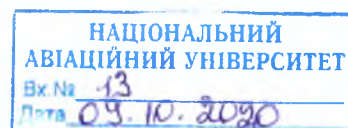


ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, Заслуженого юриста України Курила Володимира Івановича на дисертацію Білої Вікторії Русланівни на тему «Правові форми публічного адміністрування в Україні», поданої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Кожна держава, яка прагне забезпечити високий рівень соціального розвитку, створює правові засади та організаційні умови належного функціонування системи органів публічної адміністрації. З часу здобуття незалежності Україною триває адміністративна реформа, що, насамперед, передбачає зміну принципів взаємодії держави і людини, держави і суспільства. Держава почала поступово відмовлятися від прямого владно-управлінського впливу на суспільні відносини. З метою практичної реалізації концептуальних положень розроблено нові законопроекти та внесено зміни до чинного законодавства. Однак, незважаючи на значні зрушення у напрямку демократизації відносин публічного управління, на сьогодні відсутня цілісна модель правового регулювання діяльності публічної адміністрації, оптимальна правова форма взаємодії її інституцій та відносин з фізичним та юридичними особами.

Реалізація Україною євроінтеграційних прагнень, впровадження людино-центриських принципів, що існують в державах-членах Європейського Союзу, зумовили посилену увагу вчених-правознавців до проблем зовнішньо-організаційної діяльності публічної адміністрації, зокрема, оптимізації інституту адміністративних послуг, удосконалення процедур видання адміністративних актів, розроблення теорії адміністративного договору. Разом з тим, поза широкою науковою увагою дослідників залишається внутрішньо-управлінська діяльність публічної адміністрації, що справляє значний вплив на якість обслуговування населення, стан реалізації прав та свобод людини, рівень корупції та режим законності.



Саме тому виникла необхідність у комплексному теоретичному дослідженні правових форм публічного адміністрування в Україні та обґрунтуванні практичних рекомендації щодо їх покращення з урахуванням євроінтеграційних процесів, формулювання напрямів удосконалення адміністративного законодавства. З огляду на це, дослідження В. Р. Білої є актуальним напрямом наукового пошуку. Актуальність теми також обумовлена необхідністю об'єктивного та всебічного аналізу правових форм публічного адміністрування в Україні та формулювання на цій основі концептуально завершених висновків.

Дисертація виконана відповідно до основних положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 р., затверджених постановою КМУ від 7 вересня 2011 р. № 942, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 роки, затвердженої постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р., № 509-VIII. Дисертація відповідає плану науково-дослідної роботи Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» та безпосередньо торкається НДР «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0107U008696) (стор. 27–28).

Цінність творчого пошуку здобувачки полягає й у тому, що дисертація виконана з урахуванням науково-теоретичних досліджень різних галузей юридичної науки, аналізу не лише чинних нормативно-правових актів, які регулюють питання застосування правових форм публічного адміністрування в Україні, а й законодавства та правозастосовної практики окремих зарубіжних країн. Саме це дозволило вдосконалити понятійно-категоріальний апарат рецензованого дослідження, зокрема, запропонувати власне авторське визначення понять «правовий акт публічного адміністрування», «нормативний

акт публічного адміністрування», «індивідуальний акт публічного адміністрування», «автоматична адміністративна процедура», дослідити особливості адміністративно-процедурної форми діяльності публічної адміністрації та запропонувати напрями підвищення ефективності застосування правових форм публічного адміністрування.

Мета і завдання дослідження (стор. 28–29), їх постановка та послідовність дозволяють розкрити основний зміст теми дисертації. Об'єкт та предмет дослідження сформульовані достатньо чітко та зрозуміло, що і дозволило комплексно проаналізувати поставлену проблему (стор. 29), не виходячи за межі наукової спеціальності.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, які сформульовані у дисертації. Гіпотезою дослідження є те, що на сучасному етапі майже відсутні наукові праці у яких комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права розкриваються питання сутності, системи і структури, особливостей правових форм публічного адміністрування.

У контексті вирішення цієї проблеми запропоновано низку теоретичних положень, змін та доповнень до вітчизняного законодавства, спрямованих на формування концептуальних уявлень та розробки авторської парадигми сучасних правових форм публічного адміністрування в Україні, а також визначення напрямів їх удосконалення та практичних засад підвищення ефективності застосування.

Аналіз дисертації дає підстави вважати, що на всіх етапах дослідження використовувалися загальнонаукові методи пізнання (стор. 29–30), зокрема: діалектичний метод, який дав змогу розкрити предмет дослідження системно, повно, у динаміці, взаємозв'язку його структурних складників; історико-правовий метод, за допомогою якого виявлено концептуальні підходи в дослідженні правових форм діяльності владних суб'єктів адміністративного права; формально-логічний метод, спрямований на дослідження основних понять у роботі; системно-структурний метод, що дав можливість здійснити класифікацію видів правових форм публічного адміністрування, правових

актів, нормативних та індивідуальних актів і процесуальних форм; порівняльно-правовий метод, що використано для окреслення перспектив застосування в Україні зарубіжного досвіду правової об'єктивації діяльності публічної адміністрації. Застосування структурно-логічного методу, методів моделювання та прогнозування дало змогу дослідити сучасний стан правової форми публічного адміністрування та виокремити основні проблеми її застосування, окреслити специфіку реалізації певних її різновидів, формулюванні напрямів вдосконалення та практичних засад підвищення ефективності застосування правових форм публічного адміністрування.

Дисертація В. Р. Білої написана науковою мовою, грамотно, сприймається легко та з інтересом. Список використаних джерел оформлений відповідно до встановлених вимог і налічує 531 найменування.

Основні положення та висновки дисертації викладено у 36-ти наукових публікаціях, серед яких одноосібна монографія, 20 статей, опублікованих у наукових фахових виданнях України, серед яких 9 – у виданнях, включених до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща), 4 статті – в наукових періодичних виданнях інших держав, у тому числі 1 у виданні, що індексується в міжнародній наукометричній базі даних Scopus, а також 12 тез наукових повідомлень на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях і круглих столах.

Отже, **достовірність одержаних особисто дисертантом наукових результатів і висновків**, а також обґрунтованість сформульованих пропозицій і рекомендацій значною мірою зумовлюються актуальністю дослідження та визначаються правильно обраним методологічним підходом до проведеного дослідження, всебічним використанням емпіричного матеріалу, що підтверджується результатами апробації на науково-практичних конференціях та публікаціями у фахових виданнях. Дійсно, ця наукова робота є системним дослідженням сучасних правових форм публічного адміністрування в Україні. Оцінюючи зміст цієї роботи, варто звернутися до тих її положень, які є визначальними для розуміння авторської концепції, логіки, складників отриманої наукової новизни та практичного її значення.

Розділ 1 дослідження присвячено теоретико-методологічним засадам дослідження правових форм публічного адміністрування. Визначено обсяг і зміст поняття «публічне адміністрування» як правової категорії та сфери правової об'єктивації. Розкрито концептуальні підходи в дослідженні правових форм публічного адміністрування та вказано на їх основні недоліки, запропоновано основні напрями подальших досліджень цієї проблеми, що стали основою для формування структури дисертації. У проблемному аспекті висвітлені основні характеристики правової форми як юридичної категорії, встановлено, що на галузевому рівні вона набуває інтегративних якостей, які розкриваються крізь призму її аксіологічних, онтологічних та гносеологічних аспектів існування. Вказано на особливості формування методології дослідження правових форм публічного адміністрування, зокрема обґрунтовано доцільність використання системного підходу.

У **Розділі 2** дисертації представлено авторський підхід до формування концепції правової форми публічного адміністрування в сучасній теорії адміністративного права. Запропоновано логіко-юридичну конструкцію правової форми публічного адміністрування, яку представлено такими елементами, як юридична сила, сфера дії, юридичний зміст, форма фіксації, юридичні наслідки та адміністративна процедура. Вказано, що елементи логіко-юридичної конструкції правової форми публічного адміністрування відображають її сутнісні ознаки й перебувають у стійких зв'язках, коли відсутність однієї зі складових унеможливує регулятивний вплив волевиявлення суб'єкта публічного адміністрування та здатність утворювати правові наслідки. Доведено, що поняття «правова форма публічного адміністрування» займає одне з центральних місць у теорії адміністративного права. Розкрито її структурні та функціональні зв'язки із іншими категоріями та поняттями теорії адміністративного права. Виявлено емпіричну множину правових форм публічного адміністрування, яку упорядковано за допомогою методу класифікації. Запропоновано авторський підхід до формування природної та штучної класифікації правових форм публічного адміністрування. Встановлено особливості взаємодії матеріальних і

процедурних правових форм публічного адміністрування.

У **Розділі 3** досліджено теоретичні та практичні засади застосування правових актів публічного адміністрування. З'ясовано, що правовий акт публічного адміністрування є комплексним поняттям, що об'єднує всю сукупність волевиявлень уповноважених на виконання публічно-владних управлінських функцій суб'єктів адміністративного права. До обсягу поняття правового акта публічного адміністрування запропоновано включити: нормативно-правові акти, індивідуальні акти, у тому числі правові акти управління та адміністративні акти, інтерпретаційні акти, адміністративні договори, акти-дії, акти-волевиявлення. Обґрунтовано необхідність збереження конструкції правового акта управління, визначено його співвідношення з поняттям нормативного, індивідуального та адміністративного актів. Сформульовано визначення нормативно-правового акту публічного адміністрування, з'ясовано його ознаки та проведено класифікацію різновидів. Доведено, що індивідуальний акт публічного адміністрування є абстракцією вищого рівня з категоріальним статусом, що об'єднує всі владні індивідуально-конкретні волевиявлення публічної адміністрації, які залежно від місця в механізмі адміністративно-правового регулювання можна поділяти на: правозастосовні, інтерпретаційні та правореалізаційні акти. Встановлено перспективи вдосконалення доктринального розуміння та нормативної конструкції поняття «адміністративний договір». Запропоновано авторський підхід до конструювання системи адміністративних договорів. Виявлено наявність двох достатньо автономних, якісно своєрідних підсистем нормативного та індивідуального рівнів у системі адміністративно-договірного регулювання публічних відносин.

Розділ 4 присвячено адміністративно-процедурній формі публічного адміністрування та напрямам вдосконалення застосування правових форм публічного адміністрування. З'ясовано особливості процедурної форми публічного адміністрування. Вказано, що адміністративна процедура може й має сприйматися самостійним видом правової об'єктивації діяльності

публічної адміністрації у випадках, коли законодавець не пов'язує нормальний перебіг діяльності з реалізації функцій публічної адміністрації із необхідністю видання правового акта, натомість визначає її результатом акт-дію або акт-волевиявлення. Проаналізовано досвід держав-членів ЄС у формуванні концепції нормативної регуляції відносин публічного адміністрування та практику застосування ними певних правових форм. Наголошено на необхідності вдосконалення положень перспективного адміністративного й адміністративно-процедурного законодавства з урахуванням позитивного досвіду держав-членів ЄС. Запропоновано низку доповнень концептуального характеру до проектів адміністративно-процедурного законодавства, сформовано пропозиції до структури майбутнього Адміністративного кодексу України.

Загалом позитивно відмітимо намагання дисертантки звернути увагу на необхідність вдосконалення правової форми внутрішньо управлінської діяльності публічної адміністрації.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені у дисертації положення можуть бути використані у науково-дослідній сфері – як основа для подальшого вивчення особливостей правових форм публічного адміністрування в Україні; у правотворчій сфері – під час підготовки пропозицій до чинного законодавства України з питань оптимізації та підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування та органів державної влади; у правозастосовній сфері – можуть бути використані з метою вдосконалення діяльності суб'єктів публічного адміністрування; в освітньому процесі – при написанні окремих розділів підручників і навчальних посібників з курсів «Адміністративне право України» та «Адміністративне процесуальне право», при підготовці лекцій і проведенні занять із відповідних тем.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації. З огляду на викладене, констатуємо високий теоретичний рівень представленої дисертації та її практичне значення. При цьому, як і будь-яке оригінальне дослідження, воно має окремі дискусійні положення. У зв'язку з цим, необхідно звернути

увагу наукової громадськості на деякі дискусійні моменти та спірні положення дисертаційного дослідження В. Р. Білої:

1. По тексту роботи вживаються терміни: суб'єкт виконання публічно-владних управлінських функцій, уповноважений на виконання публічно-владних управлінських функцій суб'єкт адміністративного права, орган публічної адміністрації, суб'єкт публічної адміністрації, адміністративний орган. З контексту використання зазначених термінів вбачається, що дисертантка за їх допомоги намагалася позначити різні категорії суб'єктів адміністративного права, які відповідно до закону або на виконання делегованих повноважень виконують функції публічного адміністрування і повинні діяти у відповідній правовій формі. Однак лише на стор. 329 авторкою наводиться обґрунтування термінологічного розмежування понять «орган публічного адміністрування» та «суб'єкт публічного адміністрування». Більш доречним було б викладення таких обґрунтувань на початку дослідження, зокрема, під час характеристики публічного адміністрування у підрозділі 1.1. Загалом питання суб'єкта адміністративного права, діяльність якого повинна отримати правову форму у публічному адміністрування, є істотним та важливим для подальшого розвитку запропонованої концепції правової форми публічного адміністрування.

2. В останні роки у наукових працях висловлюється думка про необхідність заміни понять «форма управління», «форма державного управління» на термін «інструмент діяльності публічної адміністрації». На такі наукові праці є відповідні посилання в тексті дисертації, зокрема, зазначається про існування вказаного підходу (стор. 142, 182, 188, 209). Однак здобувачка не висловила власної позиції стосовно доцільності такої зміни термінологічного апарату науки адміністративного права та співвідношення понять «інструмент діяльності публічної адміністрації» та «правова форма діяльності публічної адміністрації».

3. У результаті вивчення концептуальних підходів у дослідженні правових форм діяльності владних суб'єктів адміністративного права дисертантка доходить висновків щодо основних напрямів їх подальшого

розвитку (стор. 87, 118, 377). Однак з огляду на достатньо ґрунтовний аналіз генези таких уявлень доцільно було б здійснити періодизацію розвитку таких уявлень. Також варто було здійснити більш ретельний аналіз законодавства, що регламентувало застосування правових форм діяльності державних органів на різних етапах формування української державності.

4. Під час аналізу індивідуальних актів публічного адміністрування, вказано на такий їх різновид як правореалізаційні акти (стор. 241, 251–252). Погоджуючись із необхідністю самостійного термінологічного позначення зовнішньої фіксації, яка не пов'язана із застосуванням або тлумаченням норм права діяльності публічної адміністрації, зазначу про доцільність подальших наукових пошуків терміну для таких індивідуальних актів. Семантика обраного здобувачкою словосполучення може призвести до помилкового сприйняття правореалізаційних актів як таких, що спрямовані на реалізацію прав приватних суб'єктів, в той час як у дисертації обґрунтовано їх інше функціональне призначення – виконання норм адміністративного права публічною адміністрацією.

5. Характеризуючи нормативно-правові акти публічного адміністрування, дисертантка вказує на необхідність детальної регламентації локальної нормотворчості (стор. 224–225), як діяльності органів професійного самоврядування із ухвалення обов'язкових для виконання їх учасниками правил. Однак у тексті дисертації не наведено приблизного переліку таких вимог, лише вказано на необхідність державної реєстрації локальних актів та необхідність організації державного контролю за їх змістом (стор. 359). Зважаючи на підхід до змісту публічного адміністрування, варто було б приділити більше уваги питанням правової форми діяльності органів професійного самоврядування.

6. Додаткового обґрунтування під час публічного захисту потребують виділені здобувачкою автоматичні адміністративні процедури (стор. 312–314, 352). Адже публічне адміністрування є цілеспрямованою діяльністю, відтак додаткових аргументів потребує віднесення до правових форм публічного

адміністрування тих дій, що здійснюється без участі та поза волею уповноважених посадових осіб.

7. На жаль, у процесі наукового пошуку дисертантка не використала монографію доктора юридичних наук, Заслуженого юриста України Овчарука С.С. «Адміністративні процедури в умовах формування правової держави: проблеми теорії та практики реалізації: моног. / С. С. Овчарук; за заг. ред. Курила В.І. К.: НУБіП України, 2014. 355 с.», у якій автор глибоко проаналізував досвід провідних держав із сталими демократичними традиціями щодо застосування адміністративних процедур у публічному адмініструванні. Положення цієї роботи значно збагатили б зміст дисертаційного дослідження здобувачки.

Варто зазначити, що наведені зауваження переважно мають дискусійний характер і тому істотно не впливають на позитивну оцінку дисертаційної роботи. Вони викликані інтересом до цього дослідження, новизною та актуальністю питань, що розкриваються авторкою.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам. Зміст автореферату дисертаційного дослідження В. Р. Білої кореспондується із положеннями дисертації, її структурою, отриманими результатами та відображають її основний зміст. Рукопис дисертації оформлений відповідно до вимог МОН України, його тексту властивий формально-логічний спосіб викладення матеріалу. Робота є логічно завершеною та характеризується єдністю форми і змісту та свідчить про особистий внесок дослідниці в юридичну науку, зокрема науку адміністративного права та процесу.

Дисертація В. Р. Білої є самостійним завершеним науковим дослідженням, яке містить нові теоретичні положення й висновки, результати необхідних наукових узагальнень предмета, що досліджується, практичні рекомендації, які в сукупності розв'язують важливу наукову проблему, що має істотне значення для науки адміністративного права і процесу України. Тема і зміст дисертації відповідають спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Таким чином, рецензоване дисертаційна робота «Правові форми публічного адміністрування в Україні» підготовлена згідно з нормативними вимогами до такого виду робіт, а її авторка – Біла Вікторія Русланівна – згідно з пп. 9, 10, 12–13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

завідувач кафедри адміністративного
та фінансового права
Національний університет біоресурсів
і природокористування України
доктор юридичних наук, професор
Заслужений юрист України



В. І. Курило

ПІДПИС ЗАСВІДЧУЮ

Начальник відділу кадрів

М.В. Михайліченко

«08» 10 2020р.