

*До спеціалізованої вченої ради Д 27.855.02
у Національному університеті державної
фіскальної служби України
Київська обл., м. Ірпінь, вул. Сидорова, 35*

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Гриценка
Володимира Григоровича на дисертаційне дослідження КАМЕНСЬКОЇ
Ніни Петрівни «Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та
практика», подане на здобуття наукового ступеня доктора юридичних
наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право**

*Актуальність теми дослідження та її зв'язок з науковими
проблемами.* На поточному етапі розвитку України відбувається перебудова
сфери публічного адміністрування виходячи з позицій антропоцентристської
ідеології. За таких обставин органи державної виконавчої влади та місцевого
самоврядування у процесі взаємодії з фізичними та юридичними особами
намагаються наблизитися до правових, демократичних стандартів
розвинутих європейських країн, у тому числі вирішити ті проблеми, що
породжують конфліктні ситуації у межах їх функціонування. Одним із
основних джерел інформації про відповідні проблемні питання є звернення в
адміністративному порядку. За результатами звітного періоду (кварталу,
півріччя, року) кожним органом державного управління центрального та
місцевого рівнів відповідно до Указу Президента України від 7 лютого 2008
р. № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та
гарантування конституційного права на звернення до органів державної
влади та органів місцевого самоврядування» аналізуються та узагальнюються
питання, що порушуються фізичними особами у зверненнях в
адміністративному порядку. Їх опрацювання дає чітке уявлення про стан
організації роботи органів публічного адміністрування в окресленій площині.
Узагальнення відповідних звернень згідно із Класифікатором звернень
громадян, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 24

вересня 2008 р. № 858, дає відповідь на те, які питання хвилюють найбільше суб'єктів звернення.

Робота зі зверненнями є важливою складовою діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. На жаль, обов'язок названих органів узагальнювати інформацію про звернення юридичних осіб за певними критеріями в нормативному порядку не визначено. Крім того, всупереч Концепції адміністративної реформи в Україні, адміністративно-процедурне законодавство до цього часу не систематизовано. Розроблені проекти Адміністративно-процедурного кодексу України та Закону України про адміністративну процедуру, які орієнтовані на забезпечення ефективної реалізації й захисту прав фізичних та юридичних осіб, на розгляді Верховної Ради України відсутні. Суспільні зв'язки, що складаються у площині взаємодії фізичних та юридичних осіб з публічною адміністрацією унеможливлені безсистемно, при цьому діюче законодавство за тематичним напрямом потребує удосконалення, що обумовлюється сучасними реаліями.

В Україні спостерігається недостатня теоретична розробка проблематики звернень фізичних та юридичних осіб в адміністративному порядку. Актуалізація відповідних проблем на науковому рівні спонукатиме активізацію законодавчої роботи у відповідному напрямку та виконання Україною, як членом Ради Європи, зобов'язань щодо систематизації адміністративно-процедурного законодавства. Тому вирішення проблеми концептуалізації інституту звернень до публічної адміністрації на доктринальному рівні є своєчасним та необхідним. Тема дисертації І.П. Каменської «Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика» безперечно є цінні досить актуальною.

Дисертація відповідає завданням та/або основним напрямкам: Плану заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, затвердженим Указом Президента України від 12 січня 2014 р. № 24/2014; Загальнодержавної програми адаптації

законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV, Програмі 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).

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій сформульованих у дисертації. Ознайомлення зі змістом дисертації дозволяє констатувати обґрунтованість та достовірність основних її положень, висновків та рекомендацій. Достатньо обґрунтованими та різноманітними є як теоретична, так і емпірична основи роботи.

Так, список використаних джерел складає 729 найменувань. Це наукові, науково-публіцистичні праці, акти вітчизняного, зарубіжного та міжнародного законодавства, навчальні джерела, а також офіційні статистичні дані (Уряду, органів центральної виконавчої влади, Урядового уповноваженого у справах Європейського суду, матеріали правозастосовної практики іноземних міжнародних інституцій). Теоретичний та емпіричний матеріал опрацьовано Н.П. Каменецькою на високому рівні, в результаті чого їй вдалося сформулювати шість важливих для науки адміністративного права та правозастосовної практики у сфері публічного адміністрування, достовірних та обґрунтованих положень, висновків і рекомендацій.

Дисертацією обґрунтовано визначено:

мету дослідження: формування комплексного підходу для вирішення проблеми 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;

– об'єкт дослідження: суспільні відносини, що складаються у сфері взаємодії фізичних та юридичних осіб з публічною адміністрацією;

– предмет дослідження: інститут звернень до публічної адміністрації.

Автором чітко визначено завдання наукової роботи, у зв'язку з чим використано оригінальний алгоритм їх подальшого дослідження шляхом вираженого підходу до обрання системи методів наукового пізнання (як загальнонаукових, так і спеціальних) з урахуванням специфіки поставленої мети, об'єкта та предмета дослідження. Це є ще одним аргументом на користь достовірності та обґрунтованості подожень, висновків і рекомендацій дисертації.

Структура дисертації складається зі вступу, 5 розділів, 18 підрозділів, висновків до всіх розділів, загальних висновків, додатків та списку використаних джерел. За загальним обсягом робота складає 479 сторінок, з яких 367 – основний текст. Завдяки правильно обраній структурі поданої на розгляд наукової роботи, дисертанту вдалося комплексно розкрити найбільш важливі питання у відповідності до теми дисертації, а також послідовно викласти матеріал проведеного дослідження.

Наукові новизна одержаних результатів. Дисертація є однією із перших в Україні комплексною, самостійною, завершеною науковою працею, спрямованою на вирішення важливих науково-практичних проблем інституту звернень до публічної адміністрації. За результатами проведеного наукового дослідження з позитивним системним підходом вирішено важливу наукову проблему концептуалізації інституту звернень до публічної адміністрації у вітчизняній парадигмі адміністративного права. У зв'язку з цим особисто дисертантом сформульовано низку нових наукових положень, висновків і рекомендацій, котрі мають як теоретичне, так і прикладне значення для розвитку адміністративного права й удосконалення адміністративно-процесуального законодавства у сфері звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації.

Слід позитивно відзначити дисертанта щодо визначення положень наукової новизни репрезентованої дисертації. Зокрема, заслуговує на увагу думка про сутність інституту звернень до публічної адміністрації як

спеціального інституту адміністративного права. Автором усайтно визначено поняття названого правового феномену як відносно самостійної групи норм адміністративного права, що регулюють суспільні відносини у сфері звернень до публічної адміністрації за допомогою диспозитивного та імперативного методів адміністративного права.

Цікавим та новим видається запропонований науковий підхід щодо характеристики звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації як багатоаспектного адміністративно-правового феномену з точки зору: адміністративно-правових відносин; юридичних фактів; адміністративної процедури.

І з теоретичної, й з прикладної точок зору заслуговують на увагу систематизація дисертантом визначальних ознак звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації та особливостей адміністративно-правових відносин, що складаються в означеній сфері.

Враховуючи європейський напрям розвитку України, безперечно актуальною та теоретично значущою є зліїчення І.П. Каменської оцінка відповідності вітчизняних законодавчих актів, що регулюють відносини у сфері звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації, європейським принципам належного урядування, визначеним у Бідій книзі Європейського урядування. У зв'язку з чим визначено низку невідповідностей національного законодавства за тематичним напрямом цим уніфікованим вимогам до управлінської сфери та запропоновано комплекс пропозицій, спрямованих на удосконалення правового регулювання означеної сфери. Дисертантом також удосконалено нормативно-правове забезпечення діяльності у сфері звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації у частині його адаптації до основних європейських принципів належного урядування, що підтверджується актом впровадження Міністерства юстиції України від 12 грудня 2017 р. № 13153/1.3/33-17.

З огляду на модернізацію вітчизняної системи публічного адміністрування в умовах переходу на світові стандарти схвальними є

наукові положення про заходи широкого впровадження міжнародних механізмів захисту права на звернення до публічної адміністрації у вітчизняну практику публічного адміністрування. Заслуговує на особливу увагу й аргументована позиція автора щодо необхідності ратифікації на території України Декларації про право і обов'язок окремих осіб, груп та організацій суспільства зохочувати й захищати загально визнані права людини та основні свободи, прийнятої резолюцією 53/144 Генеральної Асамблеї від 9 грудня 1998 р. Дійсно, на даний час, у міжнародних договорах про права, в яких однією із сторін є Україна, право на звернення в адміністративному порядку безпосередньо не закріплено.

Європейські спостерігачі вказують на низьку ефективність механізму юридичної відповідальності посадових осіб публічної адміністрації. Тому приділена дисертантом увага удосконаленню правового регулювання юридичної відповідальності за порушення законодавства про звернення до публічної адміністрації та розробка комплексу пропозицій до законів України «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про адміністративні послуги», «Про державну службу», а також Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України має особливу значущість для законотворчої діяльності та правозастосовної практики у площині звернень до публічної адміністрації.

Настота викладу матеріалу у опублікованих працях Основні положення, висновки та рекомендації дисертації знайшли своє відображення у 56 публікаціях, а саме: одноосібній монографії, 28 наукових статтях, з них 23 опубліковано у вітчизняних фахових виданнях, 5 – у зарубіжних наукових виданнях, 4 з яких включено до переліку фахових, а також тезих 27 доповідей на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, семінарах, круглих столах, юридичних конгресах. Це свідчить про повноту викладення положень наукової роботи у друкованих працях та успішну апробацію її результатів.

Наукові і практична цінність дисертації. Основні положення, висновки, пропозиції та рекомендації дисертації Н.П. Каменської можуть розглядатися як вагомий внесок до системи наукових поглядів на проблематику звершень фізичних та юридичних осіб до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Положення та висновки дисертації використано у науково-дослідній сфері (акти впровадження від 21 грудня 2017 р. № 181, від 17 травня 2018 р.), сфері правозастосування (довідки від 13 квітня 2018 р. № 13009/6/99-99-08-04-01-15, від 8 грудня 2017 р. № 08/27д/08/049-231, від 11 травня 2018 р. № 345), сфері правотворчості (акти впровадження від 12 грудня 2017 р. № 13453/1.3/33-17, від 11 червня 2018 р. № 316, довідка від 13 квітня 2018 р. № 13009/6/99-99-08-04-01-15), а також навчальному процесі (акти впровадження від 6 грудня 2017 р. №51-08/35, 6 грудня 2017 р. № 147/34-10, від 12 березня 2018 р., від 11 червня 2018 р. № 316).

Особливу увагу заслуговує розробка автором низки рекомендацій, спрямованих на: удосконалення правового та організаційно-правового забезпечення діяльності публічної адміністрації; широке впровадження міжнародних механізмів захисту права на звернення до публічної адміністрації у вітчизняну практику публічного адміністрування. Практична значимість одержаних результатів проведеного дослідження є очевидною.

Оцінка змісту дисертації, її оригінальність в цілому та вкладення публічних праць її оформлення. Наукові положення, висновки і рекомендації, що викладаються та захист є новими та сформульованими дисертантом самостійно. При цьому ідеї та розробки співавторів опублікованих наукових праць у дисертації не використовувалися.

Структура і зміст дисертації Н.П. Каменської є цілісними і завершеними. Її положення характеризуються об'єктивністю, логічністю та послідовністю. Стиль написання роботи – науковий. Зміст дисертації відповідає спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес.

фінаНСове право: інформаційне право. Оформлення наукової роботи та її автореферату віднощдає вимогам, що пред'являються до робіт такого рівня.

Визначення відповідності змісту автореферату її основних положень дисертації. Зміст автореферату ідентичний ключовим положенням дисертації, які відображено достатньо повно, у тому числі й висновках наукової роботи.

У розділі 1 «Теоретико-правові засади інституту звернень до публічної адміністрації» - автором владо окреслено крізь призму окремих історичних періодів історіографію досліджень звернень фізичних та юридичних осіб в адміністративному порядку та генезу законодавства про звернення до публічної адміністрації; розкрито соціально-правову сутність звернень досліджуваного різновиду (у тому числі їх класифікаційну схему), а також етимологію, адміністративно-правову природу інституту звернень до публічної адміністрації. На підстав. відповідного аналізу дисертантом обґрунтовано позицію, що інститут звернень до публічної адміністрації є спеціальним та складним інститутом адміністративного права (с. 120 дисертації).

У розділі 2 «Характеристика адміністративно-правових відносин у сфері звернень до публічної адміністрації» з'ясовано особливості адміністративно-правових відносин, що складаються в означеній сфері, їх об'єктів та подано характеристику правового статусу ініціаторів звернень в адміністративному порядку та публічної адміністрації як суб'єкта розгляду таких ініціатив. У межах розділу визначено кореляційні зв'язки між окремими видами звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації та адміністративно-правовим статусом їх ініціаторів у провадженнях, порушених за відповідними зверненнями, а також об'єктами звернень до публічної адміністрації та породжуваними такими зверненнями правовідносинами і поведінкою ініціаторів цих звернень.

Розділ 3 «Зміст і значення проваджень у сферах за зверненнями до публічної адміністрації» присвячено концептуальним засадам проваджень у

сферах за зверненнями до публічної адміністрації, їх строкам та юридичній конструкції. У зв'язку з чим запропоновано наукові класифікації проваджень досліджуваного різновиду, їх строків та визначення відповідних понять (с. 171 дисертації). Окрему увагу приділено сучасним законодавчим ініціативам, спрямованим на поліпшення правового забезпечення взаємодії публічної адміністрації з суб'єктами, не наділеними владними повноваженнями, зокрема, внесено комплекс пропозицій щодо вдосконалення проекту Адміністративно-процедурного кодексу України №11472 від 3 грудня 2012 р (с. 214 дисертації).

У розділі 4 «Механізм адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації» зосереджено увагу на динамічних аспектах досліджуваної проблематики. Окреслено структуру та визначено особливості її органічних складових, запропоновано авторське визначення поняття «механізм адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації» (с. 241 дисертації).

У розділі 5 «Перспективи розвитку інституту звернень до публічної адміністрації» розкрито напрями удосконалення інституту звернень до публічної адміністрації. Через співвідношення міжнародного права та національного законодавства розкрито зміст міжнародної системи захисту права на звернення до публічної адміністрації, окреслено низку зходів широкого впровадження вказаної системи у вітчизняну практику публічного адміністрування. Спираючись на європейські стандарти у сфері взаємодії публічної адміністрації з суб'єктами, не наділеними владними повноваженнями, проаналізовано вітчизняне законодавство за тематичним напрямом на їх відповідність. За результатами здійсненого аналізу правового регулювання юридичної відповідальності (кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової, матеріальної) за вчинення проступків у площині звернень розроблено комплекс пропозицій до відповідних законодавчих актів (с. 331 дисертації).

Вищевикладене свідчать про позитивні риси наукової роботи такі як: актуальність, наукова новизна, практична значимість, методологічна обґрунтованість та доступність для сприйняття. Разом з тим, при загальній позитивній оцінці зазначеної роботи, вважаю за необхідне зробити деякі зауваження щодо окремих положень дисертації:

1. Згідно із науковим положенням, яке виносить на захист дисертантом, удосконалено наукову позицію щодо систематизації звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації, у частині доведення необхідності доповнення переліку таких звернень (пропозицій, заяв, скарг) інформальними запитами та запитами щодо роз'яснення законодавства (с. 56 дисертації). На мій погляд, така позиція не є достатньо переконливою з наступних причин. По-перше, у перелік звернень, який доповнює дисертант не включено зауваження та клопотання, декларовані у Законі України «Про звернення громадян». По-друге, потребує додаткової аргументації необхідність віднесення до звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації інформаційних запитів (визначення відповідного пункту в законодавстві відсутнє).

2. За результатами аналізу змісту дисертаційного дослідження виходить, що до публічної адміністрації дисертант відносить органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Виникає логічне запитання про те, а як бути з підприємствами, установами та організаціями, яким делеговані окремі повноваження у сфері публічного адміністрування?

3. На мою думку, потребує додаткової аргументації внесення дисертантом комплексу пропозицій щодо вдосконалення проекту Адміністративно-процедурного кодексу України №11472 від 03.12.2012 р. (с. 214 дисертації). Як відомо, нині Міністерством юстиції України здійснюється робота над підготовкою законопроекту «Про адміністративну процедуру» із залученням до відповідного обговорення представників громадськості.

4. У дисертації в межах висвітлення наукової новизни йдеться про те, що Н.П. Каменською удосконалено понятійно-категоріальний апарат адміністративного права шляхом формування авторських визначень понять, зокрема: «пропозиція до публічної адміністрації», «заява до публічної адміністрації», «скарга до публічної адміністрації» (с.с. 57-59). Така авторська позиція потребує додаткового обґрунтування, оскільки у Законі України «Про звернення громадян» містяться дефініції понять «пропозиція», «заява» та «скарга».

5. Дисертант при конструюванні визначення поняття «об'єкт звернення до публічної адміністрації», на мій погляд, допустився логічних погіршень. Авторське визначення об'єкта звернення до публічної адміністрації як матеріальних чи нематеріальних благ, на одержання яких спрямована поведінка ініціатора (ініціаторів) звернення до публічної адміністрації, детермінована його (їх) інтересами у задоволенні тих або інших потреб. Однак, необхідно звернути увагу на те, що поведінка ініціатора (ініціаторів) звернення до публічної адміністрації не завжди спрямована на отримання матеріальних чи нематеріальних благ особою. Наприклад, пропозиції щодо удосконалення тих або інших законодавчих положень, які жодним чином безпосередньо не стосуються їх ініціатора.

Разом з тим, вказані зауваження носять дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи, яка є цілісним завершеним монографічним дослідженням важливої наукової проблеми.

Висновок. Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що дисертація Н.П. Каменської «Іститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика» є завершеним науковим монографічним дослідженням, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, котрі мають вагоме теоретичне та практичне значення для розвитку адміністративного права й удосконалення адміністративно-процесуального законодавства.

Подана на розгляд дисертація відповідає вимогам пп. 9, 10, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою

Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Каменська Ніна Петрівна заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
завідувач кафедри галузевого права та
правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету
імені Володимира Винниченка



В.Г. Гриценко

«30» жовтня 2018 року




