

ВІДГУК

офіційного опонента Чернявської Яни Анатоліївни на дисертаційну роботу Набокової Ольги Геннадіївни на тему «Публічне адміністрування: наукове трактування, види, місце в сучасній системі правових категорій», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність обраної теми.

Дисертаційне дослідження О.Г. Набокової присвячене актуальній сьогодні проблемі правової науки – категоріальному апарату адміністративного права та місцю в ньому поняття «публічне адміністрування». Не зважаючи на значну кількість досліджень, автори яких розглядали специфіку реалізації в Україні публічного адміністрування, рецензована робота є актуальною. Фактори, які про це свідчать, наступні:

- соціально-економічні та політичні зміни, які відбулися в Україні за роки незалежності, свідчать про те, що змінилася роль адміністративного права в сучасній національній системі права. Із галузі, яка виключно забезпечує функціонування органів виконавчої влади, вона поступово перетворилася в галузь, яка максимально сприяє реалізації прав та свобод людини і громадянина, що закріплені в Конституції та інших законах України, закріплює процедури їх реалізації та способи захисту порушених суб'єктами владних повноважень прав і свобод. Не є виключенням в цьому сенсі і публічне адміністрування, яке покликане бути формою зовнішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади. Власне норми адміністративного права закріплюють суб'єктів, які вправі здійснювати публічне адміністрування, підстави та порядок його реалізації, передбачають способи оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного

адміністрування тощо. В межах адміністративного права поступово набули свого розвитку інформаційні правовідносини, що забезпечують прозорість діяльності суб'єктів публічного адміністрування, правовідносини щодо надання публічних послуг, які передбачають порядок надання таких послуг, процедурні правовідносини, які регламентують порядок розгляду адміністративних справ суб'єктами публічного адміністрування, і ін. Разом з тим, прогалини чинного законодавства іноді призводять до того, що на практиці суб'єкти публічного адміністрування зловживають повноваженнями, приймають необґрунтовані рішення, уникають активних дій в ситуаціях, коли такі дії повинні вчинятися, що, як раз, і свідчить про актуальність обраної здобувачем теми дослідження;

- в радянські часи основним завданням адміністративного права було забезпечення ефективної діяльності органів державної виконавчої влади, при цьому, був відсутній інститут адміністративної юстиції та суттєві прогалини існували у сфері правового регулювання процедури реалізації повноважень органів виконавчої влади. Така ситуація призводила до того, що діяльність органів виконавчої влади регламентувалася в основному нормами матеріального адміністративного права, а процедурні норми були представлені в національному законодавстві мінімально. Дослідження публічного адміністрування як однієї із форм зовнішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади сприятиме не тільки розвитку теорії адміністративного права, а й розвитку матеріальних, процедурних та процесуальних норм адміністративного права;

- у зв'язку з тим, що діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування пов'язана із практичною реалізацією вимог Конституції і законів України, питання вдосконалення публічного адміністрування набувають особливого значення. А з урахуванням загальних тенденцій щодо реформування органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та адміністративного права, значної актуальності набуває дослідження

публічного адміністрування, по-перше, як правового явища, по-друге, як базової категорії адміністративного права.

Власне ці проблемні питання свідчать про актуальність теми дисертації для розвитку науки адміністративного права, а також для вдосконалення адміністративного законодавства України.

Тема дослідження О.Г. Набокової відповідає основним положенням Національної стратегії у сфері прав людини та перспективним напрямам кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, що затверджені Рішенням Президії НАПрН України від 18 жовтня 2013 р. № 86/11., а також здійснювалось згідно з науковим проєктом Запорізького національного університету «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711).

Таким чином, варто підкреслити, що публічне адміністрування є актуальним предметом теоретико-правового дослідження.

Дисертаційне дослідження О.Г. Набокової є затребуваним як з позицій правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на удосконалення чинної нормативно-правової бази.

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

Робота, запропонована здобувачкою, характеризується системним підходом до предмету дослідження. Структурно дисертація складається із вступу, трьох розділів, нерозривно пов'язаних між собою, висновків, додатків і списку використаних джерел. Структура повністю відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором. Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується також критичним аналізом наявних літературних джерел юридичного спрямування з проблем визначення публічного адміністрування в науці адміністративного права.

Високий ступінь наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено також використанням відповідних наукових методів – діалектичного, формально-юридичного, логіко-семантичного, системного тощо. Все це дозволило здобувачці сформулювати ряд важливих наукових положень, висновків та рекомендацій.

Висновки, зроблені у дисертації, зокрема пропозиції стосовно з'ясування понять «публічне адміністрування» і «суб'єкти публічного адміністрування» здатні суттєво покращити напрями науки адміністративного права, пов'язані із зовнішньоорганізаційною діяльністю органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації не викликає сумнівів. Положення дисертації ґрунтуються на теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора і матеріалах практики.

Наукова новизна одержаних результатів дисертації визначається тим, що вона є одним із перших у вітчизняній правовій науці цілісним комплексним дослідженням поняття «публічне адміністрування» як категорії адміністративного права.

Дисертантка проаналізувала значний масив спеціальної наукової правової літератури, яка присвячена проблемним питанням визначення публічного адміністрування як категорії адміністративного права. Тема дисертації дозволила здобувачці звернути увагу майже на всі проблеми теорії адміністративного права, наприклад, на недосконалість, суперечливість і неповноту наукового трактування змісту поняття «публічне адміністрування» в наукових і навчально-методичних джерелах.

Характерною рисою дисертаційного дослідження є його теоретико-прикладна спрямованість. Висвітлені здобувачкою пропозиції можуть бути застосовані: науково-дослідній діяльності – у процесі вирішення теоретичних

і прикладних проблем адміністративного права, а також для вдосконалення наукового інструментарію, що використовується під час досліджень адміністративно-правових явищ; нормотворчій діяльності – у процесі вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; правозастосовній діяльності – для покращення діяльності суб'єктів публічного адміністрування; у навчальному процесі – під час підготовки підручників та навчальних посібників із дисципліни «Адміністративне право».

Заслужують на увагу наступні положення дисертації:

– визначено основні передумови виникнення поняття «публічне адміністрування» в адміністративному праві України (підрозділ 1.1). Зокрема, на підставі аналізу інтерналізму та екстерналізму, як двох радикальних по відношенню один до одного напрямів в філософії науки, здобувачка піддала критичному аналізу:

а) внутрішні фактори змін наукового світогляду та впровадження нових категорій у адміністративне право: 1) еволюція наукових традицій; 2) об'єктивна логіка виникнення та розв'язання наукових проблем; 3) внутрішня потреба самої науки проводити експерименти, створювати нові поняття та теорії;

б) зовнішні фактори змін наукового світогляду та впровадження нових категорій у адміністративне право – вплив зовнішнього соціально-культурного середовища. Відповідно, здобувачка в дисертації доводить, що в сучасних умовах інтерналізм та екстерналізм є хибними науковими підходами при визначенні факторів розвитку науки та її категоріального апарату, а тому внутрішні та зовнішні фактори слід розглядати у синтезі, бо лише у сукупності вони ініціюють зміни в науці адміністративного права і її категоріальному апараті (с. 33-35).

– дискусійними, але переконливими є думки здобувачки стосовно того, що старі терміни «державне управління» та «виконавчо-розпорядча діяльність» не можуть сьогодні в повному обсязі розкрити специфіку

діяльності виконавчої влади, а нові терміни (серед яких опинився і термін «публічне адміністрування») не завжди справляються з поставленим науково-методологічним завданням (с. 99-100). Здобувачка підкреслює, що фундаментальні колись категорії адміністративного права як «виконавчо-розпорядча діяльність» та «державне управління», не мають сьогодні такого науково-методологічного значення в адміністративному праві, яке мають категорії «законодавча діяльність» та «правосуддя» в теорії держави та права і конституційному праві. Виникнення ж в адміністративному праві поняття «публічне адміністрування» не тільки не пояснило специфіку функціонування органів виконавчої влади в порівнянні із законодавчою і судовою гілками державної влади, а породило безліч авторських наукових підходів, які неузгоджені між собою і суперечать один одному. Це дало привід здобувачці зробити висновок, що в адміністративному праві зберігаються старі і укорінені уявлення про адміністративно-правові явища, які дуже повільно змінюються та модернізуються;

— аналіз запропонованих в науковій літературі визначень понять «законодавча діяльність», «правосуддя» і «публічне адміністрування» дозволив здобувачці виявити загальні для таких дефініцій проблеми, а саме: а) вони позбавлені наукового обґрунтування; б) вони сформульовані у формі гасел чи тривіальних суджень; в) вони переповнені твердженнями, які в юридичній науці не потрібно ні доводити, ні спростовувати, бо вони складають основи правознавства; г) вони позбавлені теоретичного і практичного значення (с. 101);

— на підставі аналізу думок, викладених у науковій літературі, здобувачка виділяє три основні концепції публічного адміністрування: 1) концепцію публічного адміністрування як внутрішньоорганізаційної діяльності в органах публічної влади; 2) концепцію публічного адміністрування як зовнішньоорганізуючої діяльності органів виконавчої влади та інших владних суб'єктів; 3) поліструктурну концепцію публічного адміністрування. Кожна із зазначених концепцій ґрунтується на своїх

теоретичних засадах, має свої переваги і недоліки, що детально розкривається в дисертації у підрозділах 2.2, 2.3 і 2.4 дисертації (с. 115-157);

– такими, що систематизують теорію адміністративного права, є висновки здобувачки про те, що в межах концепції публічного адміністрування як зовнішньоорганізуючої діяльності органів виконавчої влади та інших владних суб'єктів, склалося три наукових підходи: 1) неусвідомлена підтримка положень даної концепції, тобто адміністративісти характеризують публічне адміністрування як зовнішньоорганізуючу діяльність, але не дають пояснень чому саме так, а не інакше слід трактувати зміст поняття «публічне адміністрування»; 2) усвідомлена підтримка положень даної концепції, але із додатковими вимогами та критеріями щодо змісту публічного адміністрування, в результаті чого публічне адміністрування розглядається лише як один із видів зовнішньої діяльності, що здійснюють органи виконавчої влади та інші владні суб'єкти, звужуючи його зміст до публічно-сервісної діяльності; 3) обґрунтування концептуальних засад даної концепції, в результаті чого вся зовнішня діяльність органів виконавчої влади та інших владних суб'єктів характеризується одним терміном «публічне адміністрування» (с. 141);

– заслуговують уваги висновки здобувачки, що предмет адміністративного права складають наступні суспільні відносини: 1) суспільні відносини у сфері реалізації публічного адміністрування; 2) внутрішньоорганізаційні (внутрішньо-управлінські) відносини, що складаються в середині публічно-владних суб'єктів (відносини субординації, службові відносини і ін.); 3) адміністративно-деліктні відносини, якщо суб'єктом адміністративно-юрисдикційної діяльності виступають не органи (їхні посадові особи) виконавчої влади та місцевого самоврядування, а інші публічно-владні суб'єкти; 4) суспільні відносини, які складаються в ході розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів (с. 186-187);

– цікавими та перспективними для розвитку адміністративного права є висновки здобувачки стосовно поділу суб'єктів адміністративного права на

три види: 1) публічні адміністрації – суб'єкти публічного адміністрування та інші публічно-владні суб'єкти, які в передбачених національним законодавством випадках можуть бути учасниками адміністративно-правових відносин (Президент України, СБУ, прокуратура і ін.); 2) публічні службовці як учасники внутрішньоорганізаційних (внутрішньо-управлінських) відносин в органах публічної влади; 3) приватні особи (с. 191).

Автором дисертації розроблено й інші наукові положення, які є новими для теорії адміністративного права і процесу. Також варто підтримати розроблені здобувачем пропозиції та рекомендації щодо внесення змін до діючого адміністративного законодавства.

У цілому дисертація носить завершений характер, мета дослідження досягнута, завдання роботи виконані.

Повнота викладу наукових положень дисертації в опублікованих працях.

Основні положення та результати дисертації викладено у 7 наукових публікаціях, із них 3 статті опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні та 3 тези доповідей на науково-практичних конференціях.

Автореферат у цілому відображає зміст дисертації.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

Оцінюючи належним чином зміст дисертаційного дослідження, вважаємо необхідним надати ряд зауважень щодо положень роботи, які потребують уточнення. Крім того, окремі зауваження стосуються спірних питань і потребують від дисертанта, як вбачається, додаткової аргументації.

1. Підрозділ 1.1 дисертації присвячено історичним та методологічним передумовам виникнення поняття «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. Разом з тим, в цьому

підрозділі аналізуються лише загальні підходи науковців до визначення причин і передумов розвитку науки адміністративного права та її категоріального апарату. З огляду на тему дисертації, доречно було б в межах цього підрозділу виділити і охарактеризувати історичні етапи розвитку наукової думки про публічне адміністрування, адже уявлення про це правове явище, наприклад, у радянському адміністративному праві взагалі були відсутні, а сучасна доктрина адміністративного права іноді трактує публічне адміністрування у широкому та вузькому значеннях.

2. Забагато уваги приділяється в дисертації особливостям визначення в науковій літературі понять «законодавча діяльність» і «правосуддя» (підрозділ 1.2), адже, як зазначає сама автор, «напрацювання суміжних юридичних наук щодо визначення понять «законодавча діяльність» і «правосуддя» не можливо використати для розкриття сутності діяльності суб'єктів виконавчої гілки влади, яку більшість сучасних науковців іменують «публічне адміністрування» (с. 79).

Вважаємо, що тема дисертаційного дослідження дозволяє зосередитись виключно на тій публічно-владній діяльності, яка, по-перше, допомагає визначитись із особливостями діяльності виконавчої влади, по-друге, допомагає розповсюдити категорію «публічне адміністрування» на інші види публічно-владної діяльності, наприклад, на діяльність органів місцевого самоврядування.

3. Здобувачка виділяє серед видів публічного адміністрування такий вид як правоохоронне публічне адміністрування, яке, на її думку, охоплює собою контрольно-наглядову, профілактичну діяльність та діяльність щодо забезпечення виконання приватними особами своїх обов'язків у публічно-правовій сфері (с. 192).

При цьому, здобувачка не називає критеріїв, за якими можна було б дані види публічно-владної діяльності виділити як окремий вид публічного адміністрування. Цілком погоджуючись із зробленим здобувачкою висновком, вважаємо, що його слід було належним чином аргументувати.

3. У підрозділі 3.2 дисертації здобувачка акцентує увагу на тому, що публічне адміністрування набуває свого прояву у будь-яких проявах зовнішньоорганізаційної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (с. 178-179). Разом з тим, в дисертації не розкриваються особливості публічного адміністрування, наприклад, у публічно-сервісній, правотворчій, юрисдикційній чи будь-яких інших сферах. Такі відмінності об'єктивно існують і чи є сенс на такі відмінності законодавцю звертати увагу у майбутньому, коли термін «публічне адміністрування» почне використовуватись і в національному законодавстві.

4. Аналіз положень дисертації, які присвячені особливостям публічного адміністрування, показує, що здобувач обмежено використовує практику суб'єктів публічного адміністрування для підтвердження своїх висновків.

Вважаємо, що дисертаційне дослідження тільки б виграло, якби матеріали практики були в достатній мірі використані при характеристиці особливостей реалізації публічного адміністрування в Україні.

Проте, вищенаведені зауваження, які у певній мірі носять характер уточнень і побажань, не впливають на загальну позитивну оцінку якості виконаної здобувачкою роботи.

ВИСНОВОК

Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел з проблематики дисертаційного дослідження. Автор сформулювала свої висновки, які здатні стати значним внеском у розвиток вітчизняної науки адміністративного права і процесу.

Дисертаційна робота на тему «Публічне адміністрування: наукове трактування, види, місце в сучасній системі правових категорій» є самостійною кваліфікаційною науковою працею, яка за важливістю проблеми, обсягом виконаного дослідження та його науковим рівнем,

отриманими науково обґрунтованими результатами у сукупності має вагоме значення для розвитку вітчизняної юридичної науки, відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 (із змінами), а її автор – Набокова Ольга Геннадіївна – заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

кандидат юридичних наук,
голова Корабельного районного суду
м. Миколаєва



Я.А. Чернявська