

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Гречанюка Сергія Костянтиновича на дисертацію Каменської Ніни Петрівни «Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика», подану на здобуття наукового ступеня доктора 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.

В умовах проведення демократичних перетворень в Україні діяльність публічної адміністрації орієнтована на надання публічних послуг суб'єктам, ненаділеним владними повноваженнями, тобто сервісне публічне управління. При цьому таке обслуговування фізичних та юридичних осіб органами публічного адміністрування, як правило, здійснюється за ініціативою вказаних суб'єктів, а саме їхніми зверненнями в адміністративному порядку. Звернення до публічної адміністрації є універсальним засобом порушення не тільки проваджень спрямованих на надання адміністративних послуг, але й багатьох інших адміністративних проваджень як неконфліктного, так і конфліктного характеру (щодо захисту порушених суб'єктивних прав, основних свобод тощо). Систематичний аналіз органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування звернень громадян показує на скільки ефективним є функціонування даних органів у вирішенні проблем, що хвилюють пересічних громадян. Так, на чому справедливо наголошує й дисертант, згідно офіційних статистичних даних тенденція спілкування фізичних та юридичних осіб з публічною адміністрацією стає все більш популярною.

Разом з тим, не кодифікованість адміністративно-процедурного законодавства негативно позначається на реалізації права на звернення в адміністративному порядку. Процедури розгляду звернень юридичних осіб, ініційованих в загальному порядку, залишаються не унормованими на законодавчому рівні взагалі. Значна кількість нормативних положень Закону України «Про звернення громадян», у тому числі, в процесуальному аспекті не відповідають об'єктивним умовам сьогодення не говорячи вже про європейські вимоги до означеної сфери.

Не зважаючи на те, що вектором сучасної адміністративно-правової доктрини є безумовний пріоритет прав і свобод людини у її відносинах з

публічною адміністрацією проблеми інституту звернень фізичних та юридичних осіб до суб'єктів публічного адміністрування до недавнього часу вивчалися фрагментарно, або взагалі оминалися увагою.

З огляду на викладене, тема дисертації Н.П. Каменської «Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика» на часі. Актуальність обраної дисертантом теми наукового дослідження, також підтверджується тим, що її зміст корелюється з широким спектром наукових програм, планів тем, зокрема: Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Національною стратегією у сфері прав людини, схваленою Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015; Загальнодержавною програмою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженою Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV; Планом заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи, затвердженим Указом Президента України від 12 січня 2011 р. № 24/2011; програмою науково-дослідної роботи кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України «Правове регулювання управлінської та правоохоронної діяльності в сфері оподаткування» (номер державної реєстрації 0112U001826).

Тема дисертації затверджена рішенням Вченої ради Національного університету державної податкової служби України 20.04.2011 р.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків, рекомендацій.

Аналіз наукової праці Н.П. Каменської свідчить, що ступінь обґрунтованості основних положень, висновків і рекомендацій є достатнім. Простежується узгодженість викладення відповідного матеріалу зі змістом дисертації. Наукові положення дисертації є результатом наукового пошуку дисертанта відповідно до сформульованої мети і завдань дослідження. При цьому об'єкт та предмет дослідження Н.П. Каменською визначено чітко, згідно із обраною темою дисертації.

З позитивного боку варто оцінити значну кількість теоретичних та емпіричних джерел творчо опрацьованих дисертантом. Їх перелік відповідно до рукопису становить 729 найменувань. Серед них: праці українських і зарубіжних науковців, вітчизняні та зарубіжні джерела адміністративно-процесуального законодавства, акти міжнародного законодавства, навчально-методичні матеріали, а також статистичні дані.

Застосовані прийоми і методи наукового пізнання (як загальнонаукові, так і спеціальні) дозволили Н.П. Каменській розглянути досліджувану проблематику у

динаміці й взаємозв'язку із низкою явищ об'єктивної дійсності. У результаті правильного підходу до методології дослідження дисертантом успішно реалізовано визначені завдання та досягнуто мети дослідження.

Побудова структури дисертації є логічною, а виклад матеріалу послідовним. Структура наукової роботи: вступ, 5 розділів, 18 підрозділів, висновки до розділів, загальні висновки, додатки, список використаних джерел.

Загальний обсяг дисертації (479 сторінок) та основний текст (367 сторінок) відповідають встановленим вимогам. Наукова робота написано грамотно, виклад матеріалу науковий.

Все викладене є переконливим свідченням обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, які містяться у дисертації Н.П. Каменської та виносяться на захист.

Наукова новизна положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації. Практичне значення одержаних результатів дослідження.

Схвально, що наукова робота Н.П. Каменської є однією з перших спроб комплексно, з урахуванням сучасних тенденцій діючого законодавства, на основі досягнень вітчизняної юриспруденції сформувати комплексний підхід до вирішення проблеми концептуалізації інституту звернень до публічної адміністрації у вітчизняній парадигмі адміністративного права та визначити на цій основі пріоритетні шляхи удосконалення законодавства за тематичним напрямом і діяльності публічної адміністрації щодо розгляду та вирішення справ за зверненнями фізичних та юридичних осіб в адміністративному порядку.

Варто погодитися, що підхід дисертанта до дослідження генези розуміння правової природи звернень до публічної адміністрації та законодавства за тематичним напрямом крізь призму окремих історичних періодів (підрозділи 1.1 та 1.2 дисертації) відзначається певною новизною. У першому випадку до таких періодів Н.П. Каменською віднесено: Російська імперія, СРСР, Україна за часів незалежності. В іншому, – Київська Русь, Галицько-Волинська держава, Велике князівство Литовське, Московія, Російська імперія, СРСР, Україна за часів незалежності.

Спираючись на правозастосовну практику, є підстави стверджувати про правильність наукового підходу (окресленого у положеннях наукової новизни дисертації) дисертанта до сприйняття звернень як дозволеної законом форми реалізації та/або захисту фізичними і юридичними особами інших суб'єктивних прав та основних свобод, а також юридичного засобу за допомогою якого названими суб'єктами реалізується право вимоги необхідної їм поведінки (підрозділ 1.3, висновки за розділом 1).

Доречною вбачається типологія звернень до публічної адміністрації, запропонована Н.П. Каменською (підрозділ 1.3 дисертації), що відображає суттєві ознаки прояву останніх в об'єктивній реальності, а в подальшому сприятиме їх узагальненій законодавчій систематизації. Тому що, як справедливо зауважує й дисертант, загальноновизнаний перелік звернень до публічної адміністрації відсутній як у науці, так і законодавстві.

Заслуговує на увагу власний погляд дисертанта на систематизацію принципів інституту звернень до публічної адміністрації України (всезагальності, гарантованості, безоплатності, відкритості, обґрунтованості, ефективності, контролю та аналізу) з розкриттям змістовного наповнення кожного із них (підрозділ 1.4 дисертації).

Досягненням автора в умовах євроінтеграційних процесів можна вважати визначення особливостей правового статусу ініціаторів звернень досліджуваного різновиду та публічної адміністрації як суб'єкта їх розгляду крізь призму принципів Резолюції Комітету Міністрів Ради Європи від 28 вересня 1977 р. № (77) 31 «Про захист особи щодо актів адміністративних органів» (підрозділи 2.2., 2.3 дисертації).

Істотну практичну значущість мають конкретні пропозиції дисертанта спрямовані на поліпшення правового та організаційно-правового забезпечення діяльності публічної адміністрації у площині розгляду та вирішення звернень фізичних та юридичних осіб (підрозділ 2.3 дисертації). При цьому Н.П. Каменською окреслено шляхи їх реалізації у практичній площині.

Цілком слушним є підхід дисертанта до розкриття змісту міжнародної системи захисту права на звернення до публічної адміністрації через призму особливостей її функціонування в Україні. Абсолютно справедливо серед системи міжнародно-правових засобів, спрямованих на поновлення права на звернення до публічної адміністрації, Н.П. Каменською виокремлено міжнародно-правові документи щодо захисту права на звернення до публічної адміністрації, міжнародні інституції з питань захисту такого права (Комітет ООН з прав людини та Європейський Суд), рішення міжнародних судів, у частині, що стосується предмету дослідження (підрозділ 5.1 дисертації).

Схвально, що дисертантом проаналізовано не тільки особливості функціонування вказаних правозахисних інституцій, але й проаналізовано причини визнання Комітетом ООН з прав людини та Європейським Судом індивідуальних звернень про захист прав і свобод гарантованих відповідними міжнародними домовленостями неприйнятними. Більше того, Н.П. Каменською розроблено низку заходів впровадження міжнародних механізмів захисту права на звернення до публічної адміністрації у вітчизняну практику публічного

адміністрування (стор. 16–17 дисертації), які характеризуються вагомим прикладним значенням.

Дисертанткою у кожному розділі наукової роботи з урахуванням існуючих на сьогодні позицій українських і зарубіжних вчених, що стосуються предмета дослідження, аналізу вітчизняного та зарубіжного адміністративно-процесуального законодавства з позицій системного підходу чітко визначено, послідовно проаналізовано та конкретно вирішено окреслені у межах завдань розглядуваної дисертації проблеми. Дисертація є цікавою та вигідно відрізняється на фоні інших наукових робіт своєю новизною, своєрідним авторським баченням.

В цілому положення наукової новизни наукової роботи Н.П. Каменської заслуговують позитивної оцінки та підтримки. Крім того, вони мають не тільки істотну теоретичну значущість, але й вагоме практичне значення свідченням чого є їх використання у процесі виконання науково-дослідних робіт та викладанні адміністративно-правових дисциплін, підготовці проектів правових актів, у практичній діяльності окремих органів публічної адміністрації та суб'єктів, ненаділених владними повноваженнями (що підтверджується низкою відповідних актів впровадження та довідками, стор. 17–18 дисертації).

Повнота викладення наукових висновків, положень і рекомендацій в опублікованих працях.

Основні положення та висновки дисертації достатньо повно відображено у 56 публікаціях, з яких: 1 – одноосібна монографія, 28 – наукових статтях, 23 з яких опубліковано у вітчизняних фахових виданнях, 5 – у зарубіжних наукових виданнях (4 з яких включено до переліку фахових), а також тезах 27 доповідей на міжнародних і всеукраїнських наукових і науково-практичних конференціях, семінарах тощо.

Зміст дисертації повністю відповідає паспорту спеціальності 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». У свою чергу, автореферат відповідає змісту дисертації Н.П. Каменської та повною мірою відображає основні результати даної наукової роботи.

Підготовлена та видана монографія Н.П. Каменської «Правові засади інституту звернень до публічної адміністрації» містить узагальнені результати відповідного наукового дослідження автора та відображає опубліковані раніше у вітчизняних та зарубіжних фахових виданнях публікації про отримані наукові результати за темою дисертації.

Оформлення дисертації, автореферату та монографії відповідає закріпленим в нормативному порядку вимогам до робіт такого рівня.

Зауваження та дискусійні положення.

1. Н.П. Каменською диференційовано об'єкти звернень до публічної адміністрації за специфікою, породжуваних даними зверненнями, правовідносин.

Серед відповідних різновидів дисертантом виокремлено: участь в управлінні державними справами; отримання індивідуально визначеної інформації; набуття, реалізація, захист (оспорюваних чи неоспорюваних) визначених законом благ, що позначаються матеріальним або нематеріальним характером (стор. 121–122 дисертації). Вочевидь, що означена класифікація не є досконалою, оскільки перший і другий класифікаційні ряди перекриваються третім видом. За таких обставин очевидно, що запропонований розподіл об'єктів звернень до публічної адміністрації порушує вимогу щодо єдності підстав класифікації.

2. Розділ 2 дисертації Н.П. Каменської називається «Характеристика адміністративно-правових відносин у сфері звернень до публічної адміністрації». Однак цей розділ не містить окремого підрозділу безпосередньо присвяченого узагальненій характеристиці адміністративно-правових відносин, що складаються в досліджуваній площині. На наш погляд, така позиція дисертанта потребує додаткової аргументації на користь саме такої структури кваліфікаційної роботи.

3. Крім того, розділ 3 розглядуваної наукової роботи має назву «Зміст і значення проваджень у справах за зверненнями до публічної адміністрації». Разом з тим, ні у змісті вказаного розділу дисертації Н.П. Каменської, ні у висновках до розділу та загальних висновках дисертації не окреслено те, яке все-таки значення мають виокремлювані дисертантом провадження?

4. З нашої точки зору, потребує уточнення задекларований ступінь наукової новизни окремих положень і висновків дисертації.

4.1. По-перше (стор. 14 дисертації), Н.П. Каменська зазначає, що нею вперше здійснено оцінку відповідності вітчизняних законодавчих актів, що регулюють відносини у сфері звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації, європейським принципам належного урядування, визначеним у Білій книзі Європейського урядування. Виникає логічне запитання: «Про які конкретно принципи йдеться?». Також видається доречним прояснити те, чим обумовлюється необхідність здійсненого дисертантом аналізу? Тим більше, у межах викладення новизни одержаних результатів, також вказується на удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності у сфері звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації, у частині його адаптації до основних європейських принципів належного урядування (стор. 14–15 дисертації).

4.2. По-друге (стор. 17 дисертації), в новизні Н.П. Каменською задекларовано, що дістала подальшого розвитку ідея новелізації адміністративно-процедурного законодавства. Які теоретичні положення дисертації Н.П. Каменської підтверджують викладене?

5. В обґрунтування актуальності дисертації (стор. 5–6) автор зазначає, що електронні петиції незважаючи на консультативний характер, аналогічно

зверненням до публічної адміністрації, стають все більш популярним засобом взаємодії соціуму з публічною владою. У підрозділі 1.3 (у межах висвітлення різновидів звернень до публічної адміністрації виокремлюваних за різними класифікаційними підставами) характеризуються й електронні петиції. За результатами аналізу змісту цього підрозділу нам не вдалося з'ясувати: у розумінні дисертанта електронні петиції є зверненнями до публічної адміністрації чи ні? Якщо так, то до якого різновиду, на думку дисертанта, вони належать?

6. У загальних висновках (стор. 363 дисертації) дисертант наголошує на необхідності систематизації адміністративно-процедурного законодавства. Крім того, у підрозділі 3.4 дисертації проаналізовано проблематику систематизації адміністративно-процедурного законодавства про звернення до публічної адміністрації. У контексті викладеного Н.П. Каменською внесено комплекс пропозицій щодо вдосконалення проекту Адміністративно-процедурного кодексу України № 11472 від 03.12.2012 р. З цього приводу, на наш погляд, потребує уточнення з викладенням відповідної аргументації особиста позиція дисертанта у частині того, все-таки доцільно йти шляхом кодифікації відповідного адміністративно-процедурного законодавства чи прийняття закону про адміністративну процедуру?

Зауважимо, що викладені зауваження у своїй переважній більшості є дискусійними або мають уточнюючий характер. Ці зауваження не знижують рівень теоретичної та практичної значущості рецензованої наукової роботи, а також рівень наукової новизни отриманих Н.П. Каменською у межах цієї роботи результатів.

Наукове дослідження Н.П. Каменської є гідним внеском у розвиток адміністративного права та може слугувати теоретичною основою для подальшого вивчення проблем звернень фізичних та юридичних осіб в адміністративному порядку.

Висновок.

Дисертація Каменської Ніни Петрівни «Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика» є самостійною завершеною науковою працею, в якій матеріал викладено системно, послідовно та логічно, в ній отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретну наукову проблему концептуалізації інституту звернень до публічної адміністрації у вітчизняній парадигмі адміністративного права та визначення на цій основі пріоритетних шляхів удосконалення законодавства за тематичним напрямом і діяльності публічної адміністрації щодо розгляду та вирішення справ за зверненнями фізичних та юридичних осіб в адміністративному порядку.

Дослідження «Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика» виконане на належному науковому рівні, відповідає за своїм змістом,

теоретичним рівнем, науковою обґрунтованістю, новизною та оформленням пп. 9, 10, 12, 14 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567; Вимогам до оформлення дисертацій, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 р. № 40, а його автор – Каменська Ніна Петрівна заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету,
доктор юридичних наук, професор**



С.К. Гречанюк

Підпис С.К. Гречанюк
Завіряю:
Зав. загальним відділом Гречанюк С.К.