

ВІДГУК

офіційного опонента Добкіної Катерини Робертівни, доктора юридичних наук, професора на дисертацію Пешкова Володимира Володимировича на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану», подану на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

1. Актуальність теми дисертаційного дослідження

Дисертація Пешкова Володимира Володимировича присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану. Роботу виконано в Науково-дослідному інституті публічного права та подано на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Актуальність обраної теми не викликає сумнівів. Запровадження воєнного стану в Україні суттєво змінило зміст, форми та пріоритети діяльності органів публічної адміністрації. У таких умовах на публічну адміністрацію покладаються завдання щодо забезпечення обороноздатності держави, громадської безпеки, безперервності управління, функціонування критичної інфраструктури, евакуації населення, мобілізації ресурсів, підтримання правопорядку та надання життєво необхідних публічних послуг.

Особливого значення набуває спроможність органів державної влади, військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування оперативно ухвалювати й реалізовувати управлінські рішення. Водночас швидкість реагування не повинна призводити до невинновданого звуження прав людини, порушення принципу законності, надмірної концентрації владних повноважень або послаблення механізмів контролю за діяльністю посадових осіб.

Воєнний стан об'єктивно зумовлює посилення імперативного характеру публічного управління, централізацію окремих управлінських процесів і розширення компетенції спеціально утворених суб'єктів. Однак навіть за надзвичайних обставин діяльність органів публічної адміністрації повинна здійснюватися в межах Конституції та законів України, відповідати принципам необхідності, правової визначеності, пропорційності й відповідальності.

Наукового осмислення потребують питання розмежування компетенції цивільних і військових органів, взаємодії державної влади з місцевим самоврядуванням, правових меж обмеження конституційних прав, забезпечення безперервності адміністративних процедур, фінансування невідкладних заходів та захисту населення від наслідків воєнних дій.

Автор слушно пов'язує вибір теми з необхідністю адаптації діяльності органів публічної адміністрації до кризових обставин, забезпечення стабільності держави, захисту населення та відновлення життєдіяльності постраждалих територій. У роботі також наголошено на потребі вдосконалення координації між цивільними та військовими структурами, кадрової політики, фінансового менеджменту, антикорупційних механізмів і процедур прийняття управлінських рішень.

Отже, дисертація Пешкова В.В. присвячена актуальній проблемі адміністративного права, вирішення якої має безпосереднє значення для належного функціонування держави, територіальних громад, транспортної та іншої критичної інфраструктури в умовах збройної агресії.

2. Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій

Обґрунтованість одержаних результатів забезпечується належним визначенням мети та завдань дослідження, послідовною структурою дисертації, використанням комплексу загальнонаукових і спеціально-юридичних методів, а також опрацюванням нормативних, наукових, статистичних та інформаційних джерел.

Метою дисертації визначено встановлення адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану та формування пропозицій щодо вдосконалення діяльності відповідних структурних підрозділів.

Для досягнення поставленої мети автором вирішено комплекс взаємопов'язаних завдань: досліджено сутність адміністративно-правового механізму воєнного стану; виокремлено види суб'єктів публічної адміністрації; розкрито принципи та гарантії їх діяльності; охарактеризовано правове

регулювання й особливості організації роботи; проаналізовано компетенцію, повноваження та методи діяльності; узагальнено зарубіжний досвід; визначено напрями вдосконалення публічного управління в умовах воєнного стану.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у процесі організації та здійснення публічного управління в умовах воєнного стану. Предметом роботи визначено адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації в зазначених умовах. Мета, завдання, об'єкт і предмет дисертації загалом узгоджуються між собою.

Методологічна основа дисертації має комплексний характер. Логіко-семантичний і формально-юридичний методи використано для уточнення понять правового та адміністративно-правового режимів, компетенції, повноважень і правових засад діяльності органів публічної адміністрації. Порівняльно-правовий метод застосовано під час вивчення зарубіжного досвіду. Методи класифікації, групування, системно-структурний і системно-функціональний методи дозволили систематизувати суб'єктів, принципи, гарантії та методи їх діяльності. Статистичний та індуктивний методи використано для оцінювання ефективності публічного управління й обґрунтування необхідності його вдосконалення.

Нормативно-правову основу роботи становлять Конституція України, закони України, акти Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих органів публічної адміністрації та міжнародно-правові акти. Емпіричну базу утворюють статистичні й довідкові матеріали суб'єктів публічної адміністрації.

Логіка побудови дисертації відповідає поставленим завданням. У першому розділі досліджено теоретико-правові засади діяльності органів публічної адміністрації під час воєнного стану. У другому розділі увагу зосереджено на правовому регулюванні, організації діяльності, компетенції, повноваженнях та адміністративно-правових методах. Третій розділ присвячено зарубіжному досвіду і шляхам удосконалення національної моделі публічного управління.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, що охоплюють вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг

становить 247 сторінок. Список використаних джерел містить 194 найменування та розміщений на 21 сторінці.

Таким чином, структура і методологія дисертації дали авторові можливість послідовно розкрити предмет дослідження та сформулювати належно аргументовані теоретичні положення і практичні рекомендації.

3. Наукова новизна та основні результати дисертаційного дослідження

Наукова новизна дисертації полягає в системному дослідженні адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану, поєднанні теоретичного аналізу особливого адміністративно-правового режиму з дослідженням суб'єктного складу, компетенції, методів, гарантій і напрямів удосконалення публічного управління.

Позитивної оцінки заслуговує запропоноване автором визначення суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану. До них віднесено органи державної влади, військові адміністрації, органи місцевого самоврядування та інші організації, наділені адміністративно-правовими повноваженнями, які здійснюють управлінську, виконавчо-розпорядчу і контрольну діяльність для реалізації заходів воєнного стану, забезпечення оборони, громадської безпеки та функціонування держави.

Важливим науковим результатом є визначення особливостей діяльності таких суб'єктів. Автор обґрунтовує розширення їх компетенції, посилення імперативного характеру управління, централізацію процесів, тимчасовість спеціальних повноважень, пріоритет оборонних і безпекових функцій, посилену взаємодію цивільних та військових органів, а також прискорення процедур прийняття рішень.

Заслуговує на підтримку класифікація суб'єктів публічної адміністрації за функціональним призначенням, обсягом публічно-владних повноважень і територіальною юрисдикцією. Такий підхід дає змогу систематизувати широке коло органів та установ, залучених до реалізації заходів правового режиму воєнного стану.

Окреме значення має визначення принципів діяльності суб'єктів публічної адміністрації як нормативно закріплених керівних положень, що встановлюють

межі, порядок і спрямованість реалізації владних повноважень та забезпечують баланс між ефективним захистом держави і дотриманням прав людини.

Автором систематизовано принципи централізованості, єдиноначальності, субординації, координації, персональної відповідальності керівництва, оперативності та безперервності управління. Важливо, що поряд із принципами оборонної та управлінської спрямованості у дисертації виокремлено положення, орієнтовані на охорону прав і свобод громадян навіть за виняткових обставин.

Наукову цінність має авторське визначення гарантій діяльності суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану. Автор розглядає їх як комплекс правових, організаційних, процедурних, соціальних і правозахисних засобів, спрямованих на забезпечення безперервного, ефективного та законного функціонування органів публічної адміністрації.

Заслугує на увагу проведене розмежування правових, організаційних, процедурних і соціально-правозахисних гарантій. До останніх обґрунтовано віднесено забезпечення балансу публічних і приватних інтересів та збереження можливості оскарження неправомірних управлінських рішень навіть під час воєнного стану.

Вагомим результатом є розкриття природи методів діяльності органів публічної адміністрації. Автор виходить із того, що такі методи формуються на поєднанні нормативної регламентованості, оперативності, мобілізаційної доцільності, імперативного владного впливу та кризового функціонального призначення.

Запропонована класифікація методів охоплює їх поділ за правовою природою, мірою владного впливу, формою реалізації, суб'єктом управління, функціональним призначенням та способом впливу. Виокремлено імперативні, уповноважувальні, рекомендаційні, заохочувальні, оборонні, безпекові, евакуаційно-рятувальні й комунікаційно-психологічні методи.

Науковий інтерес становить узагальнення зарубіжної практики та виділення централізованої, децентралізованої і змішаної моделей діяльності публічної адміністрації у кризових умовах. Автор співвідносить ці моделі з

рівнем концентрації повноважень, роллю військових структур, обсягом самостійності місцевої влади та механізмами координації.

Практично спрямованими є пропозиції щодо оптимізації координації між різними рівнями публічного управління, цифрової трансформації адміністративних процедур, посилення антикорупційних механізмів, удосконалення фінансового менеджменту, кадрової політики, громадського контролю та кризового реагування.

Підтримки заслуговує пропозиція щодо нормативного врегулювання взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Її спрямовано на забезпечення безперервності управління, узгодження дій цивільних і військових суб'єктів та належне виконання завдань оборони й життєзабезпечення територіальних громад.

У сукупності зазначені положення поглиблюють наукові уявлення про особливий адміністративно-правовий режим воєнного стану та формують підґрунтя для подальшого вдосконалення законодавства і практики діяльності органів публічної адміністрації.

4. Теоретичне і практичне значення одержаних результатів

Теоретичне значення дисертації полягає у розвитку положень науки адміністративного права щодо правових режимів, системи суб'єктів публічної адміністрації, співвідношення компетенції та повноважень, принципів, гарантій і методів публічного управління у кризових умовах.

Сформульовані автором дефініції та класифікації можуть бути використані у подальших дослідженнях правового режиму воєнного стану, військово-цивільного управління, адміністративних процедур, захисту прав людини, діяльності військових адміністрацій та взаємодії державної влади з місцевим самоврядуванням.

Практичне значення роботи виявляється у можливості використання її результатів:

- у нормотворчій діяльності під час удосконалення законодавства про воєнний стан, військові адміністрації та місцеве самоврядування;

- у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування під час розроблення процедур кризового управління;
- у процесі організації взаємодії цивільних, військових і правоохоронних структур;
- під час розроблення механізмів забезпечення безперервної роботи критичної, транспортної та соціальної інфраструктури;
- у формуванні системи внутрішнього і зовнішнього контролю за реалізацією спеціальних владних повноважень;
- у науковій та освітній діяльності.

Практичне впровадження результатів підтверджується відповідними актами. Матеріали дисертації використано в науково-дослідній діяльності під час аналізу правових механізмів функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування в надзвичайних умовах, а також в освітньому процесі при викладанні дисциплін «Адміністративне право України» та «Адміністративно-деліктне право».

5. Повнота висвітлення результатів у наукових публікаціях та їх апробація

Основні результати, висновки та пропозиції дисертаційного дослідження відображено у 15 наукових публікаціях. Із них десять є статтями в наукових фахових виданнях з юридичних наук, а п'ять - тезами доповідей і повідомлень на міжнародних науково-практичних конференціях.

Тематика публікацій охоплює адміністративно-правовий режим воєнного стану, діяльність військових адміністрацій, захист осіб, які постраждали внаслідок воєнних дій, принципи та гарантії діяльності суб'єктів публічної адміністрації, адміністративно-правові методи й напрями вдосконалення публічного управління.

Основні положення роботи апробовано на міжнародних науково-практичних конференціях у Києві та Чернігові протягом 2023–2026 років. Тематика виступів відповідає змісту дисертації та свідчить про послідовне опрацювання здобувачем проблематики діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану.

У дисертації належним чином визначено особистий внесок здобувача у публікації, підготовлені у співавторстві. Автором окремо зазначено положення, що були сформульовані та обґрунтовані ним особисто.

Отже, основні результати дисертації отримали необхідну апробацію та достатньо повно представлені у наукових публікаціях.

6. Зауваження та дискусійні положення

Загальна позитивна оцінка дисертації не виключає наявності окремих положень, які потребують додаткового обґрунтування або уточнення під час публічного захисту.

1. На сторінках 30–53 дисертації, а також у загальних висновках на сторінках 214–215 автор визначає правовий режим як імперативний метод правового регулювання, виражений у нормативно-правових актах. На наш погляд, така конструкція дещо звужує зміст категорії «правовий режим». Правовий режим охоплює не лише метод владного впливу, а й систему правових норм, дозволів, заборон, обов'язків, процедур, гарантій, засобів контролю та відповідальності. У зв'язку із цим доцільно уточнити співвідношення понять «правовий режим», «метод правового регулювання» та «механізм адміністративно-правового регулювання». Потребує пояснення, чи розглядає автор імперативний метод як визначальну ознаку правового режиму, чи ототожнює з ним сам режим.

2. На сторінках 67–86 дисертації запропоновано багаторівневу класифікацію принципів діяльності суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану. Водночас серед критеріїв двічі зазначено рівень ієрархії суб'єктів: спочатку для виокремлення централізованості, субординації, координації та персональної відповідальності, а надалі — для розподілу принципів залежно від діяльності вищих, центральних і місцевих органів. Таке дублювання ускладнює розуміння підстав класифікації. Доцільно було б відмежувати організаційно-структурний критерій від критерію суб'єктної належності та функціонального призначення принципів, а також показати можливість одночасного віднесення одного принципу до декількох класифікаційних груп.

3. На сторінках 154–168 дисертації автор поділяє методи діяльності суб'єктів публічної адміністрації за правовою природою на правові та неправові. Використання поняття «неправові методи» стосовно діяльності органів публічної влади може бути сприйняте неоднозначно, оскільки будь-яка діяльність таких органів повинна ґрунтуватися на законі та здійснюватися в межах компетенції. Імовірно, йдеться про організаційні, інформаційні, технічні або матеріально-забезпечувальні дії, які безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків. Тому доцільно уточнити відповідну термінологію, визначити ознаки таких методів та відмежувати їх від неправомірної діяльності органів публічної адміністрації.

4. На сторінках 173–198 дисертації виділено централізовану, децентралізовану та змішану моделі діяльності публічної адміністрації, до яких віднесено досвід різних держав. Така систематизація має наукове значення, однак потребують додаткового обґрунтування критерії, за якими конкретну державу віднесено до певної моделі. Правові системи досліджених країн відрізняються формою державного устрою, конституційними засадами, статусом місцевого самоврядування, характером безпекових загроз і видом спеціального правового режиму. Доцільно чіткіше розмежувати управління в умовах воєнного стану, надзвичайного стану, збройного конфлікту та цивільного захисту, а також конкретизувати, які елементи зарубіжних моделей можуть бути запозичені Україною без порушення конституційного розподілу повноважень.

Висловлені зауваження мають дискусійний і рекомендаційний характер, не спростовують основних наукових результатів роботи та не впливають на її загальну позитивну оцінку.

7. Дотримання принципів академічної доброчесності

Ознайомлення з текстом дисертації свідчить про належну культуру роботи з науковими, нормативними та інформаційними джерелами. Позиції інших дослідників супроводжуються відповідними посиланнями та відмежовуються від авторських положень.

У роботі визначено особистий внесок здобувача у підготовку наукових праць, виконаних у співавторстві. Власні висновки, класифікації, дефініції та пропозиції викладено послідовно й системно.

За результатами змістового аналізу дисертації очевидних ознак некоректного запозичення, підміни авторства або використання наукових результатів інших осіб без належного посилання не встановлено.

ВИСНОВОК

Дисертація Пешкова Володимира Володимировича на тему «Адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану» є завершеною самостійною кваліфікаційною науковою працею, в якій вирішено актуальне наукове завдання, що полягає у комплексному визначенні адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації під час воєнного стану та формуванні пропозицій щодо їх удосконалення.

Дисертаційне дослідження характеризується логічною структурою, належним рівнем наукової аргументації, теоретичною та практичною значущістю. Одержані результати містять елементи наукової новизни, відповідають меті та завданням роботи, пройшли належну апробацію та відображені в наукових публікаціях здобувача.

Висловлені зауваження не мають принципового характеру, не знижують наукової цінності дисертації та можуть бути враховані автором у подальшій науковій і нормотворчій діяльності.

За структурою, змістом, рівнем наукової новизни та оформленням дисертація відповідає чинним вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261, Порядку 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.

З огляду на викладене, Пешков Володимир Володимирович заслуговує на присудження ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
в.о.декана факультету соціально-економічних
та правових наук
Національного транспортного університету



К. Р. Добкіна

