

РЕЦЕНЗІЯ

доктора юридичних наук, професора Соболя Євгена Юрійовича на дисертаційне дослідження Пешкова 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 дисертаційного дослідження зумовлена необхідністю наукового осмислення трансформацій, яких зазнала система публічного адміністрування України в умовах повномасштабної збройної агресії та тривалої дії правового режиму воєнного стану. Забезпечення обороноздатності держави, захист її суверенітету і територіальної цілісності, підтримання громадської безпеки, функціонування критичної інфраструктури, проведення мобілізаційних заходів, евакуація населення та надання допомоги постраждалим потребують оперативної, безперервної й належним чином скоординованої діяльності органів державної влади, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, військового командування та інших уповноважених суб'єктів.

Воєнний стан істотно впливає на зміст і способи реалізації публічної влади. Органи публічної адміністрації отримують додаткові повноваження, змінюються їхні завдання, порядок взаємодії та процедури прийняття управлінських рішень. Підвищується рівень централізації, посилюється імперативний характер управління, скорочуються строки погодження рішень та зростає роль військових адміністрацій і правоохоронних органів.

Водночас необхідність оперативного реагування на безпекові загрози не усуває обов'язку держави діяти відповідно до Конституції та законів України. Навіть в умовах воєнного стану обмеження прав і свобод людини повинні мати законну мету, бути тимчасовими, необхідними, пропорційними та застосовуватися лише в установлених законом межах.

Особливої уваги потребує забезпечення балансу між централізацією управління і самостійністю органів місцевого самоврядування, між інтересами національної безпеки та правами громадян, між оперативністю ухвалення рішень і необхідністю їх належного обґрунтування, підзвітності та можливості оскарження.

Здобувач слушно звертає увагу на недостатню визначеність окремих законодавчих положень щодо компетенції органів публічної адміністрації, порядку їх взаємодії, механізмів прийняття рішень у кризових умовах та меж допустимого обмеження прав громадян. Також у роботі порушено питання фінансового менеджменту, кадрового забезпечення, цифровізації адміністративних процедур, протидії корупції та вдосконалення внутрішнього і зовнішнього контролю.

Актуальність теми посилюється тим, що досліджувана проблематика має значення не лише для періоду активних бойових дій. Сформульовані в дисертації положення можуть бути використані під час післявоєнного відновлення, повернення органів публічної адміністрації до звичайного режиму функціонування, відновлення повноцінного місцевого самоврядування та прав громадян на територіях, які постраждали внаслідок війни.

Отже, тема дисертації Пешкова В.В. є своєчасною, суспільно значущою та безпосередньо пов'язаною з актуальними завданнями науки адміністративного права і практики публічного адміністрування. Дисертація виконана в Науково-дослідному інституті публічного права та подана на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Ступінь обґрунтованості наукових положень і методологія дослідження

Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані Пешковим В.В., загалом характеризуються належним рівнем аргументованості, логічною послідовністю та взаємозв'язком із поставленими завданнями.

Мета дисертації полягає у визначенні адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану на основі аналізу законодавства України, практики його реалізації та наукових підходів, а

також у розробленні пропозицій щодо вдосконалення діяльності відповідних суб'єктів.

Для досягнення поставленої мети здобувачем визначено завдання щодо розкриття адміністративно-правового механізму режиму воєнного стану, систематизації суб'єктів публічної адміністрації, характеристики принципів і гарантій їх діяльності, аналізу правового регулювання, компетенції, повноважень і методів роботи, вивчення зарубіжного досвіду та формування перспективних напрямів удосконалення публічного адміністрування.

Об'єктом дослідження визначено суспільні відносини, які виникають у процесі організації та здійснення публічного управління в умовах воєнного стану. Предметом є адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації в таких умовах.

Методологічну основу роботи становить комплекс загальнонаукових та спеціально-юридичних методів. Логіко-семантичний і формально-юридичний методи використано для уточнення понять правового та адміністративно-правового режимів, компетенції, повноважень, принципів, гарантій і методів діяльності органів публічної адміністрації.

Порівняльно-правовий метод застосовано під час дослідження зарубіжних моделей публічного управління в умовах воєнних і надзвичайних режимів. Методи класифікації, групування, системно-структурний та системно-функціональний методи дали змогу систематизувати суб'єктів публічної адміністрації, їхні повноваження, принципи, гарантії та методи діяльності.

Метод статистичного аналізу використано для роботи з офіційними матеріалами щодо ефективності діяльності органів публічної адміністрації, а індуктивний метод – для обґрунтування необхідності вдосконалення відповідних правових механізмів.

Нормативно-правову основу дисертації становлять Конституція України, закони України, акти Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, акти місцевих органів публічної адміністрації та міжнародно-правові документи.

Достовірності результатів сприяє опрацювання праць вітчизняних учених у галузі адміністративного права, публічного управління, прав людини, національної безпеки та місцевого самоврядування.

Застосований методологічний інструментарій відповідає предмету дослідження та дозволив здобувачеві проаналізувати адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації як комплексне явище, у якому поєднуються нормативні, організаційні, компетенційні, процедурні й функціональні елементи.

Структура дисертації є послідовною та підпорядкована досягненню поставленої мети. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які охоплюють вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Заявлений загальний обсяг дисертації становить 247 сторінок. Робота містить список використаних джерел зі 194 найменувань на 21 сторінці.

Наукова новизна та основні результати, винесені на захист

Наукова новизна отриманих результатів полягає у комплексному дослідженні адміністративно-правових засад функціонування публічної адміністрації в умовах тривалого воєнного стану та формуванні авторського бачення їх нормативної, організаційної й функціональної трансформації.

Позитивної оцінки заслуговує удосконалення понятійно-категоріального апарату. Автором запропоновано визначення правового режиму, адміністративно-правового режиму, адміністративно-правового режиму воєнного стану, правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації, їх компетенцій, повноважень і методів діяльності.

Науково значущим є визначення суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану як органів державної влади, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування та інших організацій, наділених адміністративно-правовими повноваженнями, які здійснюють управлінську, виконавчо-розпорядчу та контрольну діяльність для реалізації заходів воєнного стану, забезпечення оборони, громадської безпеки та функціонування держави.

Автором розкрито особливості діяльності відповідних суб'єктів, серед яких розширення компетенції, посилення імперативності управління,

централізація, тимчасовий характер додаткових повноважень, пріоритет оборонних і безпекових функцій, посилення взаємодії цивільних та військових органів і прискорення процедур прийняття рішень.

Наукову цінність має класифікація суб'єктів публічної адміністрації за функціональним призначенням, територіальною юрисдикцією, обсягом і характером компетенції. Залежно від компетенції автор виокремлює суб'єктів загальної, спеціальної, цільової, допоміжної, координаційної та змішаної компетенції.

Заслугує на увагу сформульоване визначення принципів діяльності суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану як основоположних нормативно закріплених положень, покликаних забезпечити поєднання ефективного захисту держави з дотриманням конституційних прав і свобод, запобігти зловживанню владою та встановити належний баланс між публічними і приватними інтересами.

Автор систематизує принципи залежно від рівня управління, функціонального призначення суб'єктів, характеру повноважень і ступеня впливу їхньої діяльності на права громадян. Такий підхід дозволяє врахувати відмінності між органами, які безпосередньо реалізують оборонні й обмежувальні заходи, та суб'єктами, що здійснюють соціальні, гуманітарні або забезпечувальні функції.

Важливим результатом є визначення гарантій діяльності органів публічної адміністрації як комплексу правових, організаційних, процедурних і соціальних засобів, спрямованих на забезпечення їх безперервного, ефективного та законного функціонування. Здобувачем виокремлено правові, організаційні, процедурні, соціальні та правозахисні гарантії.

Науковий інтерес становить характеристика природи методів діяльності публічної адміністрації в умовах воєнного стану. Автор пов'язує їх із нормативною регламентованістю, оперативною мобілізаційністю, публічно-владним характером і кризовим функціональним призначенням.

Запропоновано класифікувати методи за правовою природою, мірою владного впливу, формою реалізації, суб'єктом управління, функціональним

призначенням і формою управління. До окремих груп віднесено імперативні, уповноважувальні, рекомендаційні, заохочувальні методи та методи переконання, а також оборонні, безпекові, евакуаційно-рятувальні й комунікаційно-психологічні методи.

Науково-практичне значення має узагальнення зарубіжного досвіду та виокремлення централізованої, децентралізованої і змішаної моделей діяльності публічної адміністрації в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Централізована модель пов'язується з концентрацією повноважень на рівні уряду та центрального керівництва держави. Децентралізована передбачає збереження значного обсягу повноважень за регіональними і місцевими органами. Змішана модель поєднує централізоване стратегічне управління з оперативною автономією на місцях.

Позитивно оцінюються конкретні нормотворчі пропозиції. Зокрема, автор обґрунтовує необхідність уніфікації поняття «військове командування» у законодавстві про воєнний та надзвичайний стан, а також прийняття постанови Кабінету Міністрів України щодо взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Вагомим результатом є систематизація напрямів удосконалення публічного адміністрування. До них віднесено: оптимізацію координації між різними рівнями управління; цифрову трансформацію адміністративних процедур; удосконалення фінансового менеджменту; посилення антикорупційних механізмів; модернізацію військово-цивільного управління; удосконалення кадрової політики; підвищення прозорості, підзвітності та громадського контролю; розвиток систем кризового реагування.

Зазначені напрями демонструють прикладну спрямованість дослідження та орієнтацію автора не лише на забезпечення оперативності діяльності органів влади, а й на збереження законності, підконтрольності й захищеності прав людини.

Теоретичне та практичне значення роботи

Теоретичне значення результатів дисертації полягає в розвитку положень науки адміністративного права щодо особливих адміністративно-правових

режимів, компетенції органів публічної адміністрації, методів публічного адміністрування, принципів і гарантій функціонування державного механізму в кризових умовах.

Сформульовані висновки можуть бути використані в подальших дослідженнях правового режиму воєнного стану, діяльності військових адміністрацій, співвідношення централізації та децентралізації, адміністративних процедур, захисту прав громадян, кризового управління і післявоєнного відновлення.

Практичне значення полягає в можливості врахування запропонованих положень у нормотворчій діяльності, зокрема під час уточнення компетенції органів публічної адміністрації, вдосконалення взаємодії державних і місцевих органів, розроблення адміністративних процедур, механізмів координації, підзвітності та громадського контролю.

Результати дослідження впроваджено в науково-дослідну діяльність Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана та Науково-дослідного інституту публічного права під час аналізу правових механізмів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах надзвичайних обставин.

Матеріали дисертації також використано в освітньому процесі під час підготовки та проведення занять із навчальних дисциплін «Адміністративне право України» та «Адміністративно-деліктне право».

Відомості про публікації та апробацію результатів

Основні положення, висновки та пропозиції дисертації належним чином оприлюднені й апробовані.

Результати дослідження представлено на міжнародних науково-практичних конференціях у Києві та Чернігові впродовж 2023–2026 років. Тематика доповідей охоплює поняття публічної адміністрації, методи її діяльності, напрями оптимізації правового регулювання, природу управлінських методів і завдання центральних органів виконавчої влади в умовах воєнного стану.

Основні результати дисертації відображено в 15 наукових публікаціях, серед яких 10 статей у наукових фахових виданнях України з юридичних наук і 5 тез доповідей та повідомлень на міжнародних науково-практичних конференціях.

Тематика публікацій загалом відповідає змісту дисертаційної роботи. У них висвітлено адміністративно-правовий режим воєнного стану, статус військових адміністрацій, роль органів публічного адміністрування, принципи, гарантії та методи їх діяльності, захист осіб, які постраждали внаслідок воєнних дій, а також напрями вдосконалення публічної адміністрації.

Зауваження та дискусійні положення

Незважаючи на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, окремі його положення мають дискусійний характер і потребують додаткового пояснення під час публічного захисту.

1. На с. 53-54 дисертації автор визначає особливості адміністративно-правового режиму воєнного стану. З даного приводу виникає питання: якими правовими та процедурними механізмами, на думку автора, має забезпечуватися баланс між оперативністю діяльності органів публічної адміністрації й пріоритетом оборонних потреб, з одного боку, та дотриманням принципів законності, необхідності й пропорційності під час обмеження прав громадян – з іншого? Крім того, яким має бути порядок припинення спеціальних повноважень після скасування воєнного стану, завершення розпочатих адміністративних процедур, перегляду прийнятих обмежувальних рішень і виплати компенсації за примусово відчужене або використане майно?

2. На с. 97 запропоноване визначення правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану переважно зводить його зміст до сукупності нормативно-правових актів, які визначають організацію, компетенцію, повноваження та взаємодію відповідних суб'єктів. Водночас правове регулювання є ширшою категорією й охоплює не лише правові норми, а й адміністративні процедури, юридичні факти, індивідуальні адміністративні акти, засоби контролю, відповідальності та оскарження рішень. Крім того, у визначенні недостатньо відображено особливий порядок обмеження прав і

свобод людини, вимоги законності, необхідності, пропорційності та строковості таких обмежень. У зв'язку із цим доцільно було б уточнити структуру механізму правового регулювання та пояснити, яке місце в ньому посідають процедурні гарантії, контроль за діяльністю органів публічної адміністрації й захист громадян від можливого зловживання надзвичайними повноваженнями.

3. Якими юридичними критеріями автор обґрунтовує віднесення органів місцевого самоврядування, Міністерства розвитку громад та територій України і Міністерства охорони здоров'я України саме до суб'єктів змішаної компетенції? Чи є коректним твердження, що органи місцевого самоврядування діють «під керівництвом військових адміністрацій», зважаючи на конституційні засади їх організаційної та компетенційної самостійності? Крім того, якими нормативними актами мають визначатися підстави, межі, строки набуття і припинення розширених спеціальних повноважень, а також порядок розмежування відповідальності у разі дублювання компетенції цивільних органів та військових адміністрацій?

4. Які з наведених напрямів удосконалення автор вважає пріоритетними та за якими критеріями визначено їх послідовність? Хотілося б також уточнити, які конкретні органи мають відповідати за реалізацію кожного напрямку, якими нормативними актами, ресурсами та показниками має забезпечуватися їх упровадження, а також як поєднати вимоги оперативності й обмеження доступу до чутливої інформації з необхідністю прозорості, підзвітності та громадського контролю в умовах воєнного стану?

Висловлені зауваження та питання не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження. Вони зумовлені складністю обраної проблематики, мають переважно дискусійний характер і спрямовані на уточнення окремих теоретичних положень та практичних рекомендацій.

Дотримання принципів академічної доброчесності

Дисертаційна робота Пешкова В.В. має характер самостійно виконаної кваліфікаційної наукової праці. Здобувач зазначає, що положення наукової новизни та висновки сформульовано ним особисто, а особистий внесок у спільні публікації визначено окремо.

Використані в роботі положення нормативно-правових актів, наукові позиції, статистичні та довідкові матеріали супроводжуються посиланнями на відповідні джерела. Авторські визначення, класифікації та рекомендації відмежовано від позицій інших науковців.

За результатами змістового ознайомлення з дисертацією не встановлено обставин, які давали б підстави поставити під сумнів самостійність сформульованих здобувачем висновків або дотримання основних вимог академічної доброчесності.

ВИСНОВОК

Узагальнюючи викладене, слід констатувати, що дисертаційне дослідження Пешкова Володимира Володимировича на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану» є завершеною самостійною кваліфікаційною науковою працею, у якій здійснено комплексний аналіз актуальної проблеми адміністративного права.

У дисертації сформульовано нові науково обґрунтовані положення щодо суб'єктів публічної адміністрації, принципів, гарантій, компетенції, повноважень і методів їх діяльності в умовах воєнного стану, систематизовано зарубіжні моделі кризового управління та запропоновано напрями вдосконалення законодавства і практики публічного адміністрування.

Зміст роботи відповідає поставленій меті, визначені здобувачем завдання загалом виконано. Основні результати дослідження мають теоретичне та практичне значення, належним чином оприлюднені у наукових публікаціях і апробовані на міжнародних науково-практичних конференціях.

Дисертаційне дослідження, його результати та оформлення відповідають спеціальності 081 «Право» та вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (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, Вимогам до оформлення дисертацій, затвердженим Наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40, а його автор – Пешков Володимир Володимирович з урахуванням результатів публічного захисту заслуговує на присудження йому ступеня доктора філософії (галузь знань 08 «Право», спеціальність 081 «Право»).

Офіційний опонент:

ректор

Центральноукраїнського державного
університету імені Володимира Винниченка
доктор юридичних наук, професор



Євген СОБОЛЬ