

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, Петкова Сергія Валерійовича 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. Кожна держава, яка прагне забезпечити високий рівень соціального розвитку, створює правові засади та організаційні умови належного функціонування системи органів виконавчої влади. З часу здобуття незалежності Україною триває адміністративна реформа, що, насамперед, передбачає зміну принципів взаємодії держави і людини, держави і суспільства, пошуку шляхів оптимізації нормативно-правового забезпечення, підвищення ефективності забезпечення діяльності, впровадження дієвих механізмів щодо удосконалення наряду діяльності.

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 із головних стратегічних пріоритетів є розвиток інформаційного суспільства та впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій у сфери життєдіяльності людини та громадянина, суспільства та держави, у тому числі в публічне управління.

Реалізація Україною євроінтеграційних прагнень, впровадження людиноцентристських принципів, що існують в державах-членах Європейського Союзу, зумовили посилену увагу вчених-правознавців у напрямі оптимізації системи, структури, повноважень та правового статусу органів виконавчої влади, зовнішніх управлінських та внутрішньо-організаційних управлінських відносин, діджиталізації інституту адміністративних послуг. Утім їх висновки, у зв'язку із останніми законодавчими змінами, частково втратили актуальність. Наразі невирішеними залишаються питання щодо правового механізму забезпечення децентралізації органів виконавчої влади – недосконалість, суперечливість і неоднозначність у текстах нормативно-правових актів, які регламентують питання щодо децентралізації влади; законодавчо не визначено категоріально-понятійний апарат; відсутність системного підходу до дослідження правових форм діджиталізації як сучасного

концептуального підходу до оптимізації діяльності органів виконавчої влади; єдино узгодженого підходу до класифікації управлінських відносин; систематизації функцій та повноважень органів виконавчої влади; дієвого механізму взаємодії; ефективних управлінських інноваційних технологій.

Проблематика децентралізації публічної влади як політико-правового явища є чи не однією з найбільш актуальних у вітчизняному науковому дискурсі, це і зумовило актуальність дослідження Я.В. Журавлем адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади, її аналізу та систематизації в умовах глобалізму та сучасного державотворення в Україні.

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).

Цінність творчого пошуку дисертанта полягає у тому, що дисертацію виконано з урахуванням науково-теоретичних досліджень різних галузей юридичної науки, аналізу не лише чинних нормативно-правових актів, які регулюють питання застосування правових форм публічного адміністрування в Україні, а й законодавства та правозастосовної практики окремих зарубіжних країн. Обґрунтованість наукових положень дисертації та достовірність одержаних результатів підтверджена теоретичною та методологічною базою дослідження, критичним аналізом та узагальненням праць вітчизняних та зарубіжних вчених, комплексним аналізом національного законодавства та міжнародних правових актів.

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.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, які сформульовані у дисертації. Гіпотезою дослідження є те, що на сьогодні, з урахуванням законодавчих змін, практично відсутні наукові праці, у яких комплексно, з використанням сучасних методів

пізнання, урахуванням новітніх досягнень юридичної науки та практики публічного адміністрування розкрито сутність та особливості адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади відповідно до концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

У контексті вирішення цієї проблеми запропоновано низку теоретичних положень, змін та доповнень до вітчизняного законодавства, спрямованих на формування концептуальних уявлень та розробки авторської парадигми адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні, а також визначення напрямів їх удосконалення та практичних засад підвищення ефективності застосування.

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 дисертаційного дослідження становлять праці вчених у галузі філософії, теорії та історії права, адміністративного права та процесу, конституційного права, цивільного права та інших галузевих правових наук.

Структурно дослідження побудоване логічно, розділи і підрозділи взаємопов'язані між собою. При поділі розділів основного тексту на підрозділи автором дотримані правила пропорційності, взаємовиключення.

Мета і завдання, визначені автором у вступі, знайшли відображення у змісті дослідження. Висновки і пропозиції дисертації об'єднані ключовою ідеєю дослідження адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні.

У цілому дослідження відображає вміння автора аргументувати свої судження та оскаржити підходи опонентів. Основні висновки і пропозиції, сформульовані автором, викладено чітко, без двозначності, прозоро; головні тези наведені комплексно, системно. Аргументи не суперечать один одному і є достатніми. Дисертант дотримується принципу єдності конкретно-історичного і концептуальних підходів при визначенні позитивних та негативних чинників, які впливають на досліджувану сферу, застосував юридичні методи аналізу і тлумачення правових норм.

Висновки дисертації містять головні наукові результати, отримані дисертантом особисто, синтезують накопичену у змісті інформацію відповідно до сформульованих у вступі загальної мети і конкретних завдань.

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. 35).

Таким чином, достовірність одержаних особисто дисертантом наукових результатів і висновків, а також обґрунтованість сформульованих пропозицій і рекомендацій значною мірою зумовлюються актуальністю дослідження та визначаються правильно обраним методологічним підходом до проведеного дослідження, всебічним використанням емпіричного матеріалу, що підтверджується результатами апробації на науково-практичних конференціях та публікаціями у фахових виданнях. Дійсно, ця наукова робота є системним дослідженням адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні. Оцінюючи зміст цієї роботи, варто звернутися до тих її положень, які є визначальними для розуміння авторської концепції, логіки, складників отриманої наукової новизни та практичного її значення.

Розділ 1 дослідження присвячено теоретико-методологічним засадам дослідження публічного адміністрування в діяльності органів виконавчої влади. Розкрито поняття та сутність публічного адміністрування в діяльності органів виконавчої влади. Окреслено концептуальні підходи щодо співвідношення публічного адміністрування та публічного управління в діяльності органів виконавчої влади. Визначено основні принципи публічного адміністрування органів виконавчої влади. Розглянуто сутність та особливості принципу «єдиного вікна» у діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Теоретично обґрунтовано, що реалізація принципу

«єдиного вікна» має полягати в оптимізації процедур надання адміністративних послуг (стор. 116). Проаналізовано форми та методи публічного адміністрування в діяльності органів виконавчої влади. Розглянуто особливості застосування методу переконання, ефективність застосування якого обумовлює результат – зростання довіри населення до суб'єктів публічного адміністрування (стор. 109).

У **Розділі 2** дисертації здобувач досліджує основні засади щодо оптимізації системи органів виконавчої влади на засадах децентралізації. Здійснено ретроспективний аналіз формування парадигми виконавчої влади в Україні. Обґрунтовано, що основне завдання органів виконавчої влади – адміністрування виконавчо-розпорядчої діяльності, яке передбачає позбавлення від невластивої їй функції нормотворення (стор. 154). Розкрито сутність організаційної конструкції «система органів виконавчої влади». Акцентовано увагу на те, що дослідження системи органів виконавчої влади в Україні неможливе без урахування окремих факторів, що впливають ззовні, одним із яких є геополітичне становище нашої країни (стор. 126). Окреслено основні причини низької ефективності органів виконавчої влади. Визначено мету, завдання та повноваження органів виконавчої влади як основу їх правового статусу. Обґрунтовано, що при визначенні компетенції органів публічного адміністрування не можна обмежуватися вказівкою на їх функції, а слід також закріпити конкретні повноваження, необхідні для успішного їх здійснення (стор. 159). Проаналізовано основні завдання органів виконавчої влади та виокремлено проблемні питання, які виникають під час їх реалізації. З'ясовано роль органів виконавчої влади в механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини та громадянина. Виокремлено актуальні проблемні питання реалізації механізму забезпечення прав і законних інтересів людини і громадянина. Звернено увагу на важливості використання інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності системи органів виконавчої влади (стор. 178).

У **Розділі 3** досліджено організаційні засади функціонування органів виконавчої влади в Україні. Автор на підставі аналізу системи та структури органів виконавчої влади в Україні, надав обґрунтовані пропозиції щодо виокремлення основних ознак 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). Визначено особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. З'ясовано вплив децентралізації на розподіл повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Констатовано, що основним проблемним питанням у даному напрямі є відсутність координації центральних та місцевих органів влади з питань реалізації державної регіональної політики. Зроблено висновок, 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). Розкрито особливості діяльності органів виконавчої влади в умовах зміни територіального устрою в Україні. Обґрунтовано думку, що територіальна організація влади в Україні наразі зумовлена політикою децентралізації публічної влади, що полягає у поступовому розширенні компетенції органів місцевого самоврядування за рахунок передання їм повноважень органів державної виконавчої влади (стор. 284).

У **Розділі 4** дисертації автором досліджено функціональні засади системи органів виконавчої влади в Україні. Здійснено аналіз зовнішніх управлінських відносин та внутрішньоорганізаційних управлінських відносин в системі органів виконавчої влади. З'ясовано, що функціонування органів виконавчої влади нерозривно пов'язане із процесом управління, що є складним та багатогранним комплексним явищем, одним із механізмів якого є зовнішні та внутрішньоорганізаційні управлінські відносини (стор. 294). Досліджено категоріально-понятійний апарат у сфері управлінських відносин, зокрема проблеми розмежування понять «внутрішньо апаратні відносини» та «внутрішньо управлінські відносини». Обґрунтовано, що термін «внутрішньо управлінські відносини» є більш широким за своїм змістом, ніж «внутрішньо апаратні відносини» (стор. 313). Визначено місце та значення публічно-сервісних відносин у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина. Проаналізовано сутність та особливості понять «публічний», «сервіс (сервісний)» та «відносини». Визначено, що до основних ознак сервісної держави необхідно віднести: сервісний підхід у системі державного управління; ефективне надання публічних послуг населенню з можливістю делегування функцій з надання публічних послуг громадському та приватному секторам; орієнтація на виявлення, вивчення послуг і їх задоволення; забезпечення зручності надання послуг; мінімізація витрат часу та ресурсів; швидке реагування на зовнішні зміни та запити громадян; ефективна конкуренція між публічним і приватним сектором; запровадження приватної відповідальності всіх учасників процесу надання послуг; здійснення публічною контролю за суб'єктами надання послуг (стор. 328). Розкрито роль деліктних правовідносин в діяльності органів виконавчої влади. Теоретично обґрунтовано, що делікт може поділятися лише на дві складові, розмежування яких відбувається за класичною схемою римського права за ознакою загрози суспільній безпеці (суспільна небезпека та суспільна шкідливість), відповідно на злочини та проступки (стор. 343).

У **Розділі 5** дисертантом окреслено перспективи оптимізації системи органів виконавчої влади в Україні на засадах децентралізації. Здійснено системний аналіз нормативно-правового рівня оптимізації системи органів виконавчої влади в Україні. Здобувачем запропоновано поділ нормативно-правового рівня оптимізації органів виконавчої влади на два субрівні –

концептуальний (нормативно-правові акти, що визначають правовий статус, порядок формування, компетенцію та повноваження органів виконавчої влади) та функціональний (нормативно-правові акти, які не прямо, а опосередковано регулюють повноваження певних органів виконавчої влади в окремих сферах суспільної життєдіяльності (стор. 436). Окреслено проблематику концептуального рівня. Детерміновано основні засади організаційного рівня оптимізації системи органів виконавчої влади. 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. Розглянуто модель системної діджиталізації діяльності органів державного управління як окрему глобальну компоненту державної політики в сфері публічного управління та адміністрування. Проаналізовано європейські моделі діяльності органів виконавчої влади та окреслено перспективи їх використання в Україні (стор. 410-415). Теоретично обґрунтовано, що позитивний німецький досвід децентралізації становить певний інтерес для України. Зокрема, варто уваги німецький підхід до завдань державного управління, в основі якого – чітке законодавче розмежування політики й адміністрування; організація змагань за найкращу форму місцевого та регіонального самоврядування «конкурентний федералізм» (стор. 416-417). Запропоновано концепцію удосконалення функціонального рівня діяльності органів виконавчої влади в Україні на тлі євроінтеграційних процесів. Зроблено висновок, що ефективність децентралізації органів виконавчої влади напряму пов'язується і з удосконаленням адміністративно-територіального устрою країни. Одна з причин – значна диспропорція параметрів існуючих районів, які не відповідають сучасним вимогам для організації ефективної місцевої влади (стор. 459).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені у дисертації положення можуть бути використані у науково-дослідній сфері – як підґрунтя для подальших досліджень і вирішення теоретико-правових питань, пов'язаних з удосконаленням правового регулювання децентралізації органів виконавчої влади в Україні; у правотворчій сфері – під час розробки і вдосконалення нормативно-правових актів з питань оптимізації та підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади; у правозастосовній сфері – для вдосконалення практичної діяльності органів виконавчої влади; у освітньому процесі – під час підготовки окремих розділів підручників та навчальних посібників з курсів «Адміністративне право України», «Адміністративно процесуальне право», «Менеджмент управління», а також на курсах підвищення кваліфікації з державного управління.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації. З огляду на викладене, констатую високий теоретичний рівень представленої Я.В. Журавлем дисертації та її практичне значення. При цьому, як і будь-яке оригінальне дослідження, воно має окремі дискусійні положення:

1. На стор. 76-77 дисертант розкриває сутність принципу «єдиного вікна», основні аспекти та проблемні питання його законодавчого закріплення та застосування, наводить приклади його практичної реалізації у певних сферах. Водночас доцільно було б більше уваги приділити розкриттю питання щодо ефективності впровадження принципу «єдиного вікна».

2. З метою покращення ефективності реалізації електронного урядування в Україні, на стор. 177 здобувач наводить перелік завдань, які потребують термінового вирішення, серед яких – оптимізація електронного документообігу в органах державної влади і місцевого самоврядування. Одним із етапів вирішення даного завдання є належне технічне забезпечення. Зважаючи на актуальність даного питання та наявність безлічі прогалин на нормативному рівні у даному напрямі доцільно було б більше уваги приділити питанню забезпечення інформаційної безпеки.

3. На стор. 259 дисертант акцентує увагу на тому, що Конституція України містить низку прогалин та невизначеностей щодо адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, при цьому не конкретизує їх.

4. У розділі 4.3 (стор. 323-325) під час дослідження сутності, особливостей та практичної реалізації публічно-сервісних відносин та визначення їх ролі в удосконаленні роботи органів виконавчої влади дисертантом детально обґрунтовано основні проблемні питання та шляхи оптимізації у даному напрямі, при цьому варто було б звернути також на основні форми порушень прав людини і громадянина органами виконавчої влади.

5. На стор. 382 здобувач теоретично обґрунтовує, що процес діджиталізації потребує системного підходу, вироблення завершеної концепції, дієвого державного проекту, що має передбачати цілі, завдання, конкретні заходи та вимірювані результати, а також постійний контроль та аудит. Зважаючи на актуальність даного питання, воно потребує детальнішого обґрунтування.

Наведені зауваження мають переважно дискусійний характер і тому істотно не впливають на позитивну оцінку виконаної Я.В. Журавлем наукової роботи.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам. Зміст автореферату дисертаційного дослідження Я.В. Журавля кореспондується із положеннями дисертації, її структурою, отриманими результатами та відображають її основний зміст. Рукопис дисертації оформлений відповідно до вимог МОН України, його тексту властивий формально-логічний спосіб викладення матеріалу. Робота є логічно завершеною та характеризується єдністю форми і змісту та свідчить про особистий внесок дослідника в юридичну науку, зокрема науку адміністративного права та процесу.

Дисертація Я.В. Журавля є самостійним завершеним науковим дослідженням, яке містить нові теоретичні положення й висновки, результати необхідних наукових узагальнень предмета, що досліджується, практичні рекомендації, які в сукупності розв'язують важливу наукову проблему, що має істотне значення для науки адміністративного права і процесу України. Тема і зміст дисертації відповідають спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Таким чином, рецензована дисертаційна робота «Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні» є завершеним самостійним дослідженням, підготовлена згідно з нормативними вимогами до такого виду робіт, а його автор Журавель Ярослав Володимирович, згідно з п.п. 9, 10, 12-13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567, заслуговує на присудження наукового ступеня доктор юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Заступник директора Науково-дослідного
центру правового забезпечення
державотворення та безпеки Таврійського
національного університету ім. В.І. Вернадського
доктор юридичних наук, професор**



Сергій ПЕТКОВ