

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора Школика Андрія Михайловича на дисертацію Уманціва Богдана Богдановича на тему «Адміністративно-правове регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертації та зв'язок її з науковими програмами, планами, темами

Актуальність теми дослідження «Адміністративно-правове регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні» зумовлена важливістю розвитку туристичної та рекреаційної галузей як стратегічних напрямів соціально-економічного відновлення держави. Туризм виступає не лише джерелом економічних надходжень та інвестицій, а й потужним інструментом формування позитивного міжнародного іміджу країни, сприяє підвищенню зайнятості населення, розвитку інфраструктури та збереженню культурної спадщини. В умовах сучасних викликів, пов'язаних із воєнним станом, внутрішнім переміщенням населення та потребою у забезпеченні психологічної реабілітації громадян, соціальна рекреація набуває особливого значення як механізм підтримки фізичного та ментального здоров'я суспільства.

Водночас правове регулювання у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні залишається фрагментарним, що ускладнює практичну реалізацію державної політики у зазначеній галузі. Наявні прогалини та колізії законодавства, недостатній рівень координації між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, а також потреба у впровадженні європейських стандартів доброго адміністрування вимагають системного наукового аналізу та формування сучасних адміністративно-правових механізмів. Саме тому дослідження є своєчасним та має важливе теоретичне і практичне значення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами

Додатковим підтвердженням актуальності обраної Б.Б. Уманціва теми є і той факт, що дисертаційне дослідження корелюється із продовженням реформи публічного управління та адміністрування та закріплення нормативних підходів до його регламентації, що встановлюється у Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р.; Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. та інших програмно-політичних документів.

Таким чином, дисертаційне дослідження Б.Б. Уманціва є затребуваним як з позицій правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на удосконалення нормативно-правової бази.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Розглянувши дисертацію, можна зробити висновок, що автор провів комплексне наукове дослідження, яке відповідає поставленим меті та завданням.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування характеризується системним підходом, що дає можливість комплексно досліджувати проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні, здійснити системний аналіз питання не лише теорії, але й законодавства України і зарубіжних країн у названій сфері та практики його реалізації задля обґрунтування напрямів їх удосконалення.

Теоретичну основу дослідження становить досвід застосування та реалізації адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері

соціальної рекреації та туризму в Україні, що висвітлено у працях вітчизняних і закордонних учених, опрацьовані за темою дисертації нормативно-правові акти України та інших держав.

Емпіричним підґрунтям дослідження стали статистичні матеріали, аналітичні матеріали автора, а також судові рішення.

Комплексність роботи проявляється у всебічному та поступовому вивченні дисертантом об'єкту та предмету дослідження. Починаючи роботу з загальнотеоретичної характеристики адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні, автор переходить до визначення змістовної характеристики адміністративно-правового регулювання діяльності у цій сфері, що має на меті визначення конкретних напрямів її впровадження в сучасних національних правових реаліях. Обраний вектор теоретико-правового дослідження дозволив автору досягти поставленої мети, спрямованої на вирішення нагальних наукових теоретико-правових задач.

Особистий внесок здобувача

Дисертація є самостійною науковою працею, що відображає результати проведеного дослідження. Сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції були одержані дисертантом унаслідок аналізу та безпосереднього використання в роботі науково-інформаційних, нормативно-правових джерел і матеріалів щодо застосування адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні.

Достовірність і наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації підтверджується їх апробацією у відкритому друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Достовірність одержаних результатів підтверджується не тільки їх суто науковою значимістю, як певною системою

здобутих дисертантом нових знань, що заповнюють деякі прогалини особливого адміністративного права, але й їх практичним значенням на сучасному етапі, зокрема для удосконалення національного законодавства в частині адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що робота є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексних наукових досліджень, що присвячене встановленню адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні. Здійснене дослідження дозволило сформулювати нові наукові положення та висновки, обґрунтовані особисто здобувачем, зокрема:

уперше:

– запропоновано доктринальне розмежування категорій «відпочинок» (трудовий вимір) і «дозвілля» (соціокультурний вимір) з обґрунтуванням потреби законодавчого закріплення права на дозвілля як окремого об'єкта адміністративно-правового регулювання та базової засади соціально-рекреаційної політики;

– з урахуванням досвіду Французької Республіки сформовано концепцію кодифікації у вигляді Кодексу України про рекреацію, туризм та дозвілля з детальною архітектонікою розділів (права людини, управління, ліцензування і стандарти, ековимоги, надзвичайні/воєнні режими, державно-приватне партнерство, відповідальність, перехідні положення);

удосконалено:

– інтегральну модель соціально-рекреаційної та туристичної діяльності, у якій туризм показано як системний компонент рекреації, що зумовлює специфічні адміністративні режими (просторову мобільність, безпеку, екологічні ліміти);

– аргументацію ризик-орієнтованої архітектури нагляду у сфері туризму та рекреації із прив'язкою інструментів адміністративного інспектування до рівня ризику;

набули подальшої розробки:

– визначення цілісної чотирирівневої системи принципів адміністративно-правового регулювання у сфері соціальної рекреації та туризму (загальноправові, процедурно-гарантійні, матеріально-цільові, секторальні), що дозволяє інтегрувати європейські та міжнародні стандарти з національними нормативними засадами і галузевими потребами;

– пропозиції запровадження інституційної моделі координації через створення та функціонування Національної ради з питань рекреації, туризму та дозвілля з мандатом на міжвідомчу взаємодію, моніторинг імплементації міжнародних зобов'язань і погодження стратегій відновлення галузі;

– розширена періодизація розвитку адміністративно-правового регулювання туризму й рекреації в Україні з виокремленням етапу «воєнного стану» як самостійної фази з власними інструментами та критеріями ефективності.

Переходячи до оцінки основних положень і висновків дисертації, варто зазначити, що в роботі порушені недостатньо розроблені наукові та практичні задачі, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних теоретико-правових питань.

Варто підтримати автора у його висновках, що функціонування соціально-рекреаційної та туристичної діяльності спрямоване на задоволення комплексу соціальних запитів і потреб особистості, що можна умовно поділити на кілька груп. Автором виділені такі групи потреб, як: пізнавальні потреби; естетичні потреби; соціальні потреби; психофізіологічні потреби; емоційно-екзистенційні потреби. Також позитивно оцінюємо підхід автора у висновку, що рекреаційна та туристична діяльність виконує багатофункціональну роль: від простого відпочинку й розваг до складного соціально-культурного феномена, що інтегрує освітні, комунікативні, оздоровчі та світоглядні аспекти життєдіяльності людини.

Також доцільно підтримати автора у його висновках, що в умовах воєнного стану адміністративно-правове регулювання туристично-рекреаційної діяльності має бути спрямоване не лише на забезпечення безпеки та захисту національних інтересів, а й на збереження основоположних прав і свобод громадян. Воєнний стан об'єктивно накладає суттєві обмеження на функціонування туристичної галузі, що вимагає тісної координації та ефективної взаємодії між органами державної влади та суб'єктами туристичного бізнесу для мінімізації ризиків і гарантування безпеки як туристів, так і місцевого населення.

Заслужують на увагу висновки автора у його висновках про те, що для підвищення ефективності механізму адміністративно-правового регулювання необхідним є: 1) доктринальне та нормативне закріплення системи суб'єктів з чітким визначенням рівнів, ролей і компетенцій; 2) запровадження інституцій постійної координації (Національна рада з питань туризму та рекреації, міжвідомчі регіональні платформи, організації управління дестинаціями) з визначеними механізмами планування, моніторингу та обміну даними; 3) стандартизація структури й мінімальних кадрових вимог до підрозділів у громадах; 4) цифровізація адміністративних процедур (єдині реєстри, електронне ліцензування/категоризація, аналітичні панелі показників); 5) запровадження системи критеріїв ефективності та програмно-цільового фінансування, пов'язаного з результатами; 6) інтеграція ризикоорієнтованих та безпекових протоколів у діяльність органів управління; 7) посилення спроможності ДАРТ і його інституційна модернізація.

Необхідно зазначити, що дисертантом власні висновки побудовано не лише на підставі аналітики наукових та нормативно-правових джерел, а й з урахуванням судової практики, статистичних даних та показників Єдиного реєстру судових рішень.

Основні положення роботи знайшли відображення в 5 наукових статтях, з яких 4 статті опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, та 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 3 тезах

доповідей на науково-практичних конференціях.

Вивчення дисертаційного дослідження та його автореферату дає підстави для твердження про ідентичність змісту автореферату й основних положень дисертації. Оформлення дисертаційної роботи зауважень не викликає.

Усе вищезазначене дозволяє зробити висновок, що дисертаційна робота Б.Б. Уманціва написана на достатньому теоретичному рівні та має наукову та практичну цінність.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Загалом позитивно оцінюючи дисертацію Б.Б. Уманціва, водночас вважаємо за необхідне звернути увагу на питання, які могли б слугувати предметом дискусії та обговорення при захисті дисертаційної роботи:

1. Підрозділ 1.1 справляє позитивне враження широтою огляду, утім окремі аспекти, цілком можна посилити. Насамперед варто чіткіше окреслити правові дефініції й розмежувати «вільний час», «дозвілля», «рекреацію» та «туризм» саме в адміністративно-правовій площині (з урахуванням повноважень органів, дозвільних процедур, контролю та відповідальності);

2. У роботі добре окреслено проблематику безпеки в туризмі під час воєнного стану та запропоновано кодифікаційний підхід, однак окремі місця було б варто додати. Передусім бракує чітких посилань на конкретні акти та рекомендації міжнародно-правових інституцій у сфері рекреації та туризму, а також чинні національні підзаконні нормативно-правові акти на місцевому та регіональному рівнях, що б деталізували згадані в роботі процедури евакуації, інформування та навчання.

3. Пропозиція ухвалити Кодекс про рекреацію і дозвілля потребує ґрунтовнішої аргументації в частині структури, змісту та визначення його місця у системі нормативно-правових актів України, з огляду на еventуальні колізії із Кодексом законів про працю, Законами України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про дозвільну систему у сфері

господарської діяльності», «Про адміністративну процедуру», «Про основи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та іншими законодавчими актами.

4. Дисертанту було б бажано чіткіше прив'язати сформовану систему принципів адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні до конкретних норм чинного українського законодавства, щоб поглибити практичну складову та уникнути надмірної теоретизації такої класифікації і очевидного дублювання із принципами, закріпленими в інших законодавчих актах. Крім того, доцільно навести приклади реалізації окремих принципів у практиці публічної адміністрації (наприклад, у сфері ліцензування, категоризації засобів розміщення, забезпечення доступності та інклюзивності), а також окреслити можливі механізми оцінювання рівня їх дотримання. Таке доповнення могло б посилити доказовість і практичну застосовність сформульованої моделі, а також дозволити краще відобразити її вплив на ефективність регулювання туристично-рекреаційної сфери;

5. Попри детальний перелік інституцій, підрозділ 2.1 не передбачає комплексного бачення процедур функціонування уповноважених органів в аналізованій сфері: не окреслено стандартизованих сценаріїв управлінської взаємодії та не ідентифіковано вузлові точки прийняття рішень. Зокрема, не визначеними залишаються: послідовність дій і межі компетенцій під час надання дозволів на масові заходи, категоризації засобів розміщення, погодження туристичних маршрутів; механізми кризових комунікацій і координації суб'єктів у разі надзвичайних подій; порядок інформаційного обміну між центральним, регіональним і місцевим рівнями.

Наведені спірні положення і викладені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка має самостійний і творчий характер, наукову і практичну цінність. Адже наявність дискусійних питань характеризує актуальність і складність теми дослідження та власний підхід дисертанта до їх розгляду.

Підсумовуючи, дозволимо зробити висновок, що дисертація на тему: «Адміністративно-правове регулювання діяльності у сфері соціальної рекреації та туризму в Україні» є завершеним науковим дослідженням, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для розвитку адміністративно-правової науки, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значущістю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 24.07.2013 р., а її автор – **Уманців Богдан Богданович** – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
 професор кафедри адміністративного
 та фінансового права
 Львівського національного університету
 імені Івана Франка



А.М. Школик

