

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента, заслуженого юриста України Резніка Олега Миколайовича на дисертацію Журавля Ярослава Володимировича на тему: «Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Вимоги сьогодення вимагають радикальних перетворень щодо структурно-організаційної діяльності, спрямованості, функцій та повноважень центральних органів виконавчої влади. Враховуючи зазначені аспекти, цілком логічно, що повітря адміністративна реформа розпочалася саме з удосконалення діяльності та реорганізації всієї системи центральних органів виконавчої влади. Наразі серед науковців тривають дискусії щодо визначення основних напрямів реформи української системи публічного управління та її процедурного забезпечення, необхідності та доцільності запозичення існуючих зарубіжних практик нормативної регламентації та організації діяльності органів публічного адміністрування.

Зважаючи на те, що проблематика децентралізації публічної влади як політико-правового явища є чи не однією з найбільш актуальних у вітчизняному науковому дискурсі, це і зумовило актуальність дослідження саме адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади, його аналізу та систематизації в умовах глобалізму та сучасного державотворення в Україні. Проте, це неможливо без ґрунтовного аналізу наявних проблемних питань, їх наукового осмислення, формулювання обґрунтованих пропозицій, спрямованих на імплементацію позитивного зарубіжного досвіду для реального підвищення ефективності виконання публічною адміністрацією покладених на неї завдань і функцій.

Незважаючи на те, що цьому питанню приділяли увагу у своїх наукових доробках як фахівці з теорії права, так і вчені-адміністративісти, однак їх висновки, у зв'язку з останніми законодавчими змінами, частково втратили актуальність, що негативно позначається не лише на теорії адміністративного права, а й на практичних аспектах функціонування вітчизняної системи публічного адміністрування. Існування прогалин в

дослідженні зазначених проблем призводять до безсистемного, дезорганізуючого впливу не лише на процес і право загалом, але й на інші сфери суспільного життя. З огляду на це, актуальність теми дисертаційного дослідження Я.В. Журавля не викликає сумнівів.

Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію положень Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 р., затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 р. № 942, Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 р., Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого постановою Верховної Ради України від 04.06.2015 р. № 509-VIII. Дисертація відповідає плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495). У цьому також розкривається актуальність теми дисертаційного дослідження, оскільки пріоритетні напрями розвитку держави повинні мати своє наукове обґрунтування.

Цінність творчого пошуку автора також полягає у тому, що дисертація виконана з урахуванням науково-теоретичних досліджень різних галузей юридичної науки, аналізу не лише чинних нормативно-правових актів, які регулюють адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні, а й законодавства окремих держав-членів ЄС. Саме це й дозволило дисертанту сформулювати концепцію адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні та надати науково обґрунтовані пропозиції щодо його удосконалення. Мета і завдання дослідження (стор. 23-24), їх постановка та послідовність дозволяють розкрити основний зміст теми дисертації. Об'єкт та предмет дослідження сформульовані достатньо чітко та зрозуміло, що і дозволило комплексно проаналізувати поставлену проблему (стор. 25), не виходячи за межі наукової спеціальності.

Належна ступінь обґрунтованості та достовірність наукових положень, висновків та пропозицій забезпечується, по-перше, використанням розгорнутої методології наукового дослідження правових явищ; по-друге – рівнем узагальнення теоретичних висновків і поглядів,

викладених у вітчизняній та зарубіжній літературі, правових концепціях і відповідних програмах; по-третє, ретельним вивченням джерел позитивного права; по-четверте, належною апробацією результатів дослідження і їх оприлюдненням відповідно до встановлених МОН України вимог.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів та прийомів наукового пізнання, застосування яких зумовлене метою, завданнями, специфікою предмета й об'єкта дослідження. Діалектичний метод становить методологічну основу дисертації та застосований при з'ясуванні сучасного стану адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні, а також визначенні перспектив його подальшого розвитку та вдосконалення (підр. 1.1, 2.2). За допомогою *історичного методу* здійснено науковий аналіз становлення та розвитку децентралізації органів виконавчої влади (підр. 2.1). Використання *системно-структурного методу* дозволило встановити характерні особливості організації діяльності органів виконавчої влади, визначити форми та методи публічного адміністрування (підр. 1.3, 1.4, 2.4, 3.4). *Формально-догматичний метод* дозволив проаналізувати норми вітчизняного законодавства, виокремити основні проблемні питання та сформулювати пропозиції щодо удосконалення норм права, які регулюють адміністративне забезпечення децентралізації органів виконавчої влади (підр. 3.2, 5.1). *Порівняльно-правовий метод* використано для окреслення перспектив застосування в Україні позитивного зарубіжного досвіду правової об'єктивації з метою подальшого розвитку методологічних засад формування адаптаційних механізмів впровадження європейських принципів управління у форматі правової держави (підр. 5.3, 5.4). Методи моделювання та прогнозування використано при розробці та формулюванні напрямів вдосконалення та практичних засад підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади (підр. 5.1, 5.2) (стор. 25).

Науково-теоретичне підґрунтя становлять результати власних досліджень, статистичні дані зі справ адміністративної юрисдикції, результати рейтингових звітів міжнародних організацій у цьому напрямі, політико-правова публіцистика, статистичні та аналітичні матеріали, довідкові видання, Інтернет-ресурси тощо.

Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації є достатньо обґрунтованими, з точки зору логіки та методології наукового дослідження. Їх отриманню передувала значна робота з аналізу нормативних актів, вітчизняних та зарубіжних наукових джерел, в яких

висвітлюються питання адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади. Високий ступінь вірогідності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено використанням значного обсягу літературних джерел – 714 найменувань, узагальнених практичних матеріалів й відповідних наукових методів. Це дозволило дисертанту сформулювати низку важливих наукових положень, пропозицій, висновків та рекомендацій.

Структура дисертаційного дослідження є логічною, продуманою, зміст роботи відображає ключові аспекти проблеми, що дозволило висвітлити їх глибоко та всебічно. Концептуально роботу побудовано достатньо кваліфіковано, послідовність витримано від початку і до кінця.

Основні положення дисертації викладено у 35-ти наукових публікаціях, серед яких одна одноосібна монографія, одна колективна монографія, 21 стаття (три з яких у наукових періодичних виданнях інших держав), опубліковані у наукових фахових виданнях України, а також 12 тез наукових повідомлень на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях і круглих столах (стор. 34).

Таким чином, достовірність отриманих даних і обґрунтовано сформульованих пропозицій визначається правильно обраним методологічним підходом до проведеного дослідження, всебічним використанням емпіричного матеріалу, підтверджується результатами апробації на науково-практичних та наукових конференціях, а також публікаціями у фахових виданнях. Вказане дає підстави стверджувати, що сформульовані в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації мають достатній ступень обґрунтованості та достовірності.

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів дослідження, наукових оцінок, пропозицій і рекомендацій, теоретичних узагальнень та висновків, які складають основний зміст дисертаційної роботи Я.В. Журавля, значною мірою обумовлюється актуальністю обраної теми та вдалим напрямом дослідження. Дійсно, рецензована наукова робота визначається тим, що у результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, що характеризуються науковою новизною. З урахуванням цього, можна стверджувати, що новизна дисертаційного дослідження проявляється як у самому підході до досліджуваних питань, так і в запропонованому розв'язанні важливих наукових проблем.

У першому розділі дослідження автор проводить теоретико-методологічну характеристику основних засад дослідження публічного адміністрування в системі органів виконавчої влади. Цей розділ є підґрунтям для подальшого наукового осмислення авторської парадигми адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні.

У цьому розділі Я.В. Журавель досить вдало вказує на необхідність оновлення доктринальних підходів до поняття та змісту публічного адміністрування як юридичної категорії. Зокрема, дисертант обґрунтовує, що публічне адміністрування як об'єкт наукового пізнання дає змогу дослідити характер взаємовідносин осіб із суб'єктами публічної адміністрації у процесі виконання останніми покладених на них законом адміністративних зобов'язань (стор. 38). Розмежовує поняття «публічне адміністрування» та «державне управління». Звертає увагу на необхідність оновлення усталених уявлень про суб'єктів виконання функцій публічного адміністрування. З урахуванням встановлених особливостей, автор формулює атрибутивні властивості публічного адміністрування як якісно відмінного концепту реалізації публічно-владних функцій.

Здобувач на рівні наукових концепцій та законодавства дослідив співвідношення понять «публічне адміністрування» та «публічне управління», за результатами якого дійшов висновку, що публічне управління є більш масштабною категорією, оскільки формується на системній основі і передбачає управлінське «різноманіття» ідей, поглядів, методів та інструментів (стор. 63-66).

Привертає увагу аналіз вітчизняних та європейських принципів публічного адміністрування, на підставі якого визначено, що суттєвою особливістю принципів публічного адміністрування є закріпленість їх у більшості правових норм (стор. 68). Дисертантом запропоновано до основних принципів публічної адміністрації віднести принципи: верховенства права, законності, демократизму методів і стилю роботи, субсидіарності, відкритості, єдиного вікна, професійної компетентності, пропорційності, ефективності, підконтрольності та відповідальності (стор. 76).

У другому розділі дисертації автор досліджує основні засади щодо оптимізації системи органів виконавчої влади на засадах децентралізації (розкриває дефініції: «виконавча влада», «орган виконавчої влади» у контексті: структури, системних ознак, особливостей органів виконавчої влади порівняно з іншими органами управління; «система органів виконавчої

влади»). Дисертант теоретично обґрунтовує, що сутність органів виконавчої влади полягає в її функціях, які націлені на виконання нормативно-правових актів та загалом державної стратегії розвитку держави з метою їх реалізації (стор. 132).

На підставі комплексного наукового аналізу дисертант виокремлює основні проблемні питання, що, як наслідок, сприяють низькій ефективності системи органів виконавчої влади. Автор обґрунтовує думку, що ефективність функціонування системи органів виконавчої влади визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами з різними організаційно-правовими статусами як по вертикалі, так і горизонталі (стор. 136).

Слід відзначити глибину наукового аналізу механізмів забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина органами виконавчої влади України. Автор запропонував визначення дефініцій «механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина», «механізм інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації» (стор. 176, 179), окреслив актуальні проблемні питання реалізації механізму забезпечення прав і законних інтересів людини і громадянина та основні завдання щодо покращення ефективності реалізації електронного урядування в Україні (стор. 182), акцентував увагу на важливості використання інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності системи органів виконавчої влади (стор. 190).

У третьому розділі досліджено організаційні засади функціонування органів виконавчої влади в Україні. Автор розкриває сутність та особливості дефініцій «система», «політична система», «правова система», «система публічного управління». Дисертант виокремлює основні ознаки системи органів виконавчої влади: 1) зв'язки з іншими системами, підсистемами; 2) елементи системи мають бути взаємопов'язані; 3) відносини життєдіяльності системи, підсистеми повинні бути координованими; 4) система управлінських відносин повинна мати внутрішню ієрархічну структуру; 5) зберігання орієнтації суб'єктів системи на її норми і цінності (стор. 211). Проаналізовано структуру органів виконавчої влади в Україні та виокремлено основні проблемні питання їх діяльності (стор. 226).

Автором розкрито особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. Проаналізовано норми чинного законодавства України щодо визначення правового статусу кожного з органів виконавчої влади, зокрема: міністерств (цифрової трансформації; розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства; внутрішніх справ, енергетики та захисту

довкілля; закордонних справ; інфраструктури; культури, молоді та спорту; оборони; освіти і науки; охорони здоров'я; розвитку громад та територій України; соціальної політики; фінансів; юстиції); державних служб (з питань геодезії, картографії та кадастру; експортного контролю); державних агентств (резерву, космічне агентство); адміністрацій (Державна прикордонна служба, Державна міграційна служба, Державна служба України з надзвичайних ситуацій) (стор. 231-250). Констатовано, що адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади – складна динамічна система, до складу якої входить велика кількість суб'єктів та об'єктів управління різного рівня, які взаємодіють між собою (стор. 251).

Здобувачем розглянуто особливості становлення та розвитку дефініції «децентралізація» у вітчизняному та європейському законодавстві, проаналізовано законодавчу та наукову концепцію впливу децентралізації на розподіл повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Виокремлено основні проблемні питання щодо розподілу повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час децентралізації. Обґрунтовано думку, що відсутність чіткого розподілу повноважень та відповідальності за прийняття рішень між представницькою та виконавчою гілками влади в державі суттєво впливає на об'єктивний стан справ у напрямі децентралізації влади в Україні (стор. 259).

Автором проаналізовано чинні нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади до зміни та після зміни територіального устрою в Україні, а також законопроекти «Про засади адміністративно-територіального устрою України» та «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Окреслено особливості діяльності органів виконавчої влади за умов зміни територіального устрою. Обґрунтовано думку, що кроки, які здійснила держава в бік децентралізації влади, не мають бути формалізованими, а бути дійсно вмотивованими, спонукальними для виконання спільних заходів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з реалізації регіональної Стратегії розвитку України (стор. 274). Запропоновано імплементувати у вітчизняне законодавство позитивний досвід Республіки Польщі (стор. 291).

У четвертому розділі дисертації Я.В. Журавлем досліджено функціональні засади системи органів виконавчої влади в Україні. Здійснено аналіз зовнішніх управлінських відносин та внутрішньоорганізаційних управлінських відносин в системі органів виконавчої влади. Теоретично обґрунтовано, що внутрішньоорганізаційні управлінські відносини органів виконавчої влади перебувають в системі адміністративно-правового

регулювання, мають чітко виражену внутрішню направленість, організаційно-забезпечувальний характер, владно-розпорядчі, координаційні та контролюючі функції, спрямовані на виконання основних завдань щодо управління організацією (стор. 318). Дисертантом визначено місце та значення публічно-сервісних відносин у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, виокремлено основні ознаки сервісної держави, публічно-сервісних відносин (стор. 332).

У п'ятому розділі дисертантом окреслено перспективи оптимізації системи органів виконавчої влади в Україні на засадах децентралізації. Автор здійснив системний аналіз нормативно-правового рівня оптимізації системи органів виконавчої влади в Україні, за результатами якого запропонував поділити його на два субрівні – концептуальний та функціональний (стор. 363).

Здобувачем вперше розглянуто модель системної діджиталізації діяльності органів державного управління як окрему глобальну компоненту державної політики у сфері публічного управління та адміністрування. Звернено увагу, що процес діджиталізації наразі потребує системного підходу, вироблення завершеної концепції, дієвого державного проєкту, що має передбачати цілі, завдання, конкретні заходи та вимірювані результати, а також постійний контроль та аудит (стор. 392). Запропоновано розробити проєкт Закону України «Про місцеві органи виконавчої влади» та внести зміни до розділу VII Закону України «Про запобігання корупції», Кодексу України про адміністративні правопорушення. Надано пропозиції щодо наділення органів місцевого самоврядування: правом моніторингу, контролю та нагляду за діяльністю місцевих органів виконавчої влади стосовно забезпечення належних умов роботи органів місцевого самоврядування; відповідними повноваженнями щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення на посадових осіб місцевих органів виконавчої влади стосовно неналежного виконання ними своїх посадових обов'язків з питань забезпечення інтересів місцевих громад (стор. 375).

Дисертантом виокремлено основні принципи оптимізації діяльності органів виконавчої влади, які системно пов'язані між собою та у комплексі є невід'ємною складовою сучасної моделі публічного управління: максимальне залучення громадськості до процесів прийняття управлінських рішень; відкритість та прозорість процесів державного управління; діджиталізація управлінської діяльності; посилення державної антикорупційної політики (стор. 457).

Автором проаналізовано вплив європейських моделей діяльності органів виконавчої влади та окреслено перспективи їх використання в Україні (стор. 412).

Практична і теоретична значущість результатів дисертаційного дослідження. У роботі Я.В. Журавля сформульовано важливі для науки адміністративного права теоретичні висновки й практичні рекомендації. Вони можуть бути використані у правотворчій і правозастосовній діяльності, а також в освітньому процесі та науково-дослідній сфері, про що свідчать відповідні акти впровадження.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації. Загалом позитивно оцінюючи дисертацію Я.В. Журавля «Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні», варто зазначити, що деякі її положення є дискусійними та потребують додаткової аргументації:

1. На стор. 46 здобувач наголошує, що сутність публічного адміністрування щодо функціонування органів державної виконавчої влади можна охарактеризувати крізь призму їх діяльності, що спрямована на реалізацію або виконання законодавчих та інших нормативно-правових актів для досягнення мети публічного адміністрування. Останньою, на думку дисертанта, виступає, з одного боку, задоволення публічного інтересу (інтересу, передусім, держави, суспільства та громади під час виконання державними органами своїх владних управлінських функцій), а з іншого – публічне адміністрування, пов'язане із задоволенням важливих індивідуальних потреб окремої особи (наприклад, отримання адміністративних послуг). Проте відсутня конкретизація сфер публічного адміністрування у діяльності органів державної виконавчої влади.

2. На стор. 108 дисертант стверджує, що з метою забезпечення практичної реалізації законодавчих актів для задоволення публічного інтересу, переважаючим у сучасному демократичному суспільстві має бути застосування методу переконання. Автор розкриває сутність та особливості цього методу, аналізує наукові позиції правознавців, обґрунтовує доцільність його подальшого впровадження, однак не розкриває основні форми реалізації методу переконання.

3. На стор. 187 дисертації здобувач пропонує розробити програмне забезпечення щодо інтеграції до Порталу державних послуг iGov подібних

електронних баз даних (реєстрів), необхідних для проведення державної реєстрації (перереєстрації) та зняття з обліку транспортних засобів, які знаходяться на обліку МВС України (окрім комерційного транспорту) та запровадити пілотний проєкт щодо електронної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку транспортних засобів з пробігом, з використанням власниками автотранспорту особистого кабінету на Порталі державних послуг iGov. Водночас потребують деталізації питання щодо нормативно-правового забезпечення цього напрямку.

4. У розділі 4.3 (стор. 320), аналізуючи публічно-сервісні відносини та визначаючи їх вплив на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, здобувач, підтримуючи наукову позицію провідних правознавців-адміністративістів у частині, що стосується розвитку людиноцентристської ідеології відносин людини та держави: «... згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, «служити» інтересам громадян (тобто діяти «на благо людини») – шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав та свобод і законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації»», виокремлює основні ознаки публічно-сервісних відносин, проте мало уваги приділяє конкретизації основних ознак концепції публічно-сервісного управління.

5. На стор. 367 дисертації здобувач стверджує, що «одним із важливих напрямів діджиталізації нормативно-правового рівня оптимізації системи центральних та місцевих органів виконавчої влади є створення та широке впровадження у правотворчу практику комп'ютерних програм, які перевіряли б проєкти нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів виконавчої влади, на відповідність Конституції України та іншим нормативно-правовим актам вищої юридичної сили, відсутність або наявність різних неузгодженостей та повторень з іншими документами, що регулюють подібні групи правовідносин». Вважаємо, що така пропозиція сьогодні є актуальною, однак потребує більш детального обґрунтування під час публічного захисту.

Наведені зауваження мають переважно дискусійний характер та не впливають на позитивну оцінку виконаної Я.В. Журавлем наукової роботи, а здійснений дисертантом творчий доробок заслуговує на повагу і безумовну підтримку.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.

Подана на рецензування дисертація містить раніше не захищені наукові положення та отримані особисто автором нові науково обґрунтовані

результати у сфері адміністративно-правової науки, які у сукупності розв'язують важливу науково-прикладну проблему адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні. Дисертація має відповідну наукову цінність і значущість як для подальшого розвитку адміністративного права, так і адміністративного законодавства.

Положення дисертації знайшли належне відображення в опублікованих дисертантом наукових публікаціях. Зміст автореферату належним чином кореспондується із дисертацією та її основними результатами. Наведене дозволяє визнати дисертаційну роботу «Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні» завершеним самостійним дослідженням, що відповідає вимогам МОН України до дисертацій, поданих на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, а також п.п. 9, 10, 12-13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567. Автор дисертації – Журавель Ярослав Володимирович на підставі прилюдного захисту заслуговує на присудження наукового ступеня доктор юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Секретар Сумської міської ради,
доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України**



Олег РЄЗНІК