авторкою аналіз проблем надмірної концентрації повноважень у Мінцифри, що створює ризики неефективного урядування.

Пропозиція дисертантки щодо оптимізації повноважень цього міністерства шляхом делегування низки сервісних повноважень зі створення та обслуговування державних електронних реєстрів до відповідних служб за сферою використання відповідного реєстру або саморегульованих організацій, а організаційно-господарських повноважень – до Міністерства економіки України, є обгрунтованою та практично орієнтованою.

Дослідження адміністративно-правових засобів забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації проведено на високому теоретичному рівні. Авторка не лише проаналізувала існуючі засоби, але й запропонувала оригінальне визначення адміністративно-правових засобів впровадження цифровізації у сферу публічного адміністрування. Детально проаналізовано такі засоби, як норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права, акти реалізації адміністративно-правових норм, нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори.

Особливо цінним є те, що дисертантка не обмежується теоретичними конструкціями, а аналізує практичні аспекти застосування адміністративно-правових засобів забезпечення цифровізації, зокрема, проблеми електронного документообігу, оформлення та набуття чинності електронними адміністративними актами, особливості припинення їх дії, специфіку адміністративних договорів у цифровій сфері.

Третій розділ «Концептуальні напрями та шляхи удосконалення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації в Україні» містить ґрунтовний аналіз зарубіжного досвіду забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації та розроблені на його основі пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства у цій сфері.

Проведений дисертанткою порівняльно-правовий аналіз підходів до цифрового урядування в країнах континентальної Європи та країнах загального права є ґрунтовним та всебічним. Авторка переконливо доводить, що для правової доктрини континентальної Європи характерний вузький підхід до

цифрового урядування (використання цифрових ІКТ виконавчими органами державної влади для надання публічних послуг громадянам), тоді як для країн загального права – широкий підхід (трансформація організаційних основ апарату публічного управління та адміністрування).

Практичну цінність становлять розроблені дисертанткою пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства у сфері цифровізації публічного адміністрування, зокрема: впровадження міжгалузевого підходу до принципу цифровізації для всіх органів публічної влади; кодифікація законодавства у сфері застосування цифрових ІКТ шляхом прийняття Цифрового кодексу України; внесення змін до законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про державну службу» щодо повноважень у сфері цифровізації та вимог до цифрової компетентності державних службовців відповідно.

Цінність для науки і практики становить запропонована авторкою структура Цифрового кодексу України, яка охоплює широкий спектр питань: від електронних комунікацій та радіочастотного ресурсу до цифрового урядування та кібербезпеки.

Належним чином обгрунтовані пропозиції щодо міжнародного співробітництва у сфері впровадження Національної програми інформатизації, зокрема щодо залучення іноземних юридичних та фізичних осіб відповідно до принципів вільного доступу до ринку цифрових послуг, дотримання прав на конфіденційність та захист персональних даних, інтеграції України в європейську цифрову систему, сприяння створенню спільних цифрових інструментів, розвитку електронного урядування та підтримки транскордонного обміну даними, впровадження стандартів захисту критичної інформаційної інфраструктури та відповідності нормам GDPR.

Слід відзначити, що наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані у дисертації, мають високий рівень обгрунтованості, оскільки спираються на ґрунтовний аналіз наукових джерел, нормативно-правових актів та практики їх застосування. Авторка демонструє глибоке розуміння

досліджуваної проблематики, вміння критично аналізувати теоретичні концепції та практичні аспекти цифровізації публічного адміністрування.

Висновки, сформульовані у дисертації, логічно впливають із проведеного дослідження та узагальнюють його основні результати. Вони є обґрунтованими, конкретними та мають як теоретичне, так і практичне значення для розвитку адміністративно-правового забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації в Україні.

Наукова новизна положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукова новизна положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації, полягає в тому, що дисертаційне дослідження є одним із перших монографічних досліджень, у якому комплексно, на основі сучасних методів пізнання, здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, зарубіжного й національного законодавства, розкрито зміст та особливості адміністративно-правових засад цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації в Україні, визначено перспективні напрями вдосконалення законодавства у цій сфері.

Авторкою вперше визначено, що умовою цифровізації як правової категорії є забезпечення рівності індивідів у цифровому суспільстві (цифрова рівність); запропоновано оптимізацію повноважень Мінцифри шляхом делегування певних повноважень іншим органам публічного управління та саморегульованим організаціям; запропоновано впровадити інституцію параюристів для правового виховання та навчання цифровій грамотності громадян.

У роботі удосконалено визначення цифровізації у сфері публічного адміністрування шляхом уточнення, що це є засіб впровадження цифрових інструментів та налагодження цифрового комунікаційного обміну між суб'єктами з метою формування нового типу цифрової сервісної держави; повноваження КМУ у сфері цифровізації публічного адміністрування; законодавчо визначені вимоги до рівня професійної компетентності державних

службовців; визначення адміністративно-правових засобів впровадження цифровізації у сферу публічного адміністрування.

Набули подальшого розвитку положення щодо класифікації суб'єктів забезпечення цифровізації публічного адміністрування на дві групи: суб'єкти загальної та спеціальної компетенції; пропозиції щодо міжнародного співробітництва у сфері впровадження Національної програми інформатизації; пропозиції з удосконалення законодавства щодо забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації.

Повнота викладу матеріалів дисертаційного дослідження в опублікованих працях дисертантки та їхня апробація. Наукові положення, розробки, висновки й рекомендації, які винесено на захист, одержано здобувачкою самостійно та розкрито в наукових працях повною мірою. Основні положення і висновки дисертації знайшли своє відображення в семи наукових публікаціях, із яких: три – у наукових фахових виданнях України в галузі юридичних наук та чотири – у тезах наукових повідомлень та доповідей, виданих за результатами проведення науково-практичних конференцій.

Основні положення і висновки дисертаційного дослідження оприлюднено на чотирьох міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Юридичні науки: проблеми та перспективи» (м. Запоріжжя, 24-25 лютого 2023 р.); «Актуальні питання розвитку юридичної науки в період воєнного стану» (м. Львів, 17 травня 2024 р.); «The latest law developments» (Wloclawek, Republic of Poland, April 3–4, 2024); «Актуальні питання адміністративного права та процесу в умовах воєнного стану» (м. Кропивницький, 06 грудня 2024 р.).

Значення роботи для науки і практики та шляхи використання результатів дослідження. Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації основні положення та висновки становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані в: науково-дослідній роботі – для подальших наукових досліджень у галузі; правотворчості – для розроблення проєктів нормативно-правових актів; правозастосуванні – для вдосконалення практичної діяльності органів публічної

влади (довідка про впровадження у діяльність Мінцифри результатів дисертаційного дослідження від 21.01.2025 року № 1/06-7-952); освітньому процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Фінансове право», підготовці та вдосконаленні робочих програм, планів, лекційного матеріалу, навчального матеріалу для семінарських та практичних занять у закладах вищої освіти (довідка про впровадження у навчальний процес Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова результатів дисертаційного дослідження від 06.01.2025 року № 0004/25).

Оцінка оформлення дисертації та змісту анотації. Зміст дисертаційної роботи логічний, виклад матеріалу послідовний і достатньою мірою розкритий. Послідовність викладення матеріалу в дисертації відповідає класичному науковому підходу: чітко сформульовано мету та завдання дослідження; сформульовані об'єкт і предмет дослідження відповідають темі дисертаційної роботи. Робота відповідає вимогам щодо підготовки дисертацій, складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, які містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 224 сторінки. Список використаних джерел становить 222 найменування.

Критичні зауваження та побажання до дисертаційної роботи. Позитивно оцінюючи зміст дисертації в цілому, вважаємо за необхідне виділити декілька спірних моментів, врахування яких може допомогти дисертантці у подальшій науковій роботі в цьому напрямку:

1. На сторінці 67 дисертантка зазначає: "Цифровізація охоплює всі інститути державної влади: законодавчу, виконавчу та судову. У сенсі публічного управління цифровізація має місце у сфері діяльності органів виконавчої влади". Це твердження потребує уточнення, оскільки містить певну суперечність: спочатку стверджується про охоплення цифровізацією всіх інститутів державної влади, а далі увага акцентується виключно на виконавчій владі. У роботі варто було б більш чітко визначити, яким чином

цифровізація впливає на діяльність законодавчих та судових органів і чому основна увага в дослідженні приділяється саме виконавчій гілці влади.

2. На сторінках 80-81 авторка зазначає: "Одним із проблемних напрямків роботи Державної архівної служби є цифровізація всіх паперових архівних документів, впровадження електронної системи доступу до електронних архівів. Також спостерігається тенденція перманентного недостатнього фінансування цифровізації діяльності Державної архівної служби". Однак це твердження недостатньо підкріплено конкретними фактичними даними щодо обсягів фінансування, відсотка оцифрованих документів чи порівняльного аналізу з міжнародним досвідом у цій сфері. Відсутність кількісних показників знижує аргументаційну силу цього твердження та не дозволяє повною мірою оцінити масштаб згаданої проблеми.
3. Дисертантка пропонує впровадити інституцію параюристів для правового виховання та навчання цифровій грамотності громадян, однак недостатньо розкриває механізми їх підготовки, фінансування та правового статусу. Доцільно було б більш детально розглянути організаційно-правові аспекти функціонування цього інституту.

Вказані зауваження носять виключно дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи, аналіз змісту якої свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність.

Загальний висновок

1. Дисертаційна робота Вжешневської Оксани Миколаївни на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації в Україні» є завершеним науковим дослідженням, виконаним на доволі актуальну тему, що містить теоретичні розробки та практичні пропозиції, спрямовані на вдосконалення адміністративно-правових засад забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації в Україні. Рівень проведеного

дослідження та його практична спрямованість свідчать про наукову зрілість здобувачки.

2. Актуальність і новизна, важливість одержаних дисертанткою результатів, їх обґрунтованість і достовірність, а також практична цінність сформульованих положень і висновків в сукупності становлять необхідні підстави для висновку про те, що дисертаційна робота «Адміністративно-правові засади забезпечення цифровізації в діяльності органів публічної адміністрації в Україні», яка підготовлена за спеціальністю 081 «Право», відповідає вимогам наказу Міністерства освіти і науки України № 40 від 12 січня 2017 р. «Про затвердження вимог до оформлення дисертації», Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44, а її авторка Вжешневська Оксана Миколаївна заслуговує здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Опонент:

доцент кафедри адміністративного,
господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету,
кандидат юридичних наук, доцент



[Handwritten signature]

Людмила РУДЕНКО

