

До спеціалізованої вченої ради Д 27.855.02
в Університеті державної
фіскальної служби України

08201, м. Ірпінь, Київська область,
вул. Садова, 55

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Гуржія Тараса Олександровича 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 наукового дослідження; його зв'язок з науковими
програмами, планами, темами**

Реалізація декларованого на конституційному рівні обов'язку держави забезпечувати права і свободи людини не можлива без ефективної взаємодії органів публічного адміністрування з пересічними громадянами. Це пояснюється тим, що про реальні потреби людей в матеріальній чи нематеріальній площинах уповноважені суб'єкти влади, дізнаються, насамперед, зі звернень таких осіб: пропозицій, заяв, скарг, запитів. Якщо згадати історію, то звернення в адміністративному порядку завжди виконували роль надійного джерела інформації про назрілі у суспільстві та державі соціально-економічні та політичні проблеми.

Необхідно вказати, що у даний час у розвинутих європейських країнах забезпеченню максимального рівня законності в обслуговуванні публічною адміністрацією представників соціуму приділяється неабияка увага. Звичайно, підґрунтям для ефективного функціонування вказаних суб'єктів влади в означеному напрямі є якісне адміністративно-процедурне законодавство. Як правило, це кодифіковані законодавчі акти чи закони про адміністративну

процедуру. Дотримання таких тенденцій вимагається й на міжнародному рівні. Зокрема, Підтвердженням викладеного є акти Ради Європи: Резолюція (77) 31 «Про захист особи щодо актів адміністративних органів» від 28 вересня 1977 р., Рекомендація КМРС № R (80) 2 «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами» від 11 березня 1980 р. тощо.

Не зважаючи на викладене, на сучасному етапі розвитку України сфера звернень фізичних та юридичних осіб до органів публічного адміністрування належним чином не врегульована. Адміністративно-процедурне законодавство до цього часу не систематизовано; діюче законодавство за тематичним напрямом є недосконалим та характеризується прогалинами, нечіткістю, суперечливістю, часто не відповідає об'єктивним вимогам сьогодення. Звичайно, за таких обставин, наші співвітчизники □ ініціатори звернень в адміністративному порядку, від свавілля чиновників на належному рівні не захищені.

Крім того, аналітичний підхід до відповідних джерел наукової інформації дозволяє дійти висновку про нерозробленість відповідної проблематики у вітчизняній парадигмі адміністративного права. Предметна спрямованість означених наукових розробок переважно охоплює питання звернень, що ініціюються в адміністративному порядку громадянами. Разом з тим, на чому справедливо наголошує й дисертант, інститут звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації до недавнього часу не виправдано залишався на узбіччі магістралей наукового пошуку.

Необхідно відзначити, що зміст рецензованої наукової роботи узгоджується з Національною стратегією у сфері прав людини, схваленою Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015; Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; 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).

Таким чином, все вищезазначене свідчить про актуальність обраної Н.П. Каменською теми дисертації «Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика» та про необхідність дослідження теоретичних та прикладних аспектів, що стосуються означеної сфери. Отже проблема, якій присвячена рецензована наукова робота (концептуалізація інституту звернень до публічної адміністрації у вітчизняній парадигмі адміністративного права) є актуальною та необхідною у даний час.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації; повнота їх викладення в опублікованих працях

За результатами аналізу змісту наукової роботи Н.П. Каменської вбачається, що автор цілком вірно обрала послідовність викладення матеріалу з позицій системного підходу, що обумовлюється внутрішньо узгодженою структурою дослідження. Так, зміст дисертації складається із вступу, 5 розділів, які містять 18 підрозділів, висновків до кожного розділу, загальних висновків, додатків та списку використаних джерел (729 найменувань). Загальний обсяг дисертації становить 479 сторінок, із них основного тексту 367 сторінок. Завдання поставлені дисертантом для реалізації визначеної мети, вирішені у науковій роботі повністю.

Дисертант використав достатньо обширну та різноманітну базу теоретичних та емпіричних джерел: серед яких: акти вітчизняного, міжнародного та зарубіжного законодавства; наукові публікації; дисертації, автореферати дисертацій; офіційна статистична інформація уряду, центральних органів виконавчої влади, Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, об'єднань громадян; матеріалів правозастосовної практики міжнародних організацій (Комітету ООН з прав людини, Європейського суду) та ін.

Застосовані дисертантом методи наукового пізнання узгоджуються зі специфікою об'єкта та предмета наукової роботи, а також сформульованими Н.П. Каменською метою та завданнями дисертації. Так, методологічну основу дослідження становить система загальнонаукових (діалектичний, аналізу та синтезу, системно-структурний, функціональний, аналогії, структуралізму тощо), а також спеціальних (формально-логічний, логіко-семантичний, порівняльно-правовий, історико-правовий, статистичний та ін.) методів наукового пізнання.

До того ж, результати дисертації успішно апробовано у доповідях на 28 науково-практичних конференціях, семінарах, юридичних конгресах, круглих столах міжнародного та загальнодержавного рівнів, серед яких: «Напрями вдосконалення правового регулювання суспільних відносин» (27–28 грудня 2011 р., м. Київ); «Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства» (12–13 квітня 2012 р., м. Харків); «Публічне адміністрування в сучасних умовах» (24 травня 2012 р., м. Київ); «Правова система України в умовах державних реформаційних процесів сьогодення» (26–27 жовтня 2012 р., м. Ужгород); «Современные направления развития государства и права» (26–27 жовтня 2012 р., м. Москва); «Теорія і практика сучасної правотворчої та правозастосовної діяльності» (9–10 листопада 2012 р., м. Харків); «Формування правової держави в Україні: проблеми та реалії» (23–24 листопада 2012 р., м. Запоріжжя); «Актуальні досягнення юридичної науки в XXI столітті» (30 листопада – 1 грудня 2012 р., м. Львів); «Адміністративно-правові процедури у сфері державного управління» (18 грудня 2012 р., м. Донецьк); «Развитие институциональной структуры правового государства в современных условиях» (23 лютого 2013 р., м. Санкт-Петербург); «Перспективные направления развития современной юридической науки» (16–17 березня 2013 р., м. Сімферополь); «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави» (20–21 березня 2013 р., м. Київ); «Актуальні питання публічного та приватного права у контексті сучасних процесів реформування законодавства» (26–27 квітня 2013 р., м. Херсон); «Вопросы современной юриспруденции» (31 липня 2013 р., м. Новосибірськ); «Наука и

общество: продуктивные пути реакции на современные вызовы» (14 грудня 2013 р., м. Донецьк); «65-річчя загальної декларації прав людини: дотримання прав людини – пріоритет держави та суспільства» (27–28 грудня 2013 р.); «Перспективи розвитку науково-практичних досліджень у сфері гуманітарних та суспільних наук» (31 березня 2014 р., м. Київ); «Право і держава сучасної України: проблеми розвитку та взаємодії» (18–19 квітня 2014 р., м. Запоріжжя); «Factors of legal progress. Science and practice» (16 травня 2014 р., м. Базель, Швейцарія); «Административное право и процесс: история, современность, перспективы развития» (21–22 травня 2014 р., мм. Москва-Запоріжжя); «2014. Legal scientific community» (30 жовтня 2014 р., м. Будапешт, Угорщина); «II Літні наукові читання» (30 серпня 2014 р., м. Київ); «Právna veda a práx v treťom tisícročí» (27–28 лютого 2015 р., м. Кошице, Словаччина); «Правова реформа в сучасних умовах: досягнення і перспективи» (26 лютого 2016 р., м. Київ); «Развитие науки в XXI веке» (14 листопада 2016 р., м. Харків); «Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст.» (27–28 січня 2017 р., м. Запоріжжя); «Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи» (7 квітня 2017 р., м. Одеса); «Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу» (2–3 червня 2017 р., м. Херсон).

Крім того, положення наукової роботи досить повно викладено у друкованих працях (одноосібній монографії «Правові засади інституту звернень до публічної адміністрації», 28 наукових статтях (27 опубліковано у вітчизняних та закордонних фахових виданнях відповідно), а також тезах 27 доповідей.

Таким чином, наукові положення, висновки і рекомендації дисертації Н.П. Каменської «Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика» є достатньо обґрунтованими, узгоджуються зі змістом проведеного наукового дослідження, у тому числі його метою та завданнями.

Наукова новизна і достовірність положень та висновків, що виносяться на захист

У цілому дисертація характеризується належним рівнем наукової новизни, яка обумовлюється тим, що ця наукова робота є одним із перших у сучасній вітчизняній правовій науці комплексним монографічним дослідженням яке вирішує науково-практичну 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.

Необхідно відзначити, що результати наукової новизни, що виносяться на захист, містяться у кожному підрозділі цього наукового дослідження і у своїй переважній більшості заслуговують на підтримку. Зупинимося на деяких з них, які з нашої точки зору, є найбільш значущими для розвитку вітчизняної науки адміністративного права, законотворчої та правозастосовної діяльності у сфері звернень фізичних та юридичних осіб в адміністративному порядку.

Дисертантом вперше узагальнено особливості адміністративно-правових відносин сфери звернень до публічної адміністрації; систематизовано визначальні ознаки звернень до публічної адміністрації. На доктринальному рівні обґрунтовано сутність інституту звернень до публічної адміністрації та окреслено систему його принципів. У зв'язку з цим сформульовано авторське визначення поняття «інститут звернень до публічної адміністрації».

Крім того, Н.П. Каменською, також сформульовано низку інших авторських визначень понять: «об'єкт звернення до публічної адміністрації», «механізм адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації», «адміністративно-правовий статус суб'єкта звернення до публічної адміністрації», «провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації», «міжнародна система захисту права на звернення до публічної адміністрації», «пропозиція до публічної адміністрації», «заява до публічної

адміністрації», «скарга до публічної адміністрації», «інформаційний запит до публічної адміністрації», «запит щодо роз'яснення законодавства до публічної адміністрації», «колективне звернення до публічної адміністрації», «проступок у сфері звернень до публічної адміністрації» тощо.

Цікавими і з теоретичної, й з практичної точок зору видається низка вперше окреслених дисертантом кореляційних зв'язків та на відповідному підґрунті зроблених висновків. Зокрема, нею визначено взаємозв'язок між окремими видами звернень фізичних та юридичних осіб до публічної адміністрації та адміністративно-правовим статусом їх ініціаторів у провадженнях, порушених за відповідними зверненнями. У розрізі викладеного Н.П. Каменською доведено, що фізичні та юридичні особи набувають адміністративно-правового статусу суб'єктів звернень до публічної адміністрації з часу направлення своїх звернень уповноваженим адресатам (органам публічної адміністрації). При цьому межі та зміст адміністративно-правового статусу суб'єктів звернень до публічної адміністрації у порушених за їх ініціативами провадженнях є неоднаковими та визначаються видом ініційованого тою чи іншою особою звернення відповідного різновиду.

Заслуговує на увагу, також визначена автором взаємозалежність між об'єктами звернень до публічної адміністрації та породжуваними такими зверненнями правовідносинами і поведінкою ініціаторів цих звернень. Дана позиція Н.П. Каменською аргументується наступним чином. Звернення до публічної адміністрації та породжувані ними адміністративні правовідносини мають тотожні об'єкти. Дана ситуація детермінується поведінкою ініціаторів звернень, що спрямована на задоволення певних потреб: одержання матеріальних чи нематеріальних благ, в яких вони зацікавлені. Дисертант підкреслює, що за таких обставин об'єкти звернень до публічної адміністрації знаходяться у взаємозв'язку як з породжуваними такими зверненнями правовідносинами, так і з поведінкою ініціаторів даних звернень.

Як відомо, у сучасній юриспруденції викликають неабияку зацікавленість правників процеси перетворення правових норм тих або інших різновидів в

реальність. Зокрема, в адміністративному праві внутрішня динаміка правової форми відображається за допомогою категорії «механізм адміністративно-правового регулювання». Похвальним є те, що дисертант крізь призму досліджуваної проблематики приділяє особливу увагу відповідним динамічним аспектам (розділ 4 «Механізм адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації»). Внеском дисертанта, що характеризується новизною є комплексне розкриття сутності даного адміністративно-правового феномену. Цікавим є висновок, який зроблено Н.П. Каменською за результатами характеристики основних структурних елементів даного механізму. З точки зору ситуаційного підходу автор визначає, що у межах органічних складових механізму адміністративно-правового регулювання реалізації права на звернення до публічної адміністрації з динамічної точки зору має місце наступна причинно-функціональна лінія зв'язку: адміністративно-правові норми – юридично значуща соціальна ситуація – юридичний факт (звернення до публічної адміністрації) – адміністративно-правові відносини. Кожна із складових даного ланцюга є передумовою для юридичної взаємодії наступних елементів.

Заслужують на підтримку у межах наукової новизни одержаних результатів наукові класифікації запропоновані Н.П. Каменською: адміністративно-правового статусу суб'єкта звернення до публічної адміністрації, проваджень у справах за зверненнями до публічної адміністрації; строків у таких провадженнях; деліктів, вчинюваних у сфері звернень до публічної адміністрації.

Особливе значення для нормотворчої діяльності та практики правозастосування мають комплекс пропозицій Н.П. Каменської до низки законів, що стосуються сфери звернень, спрямованих на адаптацію останніх до основних європейських принципів належного урядування, а також удосконалення правового регулювання юридичної відповідальності за порушення законодавства про звернення до публічної адміністрації тощо.

Практичне значення одержаних результатів

Викладені на сторінках дисертації положення, висновки, рекомендації мають істотне прикладне значення. Серед них пропозиції: до законів України «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про адміністративні послуги», «Про державну службу», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування»; Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України; Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563; сучасних законодавчих ініціатив (проекту Адміністративно-процедурного кодексу України №11472 від 3 грудня 2012 р.). Окремі з них використано у сфері правотворчості Міністерством юстиції України; при підготовці пропозицій до проектів нормативно-правових актів, що стосуються покращення законодавства для громадянського суспільства та законопроектів за відповідним напрямом у межах проекту USAID «Громадяни в дії»; в нормотворчій діяльності Державної фіскальної служби України. Деякі з одержаних результатів впроваджено в науково-дослідну та правозастосовні сфери, навчальний процес. Викладене підтверджується 10 актами та довідками відповідного спрямування.

Оцінка змісту дисертації, її завершеність в цілому та викладення зауважень щодо оформлення

Структура і зміст дисертації Н.П. Каменської свідчать про цілісність її змісту та завершеність, відповідність паспорту спеціальності 12.00.07 □ адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Наукова робота написана з дотриманням правил щодо об'єктивності, логічності, послідовності викладення матеріалу. Наукові положення, висновки і рекомендації, що виносяться на захист сформульовані дисертантом самостійно. Дисертація та її автореферат відповідають встановленим вимогам щодо оформлення. Дисертація і автореферат написані державною мовою, стиль викладення матеріалу □ науковий.

Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації та повно відображає її основні наукові результати.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Разом з тим, слід відмітити і деякі дискусійні положення рецензованої наукової роботи:

1. У задекларованій дисертантом новизні вперше одержаних результатів серед особливостей адміністративно-правових відносин сфери звернень до публічної адміністрації вказується на те, що ці відносини є горизонтальними до винесення рішення у справі. Така позиція Н.П. Каменської видається не переконливою: дані адміністративно-правові відносини, на наш погляд, є вертикальними з самого початку, оскільки суб'єкт розгляду відповідного звернення в адміністративному порядку (уповноважений орган публічного адміністрування) має державно-владні повноваження по відношенню до ініціатора означеного звернення з моменту отримання останнього.

2. Серед систематизованих дисертантом визначальних ознак звернень до публічної адміністрації у науковій новизні зазначається: «за результатами вирішення даних звернень суб'єктами їх розгляду приймаються рішення (адміністративні акти)». Дане твердження потребує додаткової аргументації, зокрема, у частині пропозицій фізичних або юридичних осіб до тих або інших проєктів нормативно-правових актів.

3. У підрозділі 1.4 «Інститут звернень до публічної адміністрації (етимологія, адміністративно-правова природа)» Н.П. Каменською обґрунтовується необхідність визначення на рівні закону поняття «звернення до публічної адміністрації» (на чому, також акцентовано увагу у положеннях наукової новизни) однак не запропоновано його авторське визначення, що безумовно збагатило б зміст рецензованої наукової роботи.

4. Деякі висновки дисертації носять суто риторичний характер. Так, у підрозділі 1.3 «Соціально-правова сутність звернень до публічної адміністрації», Н.П. Каменською резюмовано, що з точки зору правового регулювання звернення до публічної адміністрації є інститутом адміністративного права. З теоретико-методологічних позицій видається некоректним таке твердження, оскільки звернення апріорі не можуть бути інститутом адміністративного права.

5. Дисертантом у загальних висновках сформульовано авторське визначення: «інститут звернень до публічної адміністрації є спеціальним інститутом адміністративного права □ відносно самостійною групою норм адміністративного права, що регулюють суспільні відносини у сфері звернень до публічної адміністрації за допомогою диспозитивного та імперативного методів адміністративного права». Як відомо суспільні відносини, що складають предмет регулювання адміністративного права, найчастіше, потребують регламентації за допомогою засобів імперативного методу правового регулювання. Разом з тим, позиція Н.П. Каменської не збігається з усталеною позицією адміністративістів та вказує на превалювання у межах інституту звернень до публічної адміністрації (спеціального інституту адміністративного права) диспозитивного методу адміністративного права над імперативним методом відповідно. Окреслена позиція дисертанта потребує додаткового обґрунтування.

6. За результатами оцінки вітчизняних законодавчих актів за тематичним напрямом на відповідність основним європейським принципам належного урядування дисертант у загальних висновках пропонує посилити контроль з боку уповноважених представників держави та громадськості за ефективністю діяльності органів публічного адміністрування у справах за зверненнями досліджуваного різновиду за допомогою низки заходів: оприлюднення інформації про результати означеної діяльності, моніторингу, перевірок, нагляду. Виникає логічне запитання: «А що на сьогоднішній день такі заходи не вживаються?». А як же бути з вимогами щодо проведення таких заходів передбаченими в Указі 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». Аргументація щодо викладеного не міститься у підрозділі 5.2 «Адаптація законодавства про звернення до публічної адміністрації в Україні до основних європейських принципів належного урядування» рецензованої наукової роботи.

Однак, викладені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку теоретичної і практичної цінності виконаного Н.П. Каменською на високому

науковому рівні дослідження, у тому числі на рівень наукової новизни його результатів.

Висновок

Враховуючи викладене, зазначимо, що у цілому дисертація «Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика» є актуальним, самостійним, закінченим, комплексним монографічним дослідженням, що вирішує важливу наукову проблему. Рецензована наукова робота за своїм змістом, теоретичним рівнем, новизною, обґрунтованістю наукових положень, оформленням відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 (пп. 9, 10, 12, 14), а також вимогам Міністерства освіти і науки України, що висуваються до докторських дисертацій, а її 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 адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Київського національного
торгово-економічного університету,
доктор юридичних наук, професор

Т.О. Гуржії



Гуржії Т.О. засвідчую
Начальник відділу кадрів Н.В. Шевченко