

**ВДЦУК**

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора,  
Світличного Олександра Петровича 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.** Проблема, якій присвятив своє дисертаційне дослідження Я.В. Журавель є актуальною, практично значущою і водночас досить складною у теоретичному аспекті. Враховуючи те, що однією з першочергових реформ, передбачених Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», є децентралізація та реформа державного управління, особливої уваги потребує питання реформування вітчизняної моделі публічного управління з урахуванням цювітніх тенденцій та вітчизняної традиції. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням цювітніх інформаційно-комунікативних технологій, яка здатна реалізовувати цювітню державну політику, спрямовану на суспільний еталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Водночас зазначимо, що пріоритетним напрямом розвитку України насьогодні є рух до європейської інтеграції. Однак реалізація зазначеного пріоритету неможлива без досягнення відповідності Коопенгагенським критеріям. Як відомо, вступ до ЄС може відбутися лише за умови можливості асоційованої держави взяти на себе обов'язки членства, виконавши низку обов'язкових економічних та політичних умов, першими серед яких є існування стабільних політичних інститутів, що є гарантіями демократії та верховенство права, повага до прав людини і меншин та їх захист. Необхідність трансформації сучасної системи державного управління, потреба у виведенні її на якісно новий рівень знаходить своє відображення і в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС. Позитивний світовий досвід свідчить про те, що ефективності розвитку економіки регіону та згуртованості

СПЕЦІАЛІЗОВАНА ВЧЕНА РАДА  
Д 26.062.16  
Вх. № 146  
Дата 12.03.2021

країни сприяє успішна реалізація проєктів територіального розвитку, які здійснюються і втілюються територіальні громади.

Непрості процеси системної перебудови суспільства та суспільних відносин в Україні, які значно паразитно ускладнилися, можуть бути вирішені лише за наявності раціональної системи управління на всіх організаційних рівнях публічної влади. Загальною причиною проблем та конфліктів є неврегульованість повноважень, відповідальності, різних засад здійснення компетенції відповідних структур. Усе це суттєво впливає на ефективність системи врядування в Україні. Чинні нормативні документи, зокрема закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування», а також підзаконні акти не врегульовують існуючої проблеми. У програмі діяльності Уряду України, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, затвердженій Кабінетом Міністрів України, Указах Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» та «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» наголошено на пріоритетах широкої децентралізації публічної влади, що спонукає до суттєвої перебудови існуючих зв'язків та потреби налагодити взаємодію в системі публічного управління.

Переформатування ролі публічної адміністрації у впливі на суспільні відносини, радикальні перетворення щодо структурно-організаційної діяльності, спрямованості, функцій та повноважень центральних органів виконавчої влади – необхідна умова забезпечення ефективності їх діяльності, зниження рівня корупції, яка наразі досягла критичного рівня, покращення ефективності надання адміністративних послуг.

Тема, обрана здобувачем для дослідження, урахувавши законодавчі зміни, не перестає цікавити науковців – представників галузей адміністративного, конституційного права та державного управління. Проте незважаючи на значну кількість праць, питання адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади ще не було предметом комплексного дослідження, а розглядалося лише в окремих аспектах, сферах, організаційних рівнях або разом з іншими проблемами. З огляду на це, актуальність теми дисертаційного дослідження Я.В. Журавля не викликає сумнівів.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** 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) (стор. 22-23). У цьому також розкривається актуальність теми дисертаційного дослідження, оскільки пріоритетні напрями розвитку держави повинні мати своє наукове обґрунтування.

**Мета дисертаційної роботи** полягає в тому, щоб на підставі узагальнення як існуючого раніше, так і чинного національного законодавства, аналізу вітчизняних і зарубіжних наукових, публіцистичних, довідникових, навчальних та інших джерел сформулювати концепцію адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні та надати науково обґрунтовані пропозиції щодо його удосконалення (стор. 23).

**Об'єкт та предмет дослідження** сформульовані вдало і відповідають вимогам МОН України.

**Належна ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлений досить раціональною та внутрішньо узгодженою структурою дисертаційної роботи. Науковим підґрунтям є принципи і науково-дослідницькі методи наукового пізнання, закони і категорії діалектики, які забезпечують достовірність результатів у досягненні визначеної мети. 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'єктивності 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 удосконалення та практичних засад підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади (підр. 5.1, 5.2) (стор. 25).

На підставі теоретичних здобутків вчених-юристів та аналізу законодавства, автором наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що виявляється у визначенні сутності та особливостей адміністративно-правового забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні та окресленні напрямів удосконалення відповідного законодавства.

Наукові результати дослідження, висновки і сформульовані автором рекомендації ґрунтуються на глибокому критичному аналізі вітчизняних та зарубіжних джерел. Нормативно-правовою основою роботи є Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані у встановленому законом порядку, чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що регламентують діяльність органів виконавчої влади в Україні.

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).

Структурно дисертація складається з п'яти розділів, які включають двадцять підрозділів. Особливо слід відзначити мову, стиль та логіку викладення матеріалів у дисертації. Робота написана грамотно, а стиль викладення



матеріалів досліджень, наукових положень, висновків і рекомендацій забезпечує легкість та доступність їх сприйняття.

Найбільш наочно демонструють наукову новизну, теоретичну та практичну значущість такі положення, висновки, рекомендації та пропозиції, що містяться дисертації:

– розглянуто модель системної діджиталізації діяльності органів виконавчої влади як окрему глобальну компоненту державної політики в сфері публічного управління та адміністрування, адже саме від діджиталізації в умовах сучасної парадигми розвитку суспільства і держави залежить належний доступ до адміністративних послуг, саме вона є вагомим фактором скорочення адміністративно-управлінського апарату і, як наслідок, публічних видатків на нього (стор. 436);

– окреслено проблематику концептуального рівня – асиметрія нормативно-правового рівня оптимізації центральних органів виконавчої влади (регулювання статусу та діяльності центральних органів виконавчої влади на концептуальному рівні одночасно законами України та положеннями, що затверджені постановами Кабінету Міністрів України є недоцільним, оскільки дублювання регламентації одних і тих же правовідносин двома або більше нормативно-правовими актами є небажаним правовим явищем) та функціонального рівня – нагальна потреба уникнення нормативної авторегуляції – ситуації, за якої центральний орган виконавчої влади сам видає нормативно-правовий акт, який сам же має виконувати і контролювати (така постановка питання є нелогічною та має прямі ознаки конфлікту інтересів) (стор. 455);

– виокремлено проблемні питання у механізмі забезпечення прав і законних інтересів людини і громадянина: корупційна складова; нерозуміння громадянами важливості захисту своїх прав, свобод і законних інтересів; декларативний характер Конституції України; діяльність багатьох державних органів, які безпосередньо здійснюють заходи щодо забезпечення законності, охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина в окремих випадках залишається закритою та безконтрольною, а іноді створюється видимість прозорості їх діяльності; низький рівень правосвідомості та правової культури громадян України (стор. 448);

– обґрунтовано необхідність розроблення на основі прикладних досліджень повітних конкурентоспроможних ІКТ, засобів інформатизації та програмного забезпечення (з відкритими кодами) (стор. 376);

– окреслено проблематику притягнення до відповідальності суб'єктів, які здійснюють внесення інформації до системи, за достовірність та повноту внесених даних, а також суб'єктів, які надають адміністративні послуги, за порушення порядку їх надання. Надано пропозиції щодо необхідності врегулювання питання відповідальності за порушення вимог законодавства з питань надання адміністративних послуг на законодавчому рівні (стор. 83);

– запропоновано запровадити спочатку пілотний проєкт щодо електронної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку транспортних засобів з пробігом, з використанням власниками автотранспорту особистого кабінету на Порталі державних послуг iGov, при цьому програмно передбачити у цьому ж кабінеті електронне поле для ідентифікації нового власника автомобіля та відображення інформації щодо наявності в нього водійського посвідчення та відкритих категорій, що надасть можливість продавцеві транспортного засобу уникнути адміністративної відповідальності за порушення п. 2.2 Правил дорожнього руху України щодо передачі транспортного засобу особі, у якої відсутнє посвідчення водія (стор. 192).

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять науково-теоретичний і практичний інтерес: 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 дисертації.**

У дисертації Я.В. Журавля, як і в будь-якому дослідженні, існують спірні та не достатньо обґрунтовані положення, що є підґрунтям для наукової дискусії та наведення додаткової аргументації під час публічного захисту, зокрема:

1. На сторінці 184 здобувач констатує, що відповідно до ст. 17 Закону України «Про адміністративні послуги, надання адміністративних послуг в електронній формі повинно здійснюватися через Єдиний державний портал

адміністративних послуг Інтернет-мережі. Утім це теорія, а на практиці наразі надання таких послуг здійснюється з різних державних веб-сайтів, що призводить до незручностей під час отримання он-лайн необхідної довідки чи ресетрації тощо. Дисертант розкриває вказану проблематику, формулює пропозиції щодо удосконалення цього напрямку. Однак варто було б розкрити їх практичну реалізацію на конкретному прикладі.

2. Доцільно було б більше уваги приділити проблематиці відповідальності суб'єктів, що здійснюють внесення інформації до інформаційних систем. Зокрема, на стор. 82 здобувач, досліджуючи принцип «єдиного вікна», пропонує передбачити на нормативному рівні запровадження відповідальності суб'єктів, що здійснюють внесення інформації (даних) до системи, за достовірність та повноту внесених даних, проте відсутнє обґрунтування вказаної проблематики.

3. У підрозділі 4.2 здобувачем детально проаналізовано питання класифікації у правовій науці управлінських відносин та зроблені висновки. Водночас потребує уточнення питання, що стосується причини виникнення внутрішньоорганізаційних управлінських відносин в органах виконавчої влади, а також розмежування зовнішніх управлінських відносин із внутрішньоорганізаційними управлінськими відносинами.

4. На сторінці 362 здобувач, аналізуючи проблемні питання функціонального оптимізації центральних органів виконавчої влади, детально теоретично обґрунтовує потребу уникнення нормативної авторегуляції – ситуації, за якої центральний орган виконавчої влади сам видає нормативно-правовий акт, який сам же має виконувати і контролювати. При цьому к роботі приділено мало уваги щодо дублювання функцій органами державного управління.

5. На сторінці 418 дисертації здобувач серед проблемних питань у напрямі організації виконавчої влади в Україні на регіональному та місцевому рівнях виокремлює питання наявності двох центрів публічної влади в області та районі. Проте, акцентуючи увагу на проблемних питаннях, доцільно було б його конкретизувати.

Водночас викладені зауваження є дискусійними, несять характер побажань та суттєво не впливають на загальну позитивну наукову оцінку рецензованої дисертації.

**Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату.** Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і

результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до вимог, встановлених МОН України.

**Висновок щодо рецензованого дослідження.** Наведене дозволяє зробити висновок, що дисертаційна робота «Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні» виконана на належному науково-теоретичному рівні, є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретну наукову проблему, яка має суттєве значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною значущістю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам п.п. 9, 10, 12-13 Порядку приєудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567, а її автор – Журавель Ярослав Володимирович – заслуговує на приєудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**

професор кафедри цивільного та господарського права  
Національного університету «Львівська політехніка»  
і природокористування України,  
доктор юридичних наук, професор

**Олександр СВІТЛИЧНИЙ**

