

РЕЦЕНЗІЯ

доктора юридичних наук, професора Боровика А.В. на дисертаційне дослідження Пєшкова Володимира Володимировича на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану», подане до захисту у разову спеціалізовану вчену раду Науково-дослідного інституту публічного права на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю наукового осмислення суттєвих змін у системі публічного адміністрування України, спричинених повномасштабною збройною агресією та тривалою дією правового режиму воєнного стану. За таких умов змінюються завдання, компетенція, повноваження, порядок взаємодії та методи діяльності органів державної влади, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, військового командування та інших суб'єктів, залучених до виконання заходів правового режиму воєнного стану.

Забезпечення обороноздатності держави, захист її суверенітету і територіальної цілісності, підтримання публічної безпеки та порядку, проведення мобілізаційних заходів, евакуація населення, охорона критичної інфраструктури, організація соціального і медичного забезпечення потребують оперативного та скоординованого прийняття управлінських рішень. Водночас такі рішення повинні відповідати принципам верховенства права, законності, правової визначеності, необхідності та пропорційності.

В умовах воєнного стану особливої ваги набуває питання встановлення належного балансу між потребою у швидкому реагуванні на загрози національній безпеці та обов'язком держави забезпечувати дотримання прав і свобод людини. Розширення компетенції уповноважених органів, централізація управління, запровадження особливих адміністративно-правових заходів і

тимчасове обмеження окремих прав громадян не повинні створювати передумов для невинновданого втручання публічної влади у приватну сферу.

Актуальним є також належне правове врегулювання взаємодії цивільних і військових органів. Створення військових адміністрацій, перерозподіл управлінських функцій, надання окремим органам додаткових повноважень та прискорення адміністративних процедур спричиняють необхідність чіткого розмежування компетенції, визначення порядку координації та встановлення відповідальності за прийняті рішення.

Автором слушно відзначено, що законодавче регулювання діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану потребує подальшого вдосконалення. Зокрема, актуальними залишаються питання визначення меж повноважень органів влади, порядку прийняття рішень у кризових ситуаціях, правових підстав тимчасового обмеження прав громадян, фінансового менеджменту, антикорупційного контролю, кадрової підготовки та взаємодії цивільних і військових структур.

Окремого значення досліджувана проблематика набуває в контексті майбутнього припинення воєнного стану та післявоєнного відновлення. Система публічної адміністрації має бути готовою не лише до виконання надзвичайних завдань, а й до послідовного повернення до звичайного порядку управління, відновлення повноцінного місцевого самоврядування, завершення спеціальних адміністративних процедур та забезпечення правової визначеності щодо актів, прийнятих у період дії воєнного стану.

Таким чином, тема дисертаційного дослідження Пешкова В.В. є актуальною, своєчасною та суспільно значущою, а її розроблення має важливе теоретичне і практичне значення для науки адміністративного права, нормотворчої діяльності та подальшого вдосконалення системи публічного адміністрування України.

У дисертації автором здійснено комплексний аналіз адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану. Пешковим В.В. досліджено сутність адміністративно-правового режиму

воєнного стану, систему уповноважених суб'єктів, принципи й гарантії їхньої діяльності, особливості правового регулювання, компетенцію, повноваження та методи публічного адміністрування.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами

Дисертаційне дослідження узгоджується з положеннями Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року та напрямами адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Тему дисертаційного дослідження узгоджено з планом науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» і затверджено рішенням ученої ради Науково-дослідного інституту публічного права від 21 листопада 2022 року, протокол № 15.

Метою дисертації є визначення адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану на основі аналізу чинного законодавства України, практики його реалізації та узагальнення наукових положень, а також формування шляхів удосконалення діяльності відповідних суб'єктів.

Для досягнення визначеної мети автор поставив такі завдання:

- визначити сутність та адміністративно-правовий механізм режиму воєнного стану;
- виокремити види суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану;
- розкрити принципи та гарантії їхньої діяльності; – схарактеризувати правове регулювання й особливості організації діяльності органів публічної адміністрації;
- дослідити їх компетенцію та повноваження;
- визначити методи діяльності органів публічної адміністрації;
- вивчити зарубіжний досвід публічного управління в умовах воєнного стану;

– сформулювати напрями вдосконалення адміністративно-правових засад відповідної діяльності.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у процесі організації та здійснення публічного управління в умовах воєнного стану.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану.

Під час виконання дисертаційного дослідження використано сукупність загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового пізнання.

Повнота викладу основних положень дисертації у наукових виданнях та апробація результатів дослідження

Основні положення, теоретичні висновки та практичні рекомендації дисертації пройшли належну апробацію.

Результати дослідження оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях, які відбувалися в Києві та Чернігові впродовж 2023–2026 років. Тематика доповідей охоплює поняття публічної адміністрації, адміністративно-правові методи її діяльності, напрями оптимізації правового регулювання, природу методів публічного адміністрування та завдання центральних органів виконавчої влади в умовах воєнного стану.

Основні результати дисертації, висновки та пропозиції відображено у 15 наукових публікаціях, із яких 10 статей опубліковано в наукових фахових виданнях України з юридичних наук, а 5 є тезами доповідей і повідомлень на міжнародних науково-практичних конференціях.

Кількість, зміст і тематичне спрямування публікацій свідчать про належне оприлюднення основних результатів дисертаційного дослідження та їх апробацію в науковому середовищі.

Структура дисертації відповідає поставленій меті та завданням. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які включають вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 247 сторінок. Робота містить список використаних джерел зі 194 найменувань на 21 сторінці.

Обґрунтованість наукових положень дисертації та їх новизни

Аналіз змісту дисертації, сформульованих висновків і наукових публікацій Пешкова В.В. дозволяє констатувати належний рівень обґрунтованості основних результатів та наявність положень наукової новизни.

Зокрема, *вперше*:

– наведено визначення наступних понять: «гарантії діяльності суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану» – це комплекс правових, організаційних, процедурних і соціальних засобів, спрямованих на забезпечення безперервного, ефективного та законного функціонування органів публічної адміністрації в умовах дії особливого адміністративно-правового режиму, що супроводжується підвищеною імперативністю управління та допустимим звуженням окремих прав і свобод громадян; суб'єкти публічної адміністрації в умовах воєнного стану – це органи державної влади, військові адміністрації, органи місцевого самоврядування та інші організації, які наділені адміністративно-правовими повноваженнями та здійснюють управлінську, виконавчо-розпорядчу та контрольну діяльність з метою реалізації заходів воєнного стану, забезпечення оборони, громадської безпеки та функціонування держави в умовах збройної агресії;

– доведено, що природа методів діяльності суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану має комплексний, багаторівневий і правовий характер, що поєднує у собі як класичні адміністративно-правові елементи, так і особливості надзвичайного державного управління. Природа методів діяльності публічної адміністрації в умовах воєнного стану обумовлена поєднанням нормативної регламентованості, оперативної мобілізаційності, публічно-владного характеру і кризового функціонального призначення, спрямованих на забезпечення цілісності держави, захист громадян і підтримання керованості суспільства в умовах війни;

– виокремлено моделі діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного, які відрізняються рівнем централізації, ступенем залучення військових структур, роллю місцевого самоврядування та формами контролю за діями

органів влади: 1. Централізована модель (Ізраїль, Польща, Франція, Азербайджан, Вірменія) передбачає максимальну концентрацію повноважень в уряді та керівництві держави, з підпорядкуванням більшості цивільних інституцій військовому командуванню або спеціально створеним кризовим штабам; 2. Децентралізована модель (США та Канада) характеризується збереженням відносно широкого обсягу повноважень за місцевими органами влади, навіть під час воєнних чи надзвичайних ситуацій; 3. Змішана модель, поширена у Великій Британії, поєднує централізоване стратегічне управління з оперативною автономією на місцях;

– запропоновано внести зміни до ст.3 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та ст. 9 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» та визначити уніфіковане тлумачення поняття «військове командування»; прийняти Постанову Кабінету Міністрів України «Про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану»;

удосконалено:

– теоретичні підходи щодо особливості суб'єктів публічної адміністрації у період воєнного стану: 1) розширення компетенції та повноважень; 2) їхня діяльність у цей період набуває більш вираженого імперативного характеру; 3) централізація управління; 4) тимчасовий та особливий характер діяльності; 5) пріоритет оборонних та безпекових функцій; 6) посилена взаємодія цивільних і військових органів; 7) пріоритет оборонних та безпекових завдань над іншими сферами; 8) обмеження та регламентація прав і свобод громадян; 9) посилена централізація та концентрація владних повноважень; 10) прискорена процедура прийняття та виконання рішень;

– класифікацію суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану залежно від обсягу та характеру їхніх повноважень і компетенції: 1. суб'єкти загальної компетенції; 2. суб'єкти спеціальної компетенції; 3. суб'єкти цільової (виключної) компетенції; 4. суб'єкти допоміжної та координаційної компетенції;

– практичні рекомендації щодо класифікації методів діяльності суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану за наступними критеріями: 1. За правовою природою: правові методи; неправові методи; 2. За мірою владного впливу: імперативні методи; уповноважувальні методи; рекомендаційні методи; заохочувальні методи; методи переконання; 3. За формою реалізації: нормативні методи; - індивідуальні методи; 4. За суб'єктом управління: цивільні; військові; змішані (інтегровані); 5. За функціональним призначенням: оборонні; безпекові; евакуаційно-рятувальні; комунікаційно-психологічні; 6. За формою управління: прямі; непрямі;

дістали подальшого розвитку:

– наукові підходи щодо класифікації суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану класифікувати наступним чином: 1) за функціональним призначенням і завданнями: оборонні та військові суб'єкти; правоохоронні та безпекові суб'єкти; економічні та інфраструктурні суб'єкти; соціальні та гуманітарні суб'єкти; 2) за характером обсягу та інтенсивністю публічно-владних повноважень у період воєнного стану: суб'єкти із загальною компетенцією; суб'єкти зі спеціальною компетенцією; 3) за територіальною юрисдикцією, на яку поширюються владні повноваження: загальнодержавні суб'єкти; регіональні суб'єкти; місцеві суб'єкти;

– аргументи щодо необхідності класифікації принципів діяльності суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану залежно від: 1) рівня ієрархії суб'єктів публічної адміністрації: принцип централізованості та єдиноначальності; принцип субординації та підпорядкованості; принцип координації та узгодженості дій; принцип персональної відповідальності керівництва; принцип оперативності та безперервності управління; 2) рівня ієрархії суб'єктів публічної адміністрації: принципи, що визначають діяльність вищих органів; принципи, що регулюють роботу центральних органів виконавчої влади, військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування; 3) функціонального призначення суб'єктів: принципи організаційно-управлінського характеру, які зумовлюють ефективне

функціонування державного апарату; принципи забезпечення оборони та безпеки держави, які орієнтовані на виконання головної функції воєнного стану – захисту суверенітету та територіальної цілісності; принципи, спрямовані на охорону прав і свобод громадян, навіть у виняткових умовах; 4) характеру владних повноважень: принципи, що визначають нормотворчу та координаційну функцію; принципи, що визначають виконавчо-розпорядчу та контрольну; 5) ступенем впливу на права та свободи громадян: принципи, що визначають суб'єктів діяльність яких безпосередньо обмежує права громадян; принципи, що визначають діяльність органів, що виконують забезпечувальні або соціальні функції;

– шляхи удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану: 1. Оптимізація координації між рівнями публічного управління та впровадження цифрових технологій для ефективного кризового управління в умовах воєнного стану; 2. Удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану; 3. Оптимізація фінансового менеджменту в публічній адміністрації в умовах війни; 4. Цифрова трансформація адміністративних процедур; 5. Посилення антикорупційних механізмів у системі публічного адміністрування в умовах воєнного стану; 6. Розширення правових засад військово-цивільного управління та вдосконалення кадрової політики в умовах воєнного стану; 7. Удосконалення процедур ухвалення управлінських рішень в умовах кризових ситуацій; 8. Підвищення прозорості, підзвітності та громадського контролю в публічній адміністрації в умовах воєнного стану; 9. Вдосконалення механізмів реагування на кризові ситуації.

Достовірність результатів дисертаційного дослідження

Результати дисертаційного дослідження Пешкова В.В. ґрунтуються на опрацюванні нормативно-правових актів України, міжнародно-правових документів, наукових праць вітчизняних дослідників, а також статистичної та довідкової інформації органів публічної адміністрації.

Використані методи відповідають меті, об'єкту та предмету дослідження. Формально-юридичний метод забезпечив аналіз змісту правових норм, системно-структурний – дослідження взаємозв'язків між суб'єктами публічної адміністрації, а порівняльно-правовий — узагальнення зарубіжного досвіду.

Сформульовані в дисертації висновки мають послідовний характер і переважно випливають зі змісту проведеного дослідження. Автором належним чином поєднано теоретичний аналіз адміністративно-правових категорій із практичними пропозиціями щодо вдосконалення законодавства і діяльності органів публічної адміністрації.

Відсутність порушень академічної доброчесності

Дисертаційна робота Пешкова Володимира Володимировича має характер самостійно виконаної кваліфікаційної наукової праці.

Положення нормативно-правових актів, висновки інших науковців, статистичні та довідкові матеріали супроводжуються посиланнями на відповідні джерела. Авторські визначення, класифікації та пропозиції належним чином відмежовано від результатів інших дослідників.

За результатами змістового ознайомлення з дисертаційною роботою не встановлено обставин, які давали б підстави поставити під сумнів самостійність проведеного дослідження або дотримання здобувачем принципів академічної доброчесності.

Важливість отриманих автором дисертації результатів та їх практичне значення

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертаційному дослідженні висновки й пропозиції використовуються в:

– науково-дослідній діяльності – матеріали дисертації використані під час аналізу правових механізмів, що регулюють функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах надзвичайних обставин. Дослідження охоплює нормативно-правові акти, що визначають повноваження, обмеження, порядок взаємодії органів публічної адміністрації, а також особливості реалізації управлінських рішень, спрямованих на забезпечення

обороздатності, публічного порядку, безпеки населення та стабільності державного управління в умовах воєнного стану (акти впровадження Науково-дослідного інституту публічного права; КНЕУ імені Вадима Гетьмана);

– *освітньому процесі* – при підготовці та проведенні лекцій, семінарських і практичних занять зі студентами з навчальних дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративно-деліктне право», «Адміністративне право та процес: доктринальні та практичні проблеми» (акти впровадження Науково-дослідного інституту публічного права; КНЕУ імені Вадима Гетьмана).

Дискусійні положення та зауваження дисертації

Разом із загальною позитивною оцінкою дисертація містить окремі дискусійні положення, які потребують додаткового пояснення під час публічного захисту.

1. Автором визначено, що правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану є системою правових норм, закріплених у Конституції України, законах і підзаконних нормативно-правових актах, які визначають організацію, компетенцію, повноваження та порядок взаємодії відповідних суб'єктів.

Водночас правове регулювання не обмежується виключно системою нормативно-правових приписів, а охоплює також юридичні факти, правовідносини, адміністративні процедури, індивідуальні адміністративні акти, засоби контролю, відповідальності та оскарження рішень. У зв'язку із цим виникає запитання: яке місце у запропонованому автором визначенні посідають адміністративні процедури, індивідуальні акти та механізми захисту громадян від незаконних або непропорційних рішень органів публічної адміністрації?

2. На с. 86 дисертації автор надає визначення поняттю гарантії діяльності суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану. Запропоноване автором визначення гарантій діяльності суб'єктів публічної адміністрації потребує додаткового уточнення. З одного боку, до таких гарантій віднесено засоби, спрямовані на забезпечення безперервного та ефективного функціонування органів влади, а з іншого – використано формулювання про

«допустиме звуження» прав і свобод громадян. Водночас гарантії діяльності публічної адміністрації не повинні розглядатися як правова підстава для обмеження прав людини. Правильніше вести мову про тимчасове обмеження здійснення окремих прав, яке допускається виключно Конституцією та законом, має бути необхідним, пропорційним і діяти протягом визначеного строку. Крім того, доцільно більш чітко розмежувати гарантії належного функціонування органів публічної адміністрації та гарантії захисту прав громадян від можливих зловживань надзвичайними повноваженнями. У зв'язку із цим потребує пояснення, якими критеріями автор пропонує визначати допустимість і межі такого обмеження та які контрольні й процедурні механізми мають забезпечувати його законність і пропорційність.

3. Автором запропоновано дев'ять напрямів удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації, які стосуються координації, цифровізації, нормативного регулювання, фінансового менеджменту, антикорупційної діяльності, кадрової політики, процедур прийняття рішень, прозорості та кризового реагування.

Наведені напрями є актуальними, проте значна їх частина має загальний стратегічний характер. Які із запропонованих напрямів автор вважає першочерговими та якими критеріями обґрунтовується їх пріоритетність? Які органи повинні відповідати за їх реалізацію, якими ресурсами вона має забезпечуватися та за допомогою яких показників повинна оцінюватися результативність запропонованих змін? Окремого пояснення потребує питання поєднання прозорості й громадського контролю з необхідністю обмеження доступу до інформації оборонного та безпекового характеру.

4. Автор зазначає, що адміністративно-правовий режим воєнного стану має тимчасовий характер, а після його завершення всі обмеження прав і спеціальні повноваження органів влади припиняються. Таке положення загалом відповідає тимчасовій природі воєнного стану, однак потребує додаткової конкретизації. Припинення спеціальних повноважень може вимагати завершення розпочатих адміністративних процедур, передання майна і документів, визначення

подальшої юридичної сили прийнятих актів, виплати компенсацій та відновлення повноцінної діяльності органів місцевого самоврядування.

У зв'язку із цим постає запитання: яким має бути адміністративно-правовий механізм повернення системи публічного управління до звичайного режиму, хто повинен завершувати розпочаті процедури та яким чином має забезпечуватися правонаступництво між військовими адміністраціями й відповідними цивільними органами?

Однак висловлені зауваження суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, обумовлену актуальністю обраної теми, належним ступенем обґрунтованості та достовірності отриманих результатів, наявністю положень наукової новизни і практичною спрямованістю сформульованих рекомендацій. Вони характеризують складність досліджуваної проблематики та можуть слугувати предметом подальшої наукової дискусії.

ВИСНОВКИ

Усе викладене, а також вивчення змісту дисертації та опублікованих наукових праць дає підстави зробити висновок, що дисертація Пешкова Володимира Володимировича на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану» є самостійним завершеним науковим дослідженням актуальної проблематики, у якому представлено авторське вирішення наукового завдання щодо визначення змісту та напрямів удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації в особливих умовах.

У роботі отримано нові науково обґрунтовані результати щодо адміністративно-правового режиму воєнного стану, суб'єктів публічної адміністрації, принципів і гарантій їхньої діяльності, компетенції, повноважень та методів публічного адміністрування.

Основні положення, висновки і рекомендації дисертації містять елементи наукової новизни, є достатньо обґрунтованими та отримали необхідну апробацію

на міжнародних науково-практичних конференціях. У публікаціях здобувача відображено основні результати дисертаційного дослідження.

Зміст дисертації відповідає визначеній меті, поставлені здобувачем наукові завдання загалом вирішено, а мету дослідження досягнуто. Роботу виконано державною мовою.

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження Пешкова Володимира Володимировича на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану» за змістом, структурою та оформленням дисертація відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261, 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 року № 44, та Вимогам до оформлення дисертації, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40, а його автор Пешков В.В. заслуговує присудження йому ступеня доктора філософії з галузі знань 08 Право, за спеціальністю 081 Право.

Рецензент –

віце-президент з наукової роботи

Науково-дослідного інституту публічного права

доктор юридичних наук, професор

Андрій БОРОВИК

