

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Рябченко Олени Петрівни на дисертацію
Коровайка Андрія Олександровича на тему
«Адміністративно-правове регулювання державного управління
у галузі закордонних справ в Україні»,
подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за
спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове
право; інформаційне право**

Актуальність теми. Актуальність теми, обраної для дисертаційного дослідження, обумовлена тим, що державне управління у галузі закордонних справ, яке неодмінно є пов'язаним із здійсненням зовнішньополітичних функцій держави, є одним із пріоритетів державної діяльності. Розвиток міжнародних відносин, геополітичні зміни, що тривають останніми роками, стрімкі якісні зміни вітчизняної зовнішньої політики потребують уваги та обумовлюють необхідність удосконалення організаційних засад управління у відповідній сфері, пошуку нових підходів до змісту державного управління у галузі закордонних справ.

Крім того, організація та діяльність системи органів державного управління у галузі закордонних справ є складовою проблеми розвитку системи державного управління в Україні у цілому. Актуальність наукового дослідження суб'єктів такого управління обумовлена як особливим правовим статусом Президента України, що має власні повноваження у цій галузі, та специфічністю його взаємодії з Міністром закордонних справ, так і наявністю спеціальних, у тому числі закордонних органів державного управління у відповідній галузі, які також потребують комплексного вивчення. Нещодавнє оновлення правових засад та організації дипломатичної служби підкреслює важливість та сучасність обраної теми дослідження.

Не викликає ніяких сумнівів, що особливої актуальності на теперішній час набуває ефективність представлення держави на міжнародній арені, запорукою якого є удосконалення організаційних та правових засад державного управління у галузі закордонних справ.

Недостатній рівень наукової розвиненості та вивчення цієї проблематики, а саме відсутність єдиного розуміння поняття «державне управління у галузі закордонних справ», самої «галузі закордонних справ», системної характеристики організаційних засад, а також форм, методів та контролю такого державного управління, мають наслідком недосконалість законодавчого регулювання відповідних відносин, що призводить до виникнення складнощів у правозастосуванні. Для підготовки внесення змін до чинного законодавства України необхідно розв'язати проблемні питання на теоретичному рівні, що запропоновано дисертантом у його дослідженні.

Таким чином, тема дисертації, обрана А.О. Коровайком, є актуальною як з теоретичної точки зору, так і з позицій необхідності розробки теоретично обґрунтованих змін до адміністративного законодавства. За своїми проблемністю, суспільною і науковою значущістю обрана тема цілком відповідає проблематиці кандидатської дисертації зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації А.О. Коровайка, визначається тим, що вони підтверджені певними науковими доказами, емпіричними фактами і є переконливими.

Джерельну базу дослідження становлять 246 опублікованих праць і нормативно-правових актів. Проаналізовано чинне законодавство України з проблеми, що досліджується, законодавство зарубіжних країн, правові джерела минулих років. Досліджено значну кількість наукових праць із конституційного права, адміністративного права, а також робіт з теорії та історії держави і права. Літературні джерела осмислювалися критично, точиться аргументована полеміка.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні показники і матеріали практичної діяльності Кабінету Міністрів України, Міністерства закордонних справ України, його представництв.

Сприяє більшій обґрунтованості наукових результатів також логічна побудова структури дисертації. У ній послідовно висвітлюються: теоретичні, правові та організаційні засади державного управління у галузі закордонних справ, а також зміст державного управління у галузі закордонних справ.

Висновки та результати дослідження є обґрунтованими завдяки достатньому використанню наукових джерел та застосуванню вірних та різноманітних методів наукового пошуку. Підґрунтям дослідження є діалектичний метод наукового пізнання дійсності. Методи аналізу та синтезу надали змогу виокремити та дослідити органи державного управління закордонними справами, визначити їх завдання, місце та роль у системі органів виконавчої влади (п.п. 2.1–2.3). Догматичний метод дозволив проаналізувати зміст законодавчих положень, що встановлюють зміст державного управління у галузі закордонних справ (р. 3). Застосовано також формально-логічний, структурно-функціональний, комплексний, юридичного аналізу, логічний та інші методи, які надали змогу комплексно та всебічно дослідити проблемні питання досліджуваної теми (п.п. 1.2, 3.1, 3.2).

На підставі зазначеного слід констатувати належну обґрунтованість положень, висновків і рекомендацій, викладених у дисертації А.О. Коровайка.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Слід зазначити, що у дослідженні дисертант сформулював нерозроблене раніше наукове завдання, розв'язання якого дозволило одержати нові наукові результати і виробити ряд пропозицій. Дисертантом на основі опрацювання значного обсягу наукового та практичного матеріалу сформульовано низку висновків, спрямованих на удосконалення здійснення державного управління у галузі закордонних справ, у тому числі питань підвищення ефективності діяльності Кабінету Міністрів України та удосконалення порядку проходження дипломатичної служби.

Цілком логічним є те, що дисертант розпочав дослідження з визначення історіографії проблеми, а саме, аналізу стану наукових досліджень державного управління у галузі закордонних справ, що дозволило йому окреслити методологічну базу дисертаційної роботи, а також виокремити перспективні напрямки подальшого дослідження обраної теми. Розвиваючи тему дослідження, автор уперше виокремив широке та вузьке розуміння поняття «державне управління у галузі закордонних справ»: широке – як системна діяльність державних органів (їх посадових осіб) і публічних діячів, у межах встановленої компетенції, здійснювана як на міжнародному, так і на національному рівні, спрямована на формування та реалізацією зовнішньої політики держави і здійснення зовнішніх функцій держави; вузьке – як системна виконавчо-розпорядча і сервісно-забезпечувальна діяльність відповідних державних органів та їх посадових осіб, у межах їхньої компетенції, змістом якої є реалізація зовнішньої політики і надання адміністративних послуг у галузі закордонних справ.

Автор детально проаналізував форми державного управління у галузі закордонних справ, удосконаливши розуміння поняття «форма державного управління у галузі закордонних справ», яка, з одного боку, є зовнішнім вираженням управлінської діяльності і характеризується юридичним та неюридичним (матеріально-технічним та організаційним) змістом та спрямована на забезпечення національних інтересів держави у зовнішньополітичній сфері (формальний аспект), з іншого – є складовою діяльності спеціально уповноважених органів державної влади у галузі закордонних справ (змістовний аспект). При цьому автор увагу акцентує на особливості форм державного управління у галузі закордонних справ, що обумовлено наявністю таких специфічних правових форм державного управління у визначеній галузі, як листування офіційного або напівофіційного характеру, дипломатичне листування, зустрічі та візити глав держав.

Набули подальшого розвитку: характеристика повноважень Президента України у галузі закордонних справ на повноваження: а) притаманні Президентіві як главі держави (визначені Конституцією України); б) притаманні Президентіві як особі, що представляє державу у міжнародних відносинах (визначених національним і міжнародним правом); теза про віднесення таких форм управління, як листування офіційного або напівофіційного характеру, дипломатичне листування, зустрічі та візити глав держав до правових форм управління цією галуззю; розподіл методів державного управління у галузі закордонних справ на методи прямого та непрямого впливу з віднесенням до першої групи адміністративних (організаційно-розпорядчих), до другої – соціально-психологічних методів; пропозиції щодо розмежування контролю у галузі закордонних справ на такий, що здійснюється на макрорівні (об'єктами контролю є: діяльність суб'єктів управління у галузі закордонних справ; законність управлінських рішень та актів управління) та мікрорівні (об'єктами контролю є: дотримання вимог законодавства при проходженні дипломатичної служби і службової дисципліни, дотримання строків виконання завдань, повнота та якість виконання завдань, дотримання норм службової етики тощо).

Крім того, запропоновано зміни і доповнення до Законів України «Про Кабінет Міністрів України» і «Про дипломатичну службу».

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації положення, висновки та пропозиції можуть бути використаними у: науково-дослідницькій сфері: для вирішення ряду теоретичних питань державного управління у галузі закордонних справ у процесі його подальшого дослідження; правотворчості – при внесенні змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про дипломатичну службу», розробці відповідних підзаконних нормативно-правових актів; правозастосовчій діяльності – у процесі діяльності органів управління у галузі закордонних справ норм, під час проходження дипломатичної служби; навчальному процесі – при

підготовці підручників і навчально-методичних посібників із дисциплін «Адміністративне право України», «Публічна служба в Україні»; для підвищення кваліфікації та рівня професійних знань посадових осіб і службовців органів управління закордонними справами.

Викладене дозволяє визначити, що дисертація А.О. Коровайка має наукову новизну, яка полягає у проведенні одного із перших монографічних досліджень державного управління у галузі закордонних справ в Україні у контексті інтеграції України в Європейський Союз, захисту державної та територіальної цілісності, оптимізації системи державного управління.

Оцінка змісту дисертації. Коректне визначення мети та постановка завдань дослідження, виокремлення об'єкта та предмета дослідження, застосування необхідної методологічної бази та володіння засобами наукового пізнання надали авторові можливість одержати результати, які характеризуються повнотою та достовірністю і є апробованими. Висновки, сформульовані за результатами дослідження, мають наукову новизну та є належним чином обґрунтованими.

Метою дисертаційного дослідження є характеристика теоретико-методологічних і правових засад державного управління у галузі закордонних справ, визначення системи суб'єктів управління у цій галузі, особливостей дипломатичної служби як різновиду державної служби, надання пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства з питань управління у досліджуваній сфері. Відповідно до мети сформульовано завдання роботи. Вони логічно пов'язані між собою, а їх вирішення дозволяє досягти визначеної у роботі мети та розкрити тему роботи.

Дисертація складається із вступу, трьох розділів, нерозривно пов'язаних між собою, висновків та списку використаних джерел. Перший розділ дисертаційного дослідження присвячено теоретико-методологічним та правовим засадам державного управління у галузі закордонних справ в Україні. Автор аналізує здобутки вчених стосовно обраної теми дослідження та виокремлює напрямки дослідження, які не охоплювалися та не

охоплюються на теперішній час науково-теоретичними напрацюваннями. У першому розділі також визначено галузь закордонних справ як об'єкт державного управління, охарактеризовано правові засади державного управління у галузі закордонних справ. Другий розділ присвячено характеристиці організаційних засад державного управління у галузі закордонних справ в Україні, а саме – повноваженням Президента України у галузі закордонних справ та Кабінету Міністрів України як суб'єкта державного управління у галузі закордонних справ, адміністративні засади організації та діяльності Міністерства закордонних справ України та його органів на території України і за кордоном, а також поняття та правове регулювання дипломатичної служби як виду державної служби. Автор детально аналізує систему органів, які мають управлінські повноваження у галузі закордонних справ і виокремлює особливості їх діяльності. У третьому розділі докладно проаналізовано зміст державного управління у галузі закордонних справ в Україні, а саме: форми державного управління у галузі закордонних справ, методи державного управління у галузі закордонних справ, а також контроль у галузі закордонних справ.

Таким чином, дисертація А.О. Коровайка характеризується системним підходом щодо предмета дослідження: перший розділ присвячено теоретичним та правовим засадам державного управління у галузі закордонних справ, другий – організаційним засадам державного управління у галузі закордонних справ, у третьому розкрито зміст державного управління у галузі закордонних справ.

Повнота викладу результатів дисертації в опублікованих працях. Основні теоретичні положення, висновки та рекомендації дисертації викладено загалом у 12 наукових публікаціях (6 статей у фахових вітчизняних виданнях, 1 – в зарубіжному науковому виданні, та в 5 тезах доповідей на науково-практичних конференціях).

Оцінка ідентичності змісту автореферату і основних положень дисертації. Детальний аналіз дисертаційної роботи та автореферата

А.О. Коровайка дає підстави констатувати ідентичність автореферата і основних положень дисертації. Наведені в авторефераті наукові положення, висновки і рекомендації у повному обсязі розкрито й обґрунтовано у тексті дисертації.

Зауваження щодо змісту дисертації. У цілому, дисертаційне дослідження здійснено на високому науковому рівні. Проте деякі його положення є дискусійними або недостатньо аргументованими, що пов'язано з новизною досліджуваної проблематики та висловленими автором позиціями з окремих досліджуваних проблем.

1. Автор характеризує повноваження Президента України у галузі закордонних справ як повноваження, притаманні Президентіві як главі держави (визначені Конституцією України), та як повноваження, притаманні Президентіві як особі, що представляє державу у міжнародних відносинах (визначених національним і міжнародним правом). Хотілося б почути позицію автора щодо цього положення більш детально, зокрема, чи означає така теза розмежування правового статусу Президента України на статус глави держави та статус особи, що представляє державу у міжнародних відносинах, чи залишається Президент України, на думку автора, главою держави під час представлення України у міжнародних відносинах.

2. Автор присвятив дослідження питанням державного управління у галузі закордонних справ, приділивши достатньо уваги характеристиці категорій «державне управління» та «галузь державного управління», та надав при цьому визначення галузі закордонних справ як об'єкта державного управління.

У цілому, підтримуючи такий підхід, хотілося б почути точки зору автора щодо співвідношення категорій «галузь закордонних справ» та «закордонні справи». Зі змісту роботи не вбачається, чи є ці поняття тотожними, чи сприймає їх автор як синонімічні у контексті цього дослідження.

3. Автор зазначає, що галузь закордонних справ є самостійною комплексною галуззю управління в адміністративно-політичній сфері і являє собою систему суспільних відносин, які складаються у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності та учасників відповідних відносин – фізичних та юридичних осіб, органів публічної влади, діяльність яких пов'язана з формуванням та здійсненням зовнішньополітичної діяльності і наданням відповідних адміністративних послуг.

Потребує додаткового обґрунтування доцільність віднесення «учасників відповідних відносин – фізичних та юридичних осіб, органів публічної влади, діяльність яких пов'язана з формуванням та здійсненням зовнішньополітичної діяльності і наданням відповідних адміністративних послуг» до галузі закордонних справ, з огляду на те, що система суспільних відносин, які складаються у сфері здійснення зовнішньополітичної діяльності, містить у собі також і учасників цих відносин.

4. Автор пропонує внести зміни до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо можливості участі засобів масової інформації в засіданнях Кабінету Міністрів України, за винятком проведення закритих засідань Уряду. Виникає запитання, чи будуть такі зміни сприяти ефективній роботі Кабінету Міністрів України і чи не призведуть такі кроки до зменшення ефективності його діяльності через можливе перешкоджання нормальній роботі Уряду з боку представників ЗМІ.

Висловлені зауваження характеризують складність дослідженої проблеми, мають дискусійний характер, а тому не впливають на загальну позитивну оцінку наукового дослідження. Виконана Андрієм Олександровичем Коровайком наукова праця сприяє розв'язанню ряду теоретичних і практичних питань, що мають важливе значення для ефективного правозастосування чинних нормативних положень.

У цілому можна зробити висновок, що дисертація «Адміністративно-правове регулювання державного управління у галузі закордонних справ в Україні» є самостійним, цілісним, завершеним науковим дослідженням, яке відповідає вимогам «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567, а її автор – Коровайко Андрій Олександрович – заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –
доктор юридичних наук, професор,
начальник кафедри адміністративного права і
процесу та митної безпеки Університету
Державної фіскальної служби України

О.П. Рябченко

