

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента, Заслуженого юриста України Рєзніка Олега Миколайовича на дисертацію Білої Вікторії Русланівни на тему: «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 дослідження. Сьогодні в Україні триває трансформація національної системи публічного управління, кінцевою метою якої є створення сервісної моделі публічного адміністрування на засадах людиноцентризму. В експертному середовищі та серед науковців точаться дискусії щодо визначення основних напрямів реформи української системи публічного управління та її процедурного забезпечення, необхідності та доцільності запозичення існуючих зарубіжних практик нормативної регламентації та організації діяльності органів публічного адміністрування.

За таких умов необхідно створити теоретичну та нормативну конструкції правових форм публічного адміністрування, як зовнішнього вираження і фіксації у праві діяльності суб'єктів, уповноважених на виконання публічно-владних управлінських функцій, визначити їх види, зміст, процедури застосування тощо. Утім, це неможливо без проведення публічного обговорення проблем, що виникають у відносинах між владними та приватними суб'єктами у сфері публічного адміністрування, та їх наукового осмислення, формулювання обґрунтованих пропозицій, спрямованих на імплементацію позитивного зарубіжного досвіду для реального підвищення ефективності виконання публічною адміністрацією покладених на неї завдань і функцій.

Як наслідок, ми спостерігаємо наявність поодиноких праць прикладного характеру та брак ґрунтовних теоретичних розробок з окресленої проблематики. Це негативно позначається не тільки на теорії адміністративного права, а й на практичних аспектах функціонування вітчизняної системи публічного

адміністрування. Існування прогалин в дослідженні зазначених проблем призводять до безсистемного, дезорганізуючого впливу не тільки на процес і право загалом, але й на інші сфери суспільного життя. З огляду на це, актуальність теми дисертаційного дослідження В. Р. Білої не викликає сумнівів.

Дисертація 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. 26–27). У цьому також розкривається актуальність теми дисертаційного дослідження, оскільки пріоритетні напрями розвитку держави, повинні мати своє наукове обґрунтування.

Цінність творчого пошуку автора також полягає у тому, що дисертація виконана з урахуванням науково-теоретичних досліджень різних галузей юридичної науки, аналізу не лише чинних нормативно-правових актів, які регулюють застосування правових форм публічного адміністрування в Україні, а й законодавства окремих держав-членів ЄС. Саме це й дозволило дисертанту вдосконалити понятійно-категоріальний апарат рецензованого дослідження, зокрема, запропонувати власне бачення щодо структури та змісту адміністративного законодавства про публічне адміністрування в Україні.

Мета і завдання дослідження (стор. 27–28), 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. 27), не виходячи за межі наукової спеціальності.

Належна ступінь обґрунтованості та достовірність наукових положень, висновків та пропозицій забезпечується, по-перше, плідним використанням розгорнутої методології наукового дослідження правових явищ; по-друге – рівнем узагальнення теоретичних висновків і поглядів, викладених у вітчизняній та зарубіжній літературі, правових концепціях і відповідних програмах; по-третє, ретельним вивченням джерел позитивного права; по-четверте, належною апробацією результатів дослідження і їх оприлюдненням, відповідно до встановлених МОН України вимог.

За методологічну основу дослідження взято сукупність загальнонаукових та спеціально-правових методів наукового пізнання, застосування яких зумовлене метою, завданнями, специфікою предмета й об'єкта дослідження.

Діалектичний метод становить методологічну основу дисертації та разом зі структурно-логічним методом та методом моделювання був застосований під час з'ясування сучасного стану правової форми публічного адміністрування та основних проблем її застосування, аналізу специфіки реалізації певних її різновидів (підрозділи 2.1, 2.3, 3.1–3.4, 4.1). Системно-структурний метод дав змогу здійснити класифікацію видів правових форм публічного адміністрування, правових актів, нормативних та індивідуальних актів, адміністративних договорів й процедурних форм (підрозділи 2.3, 3.1–3.4, 4.1). Логічний метод дослідження зумовив послідовність викладених суджень і умовиводів. Його застосування сприяло формулюванню такі базові поняття, як «правова форма публічного адміністрування», «правовий акт», «процесуальна форма» та ін. Метод прогнозування використано при розробці та формулюванні напрямів вдосконалення та практичних засад підвищення ефективності застосування правових форм публічного адміністрування (підрозділи 4.2, 4.3).

Джерелами фактичного матеріалу є результати власних досліджень, рейтингові звіти міжнародних організацій, політико-правова публіцистика,

статистичні та аналітичні матеріали, довідкові видання, Інтернет-ресурси тощо.

Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації є достатньо обґрунтованими, з точки зору логіки та методології наукового дослідження. Їхньому отриманню передувала значна робота з аналізу нормативних актів, вітчизняних та зарубіжних наукових джерел, в яких висвітлюються питання правової форми публічного адміністрування. Високий ступінь вірогідності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено використанням значного обсягу літературних джерел – 531 найменування, узагальнених практичних матеріалів й відповідних наукових методів. Це дозволило дисертантці сформулювати низку важливих наукових положень, пропозицій, висновків та рекомендацій.

Структура і зміст роботи переконливо свідчать про теоретичну зорієнтованість роботи, як підґрунтя для подальших досліджень і вирішення практичних питань, пов'язаних з удосконаленням правового регулювання у сфері охорони здоров'я в Україні.

Основні положення дисертації викладено у 36-ти наукових публікаціях, серед яких одна 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, в 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. Таким чином, достовірність отриманих даних і обґрунтовано сформульованих пропозицій визначається правильно обраним методологічним підходом до проведеного дослідження, всебічним використанням емпіричного матеріалу, підтверджується результатами апробації на науково-практичних та наукових конференціях, а також публікаціями у фахових виданнях. Вказане дає підстави стверджувати, що сформульовані в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації мають достатню міру обґрунтованості та достовірності

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів дослідження, наукових оцінок, пропозицій і рекомендацій, теоретичних узагальнень та висновків, які складають основний зміст дисертаційної роботи В. Р. Білої, в значній мірі зумовлюється актуальністю обраної теми та вдалим напрямом дослідження. Дійсно, рецензована наукова робота визначається тим, що у результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, що характеризуються науковою новизною. З урахуванням цього, можна стверджувати, що новизна дисертаційного дослідження проявляється як у самому підході до досліджуваних питань, так і в запропонованому розв'язанні важливих наукових проблем.

У першому розділі дослідження авторка проводить теоретико-методологічну характеристику основних засад дослідження правових форм публічного адміністрування. Цей розділ є своєрідним фундаментом подальшого наукового осмислення авторської парадигми правових форм публічного адміністрування в Україні.

У цьому розділі В. Р. Біла досить вдало вказує на необхідність оновлення доктринальних підходів до поняття та змісту публічного адміністрування як юридичної категорії. Зокрема, дисертантка звертає увагу на необхідність оновлення усталених уявлень про суб'єктів виконання функцій публічного адміністрування, зокрема, визнання ними органів професійного самоврядування суспільно значимих видів діяльності. З урахуванням встановлених особливостей, авторка формулює атрибутивні властивості публічного адміністрування як якісно відмінного концепту реалізації публічно-владних функцій.

Здобувачкою на основі вивчення концептуальних підходів в дослідженні правових форм публічного адміністрування запропоновано основні напрями подальшого розвитку наукової думки, що стали підґрунтям для формування структури дисертації, зокрема, вказано на необхідність вивчення правової форми публічного адміністрування з позицій системного підходу; розвитку теорії правового акта публічного адміністрування; вдосконаленні теорії процедурної форми діяльності публічної адміністрації (стор. 87).

Привертає увагу аналіз правової форми як загально теоретичної категорії, що на галузевому рівні має інтегративні якості, що дають змогу встановити стійкі зв'язки між нормами та інститутами адміністративного права, виразити ззовні, формалізувати діяльність органів публічної адміністрації, і завдяки цьому забезпечити їх вплив на існуючі суспільні відносини у сфері публічного управління, що потребують правового регулювання, надати юридичного значення результатам діяльності учасників адміністративно-правових відносин (стор. 99).

Слід погодитись із запропонованим здобувачкою підходом до конструювання методології дослідження правових форм публічного адміністрування, зокрема, і акцентованим значенням системного підходу, що дозволив проаналізувати їх, як одиничне явище на рівні теорії адміністративного права, та як сукупність родової множини правових актів і юридичних процедур у практиці діяльності публічної адміністрації (підрозділ 1.4.).

У другому розділі дисертації авторка досліджує фундаментальні категорії, у яких розкривається структура правової форми публічного адміністрування в Україні (юридична сила, сфера дії, юридичний зміст, форма фіксації, юридичні наслідки та адміністративна процедура) та її зв'язок із іншими поняттями та категоріями науки адміністративного права. Вказано, що на відміну від усталеного уявлення правова форма є зовнішнім вираженням функцій суб'єктів публічного адміністрування, метод – засобами, якими вони реалізуються. У правових формах публічного адміністрування виражені як методи публічного адміністрування, так і методи адміністративного права. Методу публічного адміністрування не відповідає якась окрема форма, її вид та межі застосування залежать від суб'єкта, що реалізує метод (стор. 154-155)

На підставі комплексного наукового аналізу дисертантка обґрунтовує обсяг поняття «правова форма публічного адміністрування» до якого включено такі її види: нормативні акти управління, індивідуальні акти, адміністративні договори, акти-дії, адміністративні процедури, управлінські програми, автоматичні правові наслідки, акти-плани, акти-волевиявлення (стор. 164).

Слід відзначити глибину наукових розробок проблеми класифікації правових форм публічного адміністрування. Зокрема авторкою вказано на необхідність формування їх природної класифікації як одиничного явища за ознакою здатності утворювати зв'язок права з явищами суспільного життя, що потребують правової регламентації (функціями в адміністративному праві). За цією ознакою розрізнено матеріальні та процедурні правові форми публічного адміністрування (стор. 168-169). Як родову множину, правові форми публічного адміністрування дисертанткою поділено за ознакою змісту на правотворчі, правозастосовні, інтерпретаційні, які, у свою чергу, можуть бути поділені на регулятивні, структурні та правоохоронні (стор. 170). Інші підходи до класифікації правових форм публічного адміністрування віднесено до її штучних варіантів, які мають, перш за все, інструментальну цінність при розробці нормативної конструкції конкретного виду правової форми публічного адміністрування.

У третьому розділі дослідження проаналізовано правові акти публічного адміністрування як комплексну категорію, що об'єднує усю сукупність волевиявлення органів публічного адміністрування як у відносинах з приватними особами, так і між собою та у внутрішньоуправлінських відносинах (с. 184–185). Авторкою наголошено на необхідності збереження теоретичної конструкції «правовий акт управління», що дає змогу відмежувати правові акти публічної адміністрації у публічній та приватній сфері, розробити чітку класифікацію індивідуальних актів публічної адміністрації, виявити ті з них, що мають управлінську природу, запропонувати адекватні процедурні форми їх розробки та прийняття (стор. 192). Здобувачкою слушно зауважено про існування правових актів публічного адміністрування особливого роду – актив-волевиявлень, як атипових індивідуальних правових актів, що об'єднують ті види активності публічної адміністрації, що спрямовані на реалізації повноважень та функцій публічної адміністрації, однак не спричиняють безпосереднього настання юридичних наслідків у вигляді виникнення,

припинення, зміни прав та обов'язків суб'єктів адміністративного права (стор. 197).

Авторкою виявлено основні недоліки сучасного розуміння таких основних правових актів публічного адміністрування, як нормативні акти, індивідуальні акти, адміністративні договори. Запропоновано напрями їх усунення. Здійснено класифікацію кожного з названих видів правових форм публічного адміністрування з метою вироблення конкретних пропозицій по вдосконаленню практики їх застосування в діяльності публічної адміністрації.

У четвертому розділі дисертації В. Р. Білою досліджено напрями удосконалення та засади підвищення ефективності застосування правових форм публічного адміністрування, зокрема, вивчено зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я та можливості його використання в Україні. Звернено увагу на особливості процедурної форми діяльності публічної адміністрації як самостійного інституту адміністративного права, запропоновано вирішення проблематики співвідношення таких її базових категорій, як «адміністративний процес», «адміністративна процедура», «адміністративне провадження» з огляду на їх функціональне призначення у якості правових форм діяльності публічної адміністрації (стор. 288–302).

У контексті наведених положень варто звернути увагу на спробу дисертантки сформулювати оптимальну модель правової об'єктивації публічного адміністрування на основі рецепції досвіду держав-членів ЄС. Цінність також представляють наукові положення щодо прийняття в Україні не лише адміністративно-процедурного законодавства, але й Адміністративного кодексу, який би врегулював би питання організації застосування правових форм публічного адміністрування, зокрема, й у внутрішньоуправлінській діяльності публічної адміністрації, під час взаємодії її органів та інституцій як між собою, так і з державними органами інших гілок влади, особливостей застосування внутрішніх (відомчих) нормативно-правових актів (стор. 372).

Практична і теоретична значущість результатів дисертаційного дослідження. У роботі В. Р. Білої сформульовано важливі для науки адміністративного права теоретичні висновки й практичні рекомендації. Вони можуть бути використані у правотворчій і правозастосовній діяльності, а також у навчальному процесі та науково-дослідній сфері, про що свідчать відповідні акти впровадження.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації. Загалом позитивно оцінюючи дисертацію В. Р. Білої «Правові форми публічного адміністрування в Україні», варто зазначити, що деякі її положення є дискусійними та потребують додаткової аргументації:

1. На стор. 160 здобувачкою вказано на такий різновид правової форми публічного адміністрування, як акт-план, характеристика якого здійснена під час дослідження нормативно-правових актів публічного адміністрування (стор. 229-230). Відтак не зрозуміла позиція авторки щодо видової приналежності актів-планів, а саме: чи властивий їм індивідуальний характер? Чи є вони частиною нормативних та індивідуальних правових актів публічного адміністрування або ж їх доцільно об'єднати в окрему групу правових актів публічного адміністрування?

2. Потребує додаткової аргументації видове розмежування актів-дій. По тексту вживаються поняття «акт-дія», «юридично значима дія», «процедурні акти-дії», «адміністративна дія», «фактична дія». Щодо кожного з названих понять здобувачкою формулюється певне функціональне навантаження в об'єктивації діяльності публічної адміністрації, однак спірним видається застосування такого розпорошеного термінологічного апарату.

3. У підрозділі 4.3. здобувачкою детально проаналізовано кількісні та якісні показники оцінки міжнародними організаціями ефективності правових форм публічного адміністрування в Україні. Водночас статистичні показники діяльності органів публічної адміністрації висвітлені фрагментарно. Більш розгорнута характеристика оцінки практики діяльності органів публічної адміністрації національними інституціями, зокрема під час судового розгляду

справ адміністративної юрисдикції, надала б уявлення про конкретні недоліки правової форми публічного адміністрування. Те саме вкажемо і про характеристику у підрозділі 4.1. основних видів процедурних форм публічного адміністрування (стор. 303-307). Вважаємо, що питання конкретних видів процедурних форм вимагає більш детального аналізу. Зокрема, варто було б запропонувати конкретні модифікації їх юридичних конструкцій.

4. Доцільно було б більше уваги приділити проблематиці розбудови електронного врядування, юридичним наслідкам актів-документів та актів-дій, що мають електронну форму. По тексту роботи авторка звертає увагу на особливості юридичних наслідків правових актів, вчинюваних в електронній формі, але не запропонувала комплексного вирішення цієї проблематики в межах предмета дослідження.

5. На відміну від інших дослідників проблем зовнішньої фіксації діяльності публічної адміністрації, дисертанткою не підтримуються пропозиції щодо нормативного закріплення поняття базового поняття «правова форма публічного адміністрування». Зокрема, на стор. 350 вказано, що його легальна дефініція може обмежити гносеологічний потенціал, через те, що будуть встановлені конкретні межі обсягу і змісту поняття. Загалом, погоджуючись із застереженнями авторки, варто наголосити на доцільності подальших наукових пошуків можливостей створення нормативної конструкції правової форми публічного адміністрування. Орієнтиром у таких наукових розвідках може стати нормативна конструкція адміністративного правопорушення.

Наведені зауваження мають переважно дискусійний характер та не впливають на позитивну оцінку виконаної В. Р. Білою наукової роботи, а здійснений дисертантом творчий доробок заслуговує на повагу і безумовну підтримку.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам. Подана до рецензування дисертація містить раніше не захищені наукові положення та отримані особисто автором нові науково обґрунтовані результати у сфері адміністративно-правової науки, які у сукупності розв'язують важливу

науково-прикладну проблему сучасних правових форм публічного адміністрування в Україні. Дисертація має відповідну наукову цінність і позитивне значення для подальшого розвитку адміністративного права і адміністративного законодавства.

Положення дисертації знайшли належне відображення в опублікованих дисертантом наукових публікаціях. Зміст автореферату у встановленому МОН України обсязі, належним чином кореспондується із дисертацією та її основними результатами. Наведене дозволяє визнати дисертаційну роботу «Правові форми публічного адміністрування в Україні» завершеним самостійним дослідженням, що відповідає вимогам МОН України до дисертацій, поданих на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, а також п. п. 9, 10, 12–13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567. Автор дисертації – Біла Вікторія Русланівна на підставі прилюдного захисту заслуговує на присудження наукового ступеня доктор юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Заступник директора з наукової роботи
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету,
доктор юридичних наук, доцент,
Заслужений юрист України**

Олег РЄЗНІК

