

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, члена-кореспондента НАПрН України О.Ф. Андрійко на дисертацію Білокур Євгенії Ігорівни «Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Актуальність теми дослідження. Обрана тема дисертаційного дослідження привертає увагу важливістю тих процесів, що відбуваються у системі державного управління в умовах політико-правової модернізації в Україні. Йдеться не просто про реорганізаційні зміни в органах державного управління, а про створення функціонально нової системи державного управління, враховуючи загальносвітові тенденції змін у розумінні сутності державного управління. Функціональний аспект державного управління є надзвичайно важливим через те, що в ньому зосереджено велику кількість потенційних можливостей оптимізації системи державного управління.

Факт використання функціонального критерію для побудови системи органів державного управління також диктує необхідність формування теоретичних знань щодо даної категорії. Відсутність чіткого уявлення про функції державного управління негативним чином позначається на процесі розподілу функцій між органами державної влади, покликаними здійснювати державне управління в тій чи іншій області. Якщо питання функцій державного управління і досліджувалися раніше, то переважно у контексті розгляду функцій органів державного управління (причому більшість фундаментальних праць із тієї тематики були написані ще за радянських часів), а також у переважній більшості сучасних наукових досліджень – у контексті дослідження окремих функцій державного управління у відповідних сферах.

Порівняно новий функціональний зміст державного управління, правова природа та види функцій державного управління, зумовлені сучасними

процесами реформування державного управління та переосмислення основних положень адміністративного права, ще не ставали предметом комплексного вирішення, хоча нагальність такого підтверджується необхідністю вдосконалення системи державного управління відповідно до сучасних вимог і виконуваних нею завдань.

Зазначені обставини зумовлюють визнання теми дисертаційного дослідження актуальною та важливою з теоретичної та практичної точок зору.

Ступінь обґрунтованості наукових положень висновків і рекомендацій сформульованих у дисертації. Дисертація Є.І. Білокур характеризується системним підходом до предмету дослідження. Дисертантом залучено до дослідження і належним чином опрацьовано значну джерельну базу, аналізу якої присвячений підрозділ 1.1. Автором опрацьовано і переосмислено значний обсяг наукової літератури з проблем адміністративного права, державного управління та безпосередньо проблематики дисертаційного дослідження. По тексті роботи видно, наскільки детально автором опрацьовані та проаналізовані термінологічний апарат, законодавство та зміни до нього щодо функцій державного управління. Джерельну базу дисертації становить 190 наукових праць і нормативно-правових актів. У цілому джерельну базу дослідження можна вважати цілком задовільною та достатньою для виконання роботи такого рівня.

Висновки і результати дослідження є, у переважній більшості, обґрунтованими, оскільки вони отримані завдяки достатньому використанню наукових джерел та різноманітних методів наукового пошуку, як філософських, загальнонаукових, так і спеціальних методів, що були обрані з урахуванням поставленої мети, визначених задач, об'єкта і предмета дослідження. Зібраний теоретичний та емпіричний матеріал аналізується з використанням різноманітних підходів, принципів і методів наукового пошуку, що забезпечує достовірність зроблених висновків. Діалектичний підхід служить у дисертації загальнонауковою гносеологічною основою, що застосовувалася відповідно до принципів діалектичного пізнання [історизм, об'єктивність, конкретність,

розвиток, детермінізм, роздвоєння єдиного і пізнання його суперечливих сторін (принцип протиріччя)].

Методи гіпотези, синтезу, порівняння, класифікації, аналізу, індукції, дедукції знайшли своє застосування під час опрацювання доктринальних досягнень з відповідної тематики і дослідження поняття та сутності функцій державного управління, їх ознак та різновидів. Системно-структурний метод використано для характеристики функцій державного управління в системі державного управління, підсистем суб'єктів та об'єктів державного управління у межах кожної виокремленої функції, а також для встановлення взаємозв'язків між нормами права з різних джерел та виявлення правових колізій та прогалин правового регулювання.

Наукова новизна одержаних результатів посилена положеннями, які чітко виділяють нові результати дослідження та положеннями, що були вдосконалені дисертантом. Висновки та пропозиції за результатами наукового дослідження автор доповідав на міжнародних та всеукраїнських конференціях, використовував при викладенні відповідних тем навчального курсу з адміністративно права.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації має прояв як у самому підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі їх розв'язання. У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих із яких належать:

Уперше надано системну характеристику соціально-орієнтованих та внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління із визначенням їх переліку; визначено поняття «державне регулювання» як функції державного управління; виявлено опосередковану належність надання адміністративних послуг до функцій державного управління, зумовлену: а) безальтернативністю вибору суб'єкта надання адміністративної послуги; б) наявністю законодавчо закріпленого способу поведінки суб'єкта звернення за адміністративною послугою; виокремлено управління об'єктами державної власності як функцію

державного управління та визначено її зміст; встановлено та обґрунтовано відмінність між внутрішньо-орієнтованими функціями державного управління та внутрішньо-апаратним управлінням.

Удосконалено низку теоретичних і практичних положень, зокрема: розмежування понять: «публічне адміністрування», «державне врядування» і «державне управління»; «управлінські функції», «функції державного управління» і «функції органу державного управління»; розмежування понять «контроль у державному управлінні» та «контроль як функція державного управління»

Крім того, в роботі набули подальшого розвитку: класифікація функцій державного управління у залежності від спрямованості на соціально-орієнтовані і внутрішньо-орієнтовані; зміст функцій: державне планування, державне регулювання, державний контроль, кадровий менеджмент, організація, координація; теза щодо необхідності здійснення Національним агентством України з питань державної служби, як органу функціонального управління, системного та методологічно обґрунтованого функціонального обстеження суб'єктів державного управління; пропозиція щодо віднесення на законодавчому рівні Національні комісії з регулювання до центральних органів виконавчої влади, передбачивши їх особливий статус – порядок формування; розгляд контролю як родового поняття щодо нагляду, моніторингу, аудиту; теза щодо непослідовності оптимізації ЦОВВ у частині: а) виокремлення ряду служб, зміст діяльності яких більше відповідає природі інспекції; агентств, які не здійснюють управління об'єктами державної власності, а більше відповідають природі служб (Державне агентство з питань кіно); б) виокремлення ряду агентств, які функціонально не відповідають названому критерію в Законі «Про центральні органи виконавчої влади». Це Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань державної служби, Державне агентство України з питань кіно, оскільки головним призначенням цих органів не є управління об'єктами державної власності; теза про необхідність прийняття структуруючого нормативно-

правового акта, з метою створення дієвої системи державного планування та ефективної реалізації планування у державній управлінській діяльності; положення щодо кардинального підвищення якості планувальних документів у державному управлінні з метою інформування суспільства стосовно цілей, шляхів і напрямків їх розвитку; твердження про необхідність визначення чітких критеріїв віднесення центральних органів державної влади до ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Наукове, теоретичне і практичне значення висновків, одержаних у результаті роботи над дисертацією, полягає, насамперед, у можливості їх використання для подальшої розробки наукових проблем щодо сутності функцій державного управління, їх класифікації, а також змісту та характеристики окремих функцій; для надання пропозицій щодо удосконалення Законів України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про управління об'єктами державної власності» тощо; для надання пропозицій щодо удосконалення процесу державної управлінської діяльності; при викладанні курсу «Адміністративне право України» та похідних від нього спеціальних курсів, а також під час підготовки монографій, підручників, посібників.

Оцінка змісту дисертації. У роботі Є.І. Білокур порушені недостатньо розроблені раніше наукові і практичні проблеми, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати, виробити ряд корисних пропозицій.

Структурно дисертація складається із вступу, трьох розділів, які охоплюють сім підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків до роботи, списку використаних джерел. Структура дисертації повністю відповідає цілям і задачам дослідження, дозволяє послідовно розглянути ключові питання щодо сутності функцій державного управління, їх особливостей, відмежування від суміжних категорій, а також системної характеристики видів функцій державного управління і висвітлення проблем їх реалізації.

Автором надано системну характеристику соціально-орієнтованих та внутрішньо-орієнтованих функцій державного управління. Позитивним

моментом у роботі є теза про можливість накладання функцій одна на одну або ж двовекторний характер деяких функцій. Заслуговує на увагу спроба автора виокремити деякі функції за допомогою синтезу функцій органів управління у функцію державного управління.

Серед авторських міркувань, що заслуговують на увагу, слід відзначити авторську позицію відносно визначення поняття «державного регулювання», яке відповідно визначається як функція державного управління, що має прояв у впливові держави (в особі державних органів) на суспільні відносини та зв'язки, які характеризуються високою суспільною значущістю і відсутністю дієвих механізмів саморегулювання, шляхом встановлення, відміни і коригування правил і меж поведінки учасників цих відносин.

Автор сформулював цілком логічні висновки, щодо наявності у діяльності з надання адміністративних послуг опосередкованого управлінського впливу на суб'єкта звернення за наданням адміністративної послуги, обґрунтовуючи це : а) безальтернативністю вибору суб'єкта надання адміністративної послуги; б) наявністю законодавчо закріпленого способу поведінки суб'єкта звернення за адміністративною послугою. Таким чином автор указує на опосередковану належність надання адміністративних послуг до функцій державного управління.

Варто відзначити, що автор досить виважено підійшов до питання визначення співвідношення контролю у державному управлінні та контролю як функції державного управління. Заслуговує на увагу теза дисертанта про зв'язок розпорядництва, керування та регулювання та їх відмінності за напрямками здійснення.

Висловлено важливі тези щодо оптимізації системи ЦОВВ, непослідовності модернізаційних заходів, які проявилися у створенні ряду органів під назвою «агентство», які функціонально не відповідають названому критерію у вказаному вище Законі «Про центральні органи виконавчої влади».

Наукову та прикладну цінність представляють запропоновані автором рекомендації, спрямовані на удосконалення вітчизняного статусного

законодавства, зважене тлумачення багатьох суперечливих приписів. На особливу увагу заслуговує: виявлені недоліки системи державного планування та пропозиції щодо чіткого визначення юридичного статусу документів державного планування, а також передбачення політичних та юридичних наслідків за їх невиконання; висновок про необхідність визначення чітких критеріїв віднесення органів державної влади до ЦОВВ зі спеціальним статусом; висновок про необхідність чіткого законодавчого регулювання адміністративних процедур та професійної етики державних службовців.

Дисертантка використала результати більшості фундаментальних праць, присвячених обраній темі дослідження. Належно витримані вимоги до коректності, доцільності та доречності посилань.

Ознайомлення з дисертацією дає підстави стверджувати, що її виконано на належному рівні. За змістом матеріали дисертації розміщені у логічній послідовності з необхідним відображенням відповідних положень у виступі, викладенням ідей, аргументів в основному змісті та висновках до окремих розділів дисертаційної роботи в цілому. Наведені в авторефераті Є.І. Білокур наукові положення, висновки і рекомендації достатньо повно розкриті й обґрунтовані у тексті дисертацій. Основні положення автореферату і дисертації є ідентичними.

Повнота викладу результатів в опублікованих працях. Результати дисертаційного дослідження Є.І. Білокур висвітлено у 12 наукових публікаціях, 6 з яких опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку.

Оцінка ідентичності змісту автореферату і основних положень дисертації. Аналіз дисертаційної роботи й автореферату Є.І. Білокур дає підстави стверджувати, що основні положення автореферату і дисертації є ідентичними. Наведені в авторефераті наукові положення, висновки і рекомендації достатньо повно розкриті й обґрунтовані у тексті дисертацій.

Зауваження і дискусійні положення дисертації. Позитивно оцінюючи в цілому дисертаційне дослідження Білокур Євгенії Ігорівни, разом з тим слід

відмітити наявність положень, що потребують уточнення позиції автора при захисті роботи:

1. Функції державного управління визначаються як «сутнісні моменти управління», «визначник його змісту», «найбільш визначні управлінські дії» (с. 34), як «зміст, тобто суть діяльності», «самостійні складові змісту управлінської діяльності» (с. 36), «зміст управлінської діяльності» (с. 39). При цьому функції державного управління розуміються як залежні від цілей і завдань управління (с. 38). У програмно-прикладному аспекті таке твердження цілком виправдане – для реалізації цілей якоїсь програми підбираються необхідні функції, але в доктринальному аспекті ймовірно функції є більш стабільними характеристиками управління, ніж цілі та завдання. Якщо порівнювати із радянським періодом, то перелік функцій управління майже не змінився, а цілей – змінився суттєво; отже, функції можна вважати більш сталою характеристикою управління. Вбачається, що узагальнення щодо того, «що цілі і завдання державного управління обумовлюють функції державного управління На основі цілей (завдань), що стоять перед державним управлінням, можна виокремити перелік об'єктивно необхідних функцій державного управління» (с. 39) є не достатньо аргументованим, а роль цілей та завдань державного управління у визначенні його функцій перебільшеною.

2. У назві підрозділу 1.3. ««Взаємозв'язок і співвідношення понять «функції державного управління», «функції органів державного управління», «управлінські функції», «форми державного управління», «методи державного управління» вказується на висвітлення поняття «управлінські функції» (серед інших), але саме воно у змісті підрозділу не розкривається.

3. Думка про включення національних комісій до складу ЦОВВ уже була предметом уваги науковців і в тексті роботи це відмічається. Автором було ж запропоновано їх спеціальний статус у системі ЦОВВ. Далі автор вказує на необхідність визначення чітких критеріїв віднесення органів державної влади до ЦОВВ зі спеціальним статусом, проте пропозиції щодо конкретних критеріїв

не наводяться. Тому ймовірно дисертанту слід конкретизувати свої позиції із цього питання.

4. Робота не позбавлена окремих суперечливих висловлювань, зокрема, автор, розглядаючи планування як функцію державного управління, говорить, що його підфункцією є прогнозування. Проте таке положення не співпадає із тезою автора про те, що «прогнозування досить часто передує плануванню» (с. 76). Хотілося б почути думку авторки з цього приводу під час захисту дисертації.

5. Підтримуючи позицію дисертанта щодо необхідності прийняття Закону про громадський контроль, виходячи з його різноманіття та необхідності правового регулювання, не вбачаємо сутнісних перепон для прийняття Закону про державний контроль, вважаємо необхідним його прийняття в сучасних умовах, зважаючи на зростання ролі функції контролю, необхідності уніфікації правового регулювання форм і методів його проведення.

Висвітлені зауваження багато в чому мають дискусійний характер та не знижують достовірність основних наукових положень, висновків і рекомендацій, висловлених в рецензованій дисертації і є свідченням творчого характеру роботи.

На основі проведеного дослідження сформульовані положення, які репрезентують його наукову новизну, становлять певний внесок у розвиток вітчизняного адміністративного права. У роботі сформульовано ряд висновків, пропозицій, рекомендацій, які характеризуються науковою новизною, в сукупності вирішують важливі теоретичні та практичні завдання.

Результати дисертаційного дослідження Є.І. Білокур достатньою мірою висвітлені у семи публікаціях, надрукованих у вітчизняних та зарубіжних наукових фахових виданнях, тезах виступів на наукових конференціях.

Автореферат дисертації відображає основні її положення. Дисертація та автореферат оформлені відповідно до вимог, які висуваються до робіт такого рівня.

Виходячи із зазначеного можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження Білокур Євгенії Ігорівни на тему «Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання», відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а Білокур Євгенія Ігорівна на підставі прилюдного захисту заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –

доктор юридичних наук, професор,

член-кореспондент НАПрН України,

в.о. завідувача відділу проблем державного

управління та адміністративного права

Інституту держави і права

ім. В.М. Корецького НАН України

О.Ф. Андрійко

