

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента, заслуженого юриста України Теремецького Владислава Івановича – на дисертаційну роботу Білої Вікторії Русланівни «Правові форми публічного адміністрування в Україні», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Україна, з моменту набуття нею статусу незалежної держави, перебуває в умовах суттєвих перетворень у соціальній, економічній, духовній та інших сферах життя. Відбувається реформа публічного адміністрування, ведуться активні дискусії з приводу вдосконалення проектів адміністративно-процедурного законодавства, вирішуються питання запровадження електронного врядування. Все це свідчить про активний поступальний розвиток українського суспільства, демократичні шляхи вирішення проблемних питань, пріоритет інтересів приватних осіб при здійсненні публічного управління і вимагає перегляду усталених уявлень про правові форми діяльності публічної адміністрації в Україні.

Варто погодитися зі здобувачкою, що активне запозичення ідей європейської доктрини адміністративного права та нормативного матеріалу у сфері правового регулювання діяльності публічної адміністрації, як закономірний наслідок триваючих євроінтеграційних процесів, зумовлює появу великої кількості термінів, котрі позначають різні за своїм змістом, а іноді й протилежні поняття, спричиняють формування законодавчих дефініцій, не здатних забезпечити чіткість, ясність і зрозумілість норм права – відповідно, й ефективність правового регулювання, унеможливають формування комплексного теоретичного уявлення про правові форми як основні регулятори відносин держави та суспільства (стор. 25). З огляду на зазначене, дисертаційна робота Білої Вікторії Русланівни на тему: «Правові форми публічного адміністрування в Україні» вбачається актуальною та своєчасною.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.

Дисертаційна робота виконана відповідно до основних положень Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затверджених постановою Кабінету Міністрів України 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 року, 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» за темою «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0107U008696) (стор. 27-28).

Мета дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на підставі узагальнення як існуючого раніше, так і чинного національного законодавства, аналізу вітчизняних і зарубіжних наукових, публіцистичних, довідникових, навчальних та інших джерел виявити сутність, характерні особливості, з'ясувати систему та закономірності розвитку правових форм публічного адміністрування з аналізом кожної з них і сформулювати концепцію правових форм публічного адміністрування (стор. 28).

Об'єкт та предмет дослідження сформульовані вдало і відповідають вимогам МОН України.

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлений досить раціональною та внутрішньо узгодженою структурою дисертаційної роботи. Здобувачка використала численні наукові праці фахівців з філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права, інших галузевих правових наук, в тому числі зарубіжних дослідників. Положення і висновки

дисертації ґрунтуються на нормах міжнародно-правових актів, Конституції України, законодавчих та підзаконних нормативних актів, які визначають правовий режим застосування правових форм публічного адміністрування в Україні. Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять статистичні дані зі справ адміністративної юрисдикції та судових рішень, матеріали судової практики, політико-правова публіцистика, статистичні та аналітичні матеріали, довідкові видання тощо (стор. 31).

Узагальнений в роботі теоретичний і нормативний матеріал аналізується з використанням виваженого методологічного апарату, який включає як загальнонаукові, так і конкретні наукові методи пізнання, зокрема: логіко-семантичний, порівняльно-правовий, системно-структурний, формально-логічний, методи моделювання та прогнозування та інші методи пізнання процесів і явищ. Загалом, методи дослідження є цілком сучасними й обґрунтованими, що стало запорукою успішного вирішення поставлених дисертанткою завдань (стор. 29–30).

Зміст дисертації характеризується високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань. Чітко виражений теоретичний підхід, зокрема, вдало розроблені дефініції, класифікації і критерії, дозволили автору аргументовано визначити власну позицію щодо багатьох дискусійних проблем застосування правових форм публічного адміністрування в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права визначити сутність, систему і структуру, розкрити особливості видів правових форм публічного адміністрування. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем (стор. 31).

Найбільш наочно демонструють наукову новизну, теоретичну та практичну значущість такі положення, висновки, рекомендації та пропозиції, що містяться дисертації:

– дисертанткою запропоновано відійти від традиційного тлумачення правової форми публічного адміністрування та доведено необхідність її розгляду як інтегративної категорії з такими специфічними ознаками, як системність, здатність встановлювати стійкі зв'язки між нормами та інститутами адміністративного права, формальна визначеність, обумовленість функціями держави, юридична значущість (стор. 93–99);

– сформовано логіко-юридичну конструкцію правової форми публічного адміністрування, до якої включено такі елементи, як адміністративна процедура, юридична сила, сфера дії, юридичний зміст, форма фіксації та юридичні наслідки. Надано детальну характеристику кожному з названих складників (стор. 121–131);

– доведено категоріальний статус поняття «правовий акт публічного адміністрування» для систематизації матеріально-правових форм публічного адміністрування, запропоновано впровадити його в терміносистему науки адміністративного права, визначено його зміст, обсяг та ознаки як фіксованого у встановленій формі волевиявлення уповноваженого на виконання публічно-владних функцій суб'єкта адміністративного права, що здійснюється на підставі та у випадках, встановлених законом з метою реалізації завдань і виконання функцій публічного адміністрування та зумовлює настання визначених законом юридичних наслідків (стор. 178–206);

– обґрунтовано самостійне значення процедурних форм у публічному адмініструванні як зовнішнього вираження волевиявлення публічної адміністрації, відображеного в структурованій послідовності дій, які в сукупності дозволяють реалізувати функції публічного адміністрування, мають юридичне значення та здатні викликати безпосереднє настання юридичних наслідків незалежно від правових актів публічного адміністрування (стор. 163, 167, 291–292);

– уявлення про види адміністративних договорів як регуляторів внутрішньо-організаційних відносин публічної адміністрації, зокрема доведено необхідність запозичення європейської практики укладання міжвідомчих адміністративних договорів і договорів про делегування публічно-владних

управлінських функцій (стор. 326–327, 335, 339–340, 360);

– запропоновано напрями використання зарубіжного досвіду правової об'єктивації діяльності публічної адміністрації, серед яких акцентовано на необхідності рецепції досвіду встановлення єдиних стандартів до внутрішньо-організаційної діяльності публічної адміністрації та нормативного врегулювання питань застосування матеріальних правових форм публічного адміністрування у кодифікованому законодавчому акті (стор. 324, 368–369).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять науково-теоретичний і практичний інтерес: у науково-дослідній сфері – як основа для подальшого вивчення особливостей правових форм публічного адміністрування в Україні (довідка про впровадження результатів дисертаційної роботи Університету державної фіскальної служби України від 14.05.2019 р.; довідка про впровадження у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права від 04.11.2019 р.); 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 (довідка про використання в практичній діяльності результатів дисертаційного дослідження Тячівської міської ради Закарпатської області від 15.05.2019 р.; довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження в практичну діяльність юридичної фірми «Arte Law Group» від 16.05.2019 р.); 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 (акт впровадження Університету державної фіскальної служби України від 17.06.2019 р.).

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. У дисертації В. Р. Білої, як і в будь-якому дослідженні, існують спірні та не достатньо обґрунтовані положення, що є підґрунтям для наукової дискусії та наведення додаткової аргументації під час публічного захисту. Зокрема:

1. У підрозділі 1.1 дисертації розкривається сутність і зміст поняття

«публічне адміністрування». Його обсяг здобувачкою вдосконалено шляхом розширення кола суб'єктів такої діяльності (стор. 43–46) та обґрунтованою необхідністю охоплення ним як зовнішньоорганізаційної, так внутрішньоуправлінської діяльності органів публічного адміністрування (стор. 57–58). Однак більш ґрунтовного аналізу потребують напрями публічного адміністрування, ті конкретні види діяльності уповноважених суб'єктів, що охоплюються поняттям «публічне адміністрування». У подальшому такі види діяльності вивчаються, зокрема під час з'ясування місця поняття «правова форма публічного адміністрування» в системі юридичних понять, зокрема його співвідношення з поняттям «функція публічного адміністрування» (стор. 144–146), аналізу видів процедурних форм діяльності публічної адміністрації (стор. 303–307). Однак такої їх короткої характеристики вочевидь недостатньо. Здобувачці варто було б детально проаналізувати основні напрями публічного адміністрування на початку дослідження, що дозволило б сформулювати більш конкретні пропозиції по вдосконаленню чинного законодавства.

2. На сторінках 155-156 дисертації з'ясовується співвідношення понять «правова форма публічного адміністрування» та «суб'єкт публічного адміністрування». Загалом висновки проведеного порівняльного аналізу є обґрунтованими, окрім твердження про те, що концепція правових форм публічного адміністрування повинна вивчати питання правової форми реалізації конкретного владного повноваження безвідносно до суб'єкта його реалізації. Суперечливість такого підходу з'ясовується і самою авторкою, коли вона вивчає структурні правові форми публічного адміністрування і зазначає, що саме структурна форма повинна розглядатися як внутрішня форма організації діяльності системи або конкретного суб'єкта публічного адміністрування (стор. 169), говорить про необхідність розмежування термінологічного позначення нормативно-правових актів єдиноначальних та колегіальних органів публічної адміністрації (стор. 213), доцільність визначення процедур діяльності колегіальних органів публічної адміністрації і колегіальних інституцій, як робочих підрозділів єдиноначальних органів публічної адміністрації (стор. 315) тощо. Загалом проблематиці функціональних зв'язків понять «правова форма

публічного адміністрування» та «суб'єкт публічного адміністрування» варто було б приділити більше уваги.

3. У підрозділі 3.1 дисертації здобувачкою аналізується поняття «правовий акт публічного адміністрування» і вказується на його значенні для узагальнення всіх волевиявлень публічної адміністрації, що мають юридичне значення (стор. 207). Такий підхід є загалом правильним, про що вказано вище. Однак потребує уточнення пропозиція щодо термінування такого явища. Зокрема, враховуючи висновки дослідниці щодо можливості органів публічної адміністрації діяти як у приватноправових, так і публічноправових формах та те, що форми публічного адміністрування є лише частиною публічно-правових форм, які включають в себе і інші види правових форм, використання яких передбачене нормами чинного законодавства (стор. 137), більш доцільним є використання словосполучення «адміністративно-правовий акт публічного адміністрування». Такий підхід дасть змогу позначити галузеву належність правових актів публічного адміністрування та забезпечити семантичну єдність юридичної термінології.

4. На сторінках 260-262 дисертації аналізуються види договірних форм публічного адміністрування, які, на думку здобувачки, не обмежені лише адміністративним договором. Далі на стор. 262 робиться висновок про можливість публічної адміністрації діяти як у публічно-правових, так і приватно-правових формах. Однак не зрозуміло чи визнає авторка правовою формою публічного адміністрування тільки адміністративний договір чи є прибічником доповнення переліку таких форм іншими засобами фіксації узгодженого волевиявлення суб'єктів владних повноважень. Якщо дисертантка відстоює другу позицію, то варто пояснити які саме додаткові різновиди договірних правових форм публічного адміністрування нею пропонуються.

5. В дисертації окреслено концептуальну структуру проекту Адміністративного кодексу України, який нарівні з адміністративно-процедурним кодексом визначатиме питання організації застосування правових форм публічного адміністрування, у зв'язку з чим Вікторія Русланівна пропонує низку важливих та досить цікавих положень (стор. 349–363). Утім вбачається,

що такі пропозиції варто було викласти у відповідних додатках у вигляді опрацьованого Проекту Закону, з тим, щоб можна було спрямувати цей законопроект до відповідного комітету Верховної Ради України.

Викладені зауваження є дискусійними, носять характер побажань та суттєво не впливають на загальну позитивну наукову оцінку рецензованої дисертації.

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату. Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до вимог, встановлених МОН України.

Висновок щодо рецензованого дослідження. Наведене дозволяє зробити висновок, що дисертаційна робота «Правові форми публічного адміністрування в Україні» виконана на належному науково-теоретичному рівні, є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретну наукову проблему, яка має суттєве значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною значущістю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор – Біла Вікторія Русланівна – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**професор кафедри
цивільного права і процесу
Тернопільського національного
економічного університету,
доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України**



В. І. Теремецький