

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Приймаченка Дмитра Володимировича на дисертаційне дослідження Юрченка Тараса Петровича на тему «Адміністративні послуги в системі публічного адміністрування України: теоретико-правова характеристика та практика застосування», подане на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність обраної теми. Адміністративні послуги є одним із найбільш відчутних для громадянина проявів діяльності публічної адміністрації. Саме під час державної реєстрації, отримання дозволу, ліцензії, витягу, довідки або іншого індивідуального адміністративного результату особа безпосередньо оцінює якість державного управління, реальність гарантій своїх прав та рівень довіри до публічної влади. Тому проблематика адміністративних послуг виходить далеко за межі суто організаційного забезпечення роботи органів влади і належить до фундаментальних питань сучасного адміністративного права.

Упродовж останніх років українська система публічного адміністрування зазнала істотної трансформації. Розширено мережу центрів надання адміністративних послуг, значну частину повноважень децентралізовано, створено електронні сервіси та інтегровані державні реєстри. Разом із тим практика засвідчує, що доступність послуги не завжди супроводжується належною юридичною якістю її результату. Відмінності у переліках документів, строках, підставах відмови, вимогах до мотивування та порядку оскарження зберігають ризик нерівності заявників і неоднакового застосування законодавства.

Особливої актуальності тема набуває у зв'язку із запровадженням загальної адміністративної процедури. Закон України «Про адміністративну процедуру»

сформував універсальні правила розгляду індивідуальних адміністративних справ, однак його співвідношення із Законом України «Про адміністративні послуги» та численними спеціальними законами потребує глибокого доктринального осмислення. Вирішення питання про те, які норми мають застосовуватися до заявницьких проваджень, якими є межі спеціального регулювання та які гарантії не можуть бути звужені, має безпосереднє значення для правозастосування.

Не менш важливим є цифровий вимір досліджуваної проблематики. Автоматизація процедур, використання реєстрових даних, електронна ідентифікація та проактивні послуги істотно спрощують взаємодію з державою. Водночас виникають питання щодо правової природи автоматизованого рішення, відповідальності за помилки інформаційних систем, можливості оскарження алгоритмічного результату, права особи на пояснення та збереження альтернативних каналів доступу для тих, хто не може користуватися цифровими сервісами.

В умовах воєнного стану значення адміністративних послуг додатково зростає, оскільки через них забезпечується реалізація прав внутрішньо переміщених осіб, військовослужбовців, ветеранів, членів їхніх сімей, суб'єктів господарювання та інших категорій населення. Перебої в роботі реєстрів, зміна територіальної доступності органів, переміщення населення та необхідність швидкого прийняття рішень вимагають одночасно гнучкості адміністрації і збереження належних процедурних гарантій.

Європейський вектор розвитку України зумовлює необхідність узгодження національної моделі надання адміністративних послуг із принципами належного адміністрування, правової визначеності, пропорційності, неупередженості, розумного строку та обов'язку мотивувати індивідуальні рішення. Тому обрана Т. П. Юрченком тема відповідає актуальним потребам адміністративно-правової науки, законодавства та практики публічного адміністрування.

Отже, дослідження адміністративних послуг у системі публічного адміністрування України є своєчасним, суспільно значущим і науково обґрунтованим, а сформульовані результати можуть мати істотне значення для правотворчої, правозастосовної, наукової та освітньої діяльності.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, які сформульовані у дисертації. Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та рекомендації є достатньо обґрунтованими з погляду логіки й методології наукового дослідження. Їх отриманню передувала значна робота з аналізу вітчизняної та зарубіжної наукової літератури, законодавства, міжнародних і європейських стандартів, матеріалів правозастосовної практики та офіційних документів (с. 16–22).

Для досягнення поставленої мети автором використано комплекс загальнонаукових і спеціально-юридичних методів. Аналіз і синтез застосовано для визначення сутності та юридичної природи адміністративних послуг; діалектичний метод – для дослідження генези правового регулювання та еволюції підходів до формування сервісної моделі публічної адміністрації; системно-структурний – для визначення місця адміністративних послуг у системі публічного адміністрування, їх елементів і взаємозв'язку з компетенцією адміністративних органів; системний аналіз – для дослідження принципів, організаційних засад, доступності та ефективності надання послуг; структурно-функціональний – для характеристики адміністративно-правового інструментарію, функціональної ролі суб'єктів публічної адміністрації та механізмів захисту прав заявників; порівняльно-правовий – для зіставлення спеціального законодавства із загальними положеннями адміністративної процедури; формально-юридичний – для аналізу нормативних приписів і формулювання законодавчих пропозицій; логіко-семантичний і логіко-правовий – для уточнення понятійно-категоріального апарату та обґрунтування напрямів подальшого розвитку правового регулювання (с. 21–22).

Високий ступінь достовірності результатів забезпечується опрацюванням 250 наукових, нормативних та інших джерел, наведених у списку використаних джерел (с. 240–276). Дослідження ґрунтується на аналізі Конституції України, законів України «Про адміністративні послуги», «Про адміністративну процедуру», інших законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, матеріалів правозастосовної практики, офіційних документів органів державної влади, а також нормативних актів та офіційних документів зарубіжних держав (с. 21). Значну увагу приділено європейським стандартам належного адміністрування, зокрема принципам законності, пропорційності, рівності, неупередженості, розумного строку та мотивованості адміністративних рішень (с. 29–45, 46–64).

Важливо, що автор не обмежується описом чинного регулювання, а зіставляє спеціальний режим надання адміністративних послуг із загальною адміністративною процедурою, виявляючи нормативні колізії, прогалини та практичні наслідки їх існування (с. 135–149, 173–190).

Комплексність і системність дослідження підтверджує структура дисертації. У першому розділі розглянуто поняття та юридичну природу адміністративних послуг, їх функції, ознаки, критерії відмежування від суміжних форм діяльності публічної адміністрації, генезу правового регулювання та методологічну рамку дослідження (с. 29–116).

Другий розділ присвячено адміністративним послугам як формі реалізації повноважень органів публічної адміністрації, стадіям адміністративної процедури, строкам, мотивуванню рішень, адміністративному оскарженню, судовому контролю та захисту прав заявників (с. 117–172).

У третьому розділі визначено напрями вдосконалення нормативного регулювання, організаційно-процедурні заходи підвищення якості надання адміністративних послуг, особливості міжвідомчої взаємодії, процесуальну роль центрів надання адміністративних послуг, а також правові межі, гарантії та ризики цифровізації (с. 173–232).

З огляду на викладене, структура роботи є логічною і такою, що відповідає поставленим меті та завданням. Автор послідовно переходить від теоретичного осмислення адміністративної послуги до аналізу процедури її надання та формулювання конкретних пропозицій щодо вдосконалення законодавства і практики (с. 14–15, 19–20, 233–239).

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів. Ознайомлення зі змістом дисертаційної роботи та основними публікаціями дає підстави констатувати, що достовірність її результатів не викликає сумніву. Наукова новизна полягає у комплексному адміністративно-правовому дослідженні адміністративних послуг у системі публічного адміністрування України з урахуванням загальної адміністративної процедури, сучасних правозастосовних проблем і викликів цифровізації (с. 22–26, 233–239).

Варто відзначити внесок автора в уточнення ключових понять предмета дослідження. Заслуговує на увагу запропоноване розуміння адміністративної послуги як юридично значущого результату здійснення адміністративним органом владних повноважень за зверненням особи, який досягається у межах адміністративного провадження та завершується прийняттям адміністративного акта або вчиненням іншої юридично значущої дії (с. 22–23, 41–45, 233–235).

Науково продуктивною є розроблена автором елементна конструкція адміністративної послуги, яка включає суб'єкта, звернення, компетенцію, процедуру, результат і правові наслідки (с. 43–45, 234–235). Така конструкція дозволяє відмежовувати адміністративні послуги від внутрішньоорганізаційної діяльності органів публічної адміністрації, нормотворення, державного нагляду і контролю, соціальних сервісів та приватноправових послуг (с. 46–64).

Схвальної оцінки заслуговує систематизація функцій адміністративних послуг, серед яких визначено сервісну, регулятивну, гарантійну та превентивну. Важливо, що автор пов'язує реалізацію цих функцій із принципами адміністративної процедури: законністю, пропорційністю, рівністю, строковістю,

неупередженістю та обов'язком мотивування адміністративних рішень (с. 46–64, 235–236).

Переконливо обґрунтовано адміністративно-актову природу юридично значущого результату послуги незалежно від форми його зовнішньої фіксації. Автор доводить, що рішення, реєстраційний запис, дозвільний документ, витяг, свідоцтво або мотивована відмова повинні оцінюватися через вимоги законності, обґрунтованості, мотивованості, стабільності та оскаржуваності адміністративного акта (с. 41–45, 117–134, 235–236).

Важливе значення має комплексний підхід до гарантій прав заявника. Адміністративний і судовий контроль розглядаються у роботі як взаємодоповнюючі механізми забезпечення законності, обґрунтованості та пропорційності адміністративних рішень (с. 150–165, 237–238). Автор також наголошує на самостійному юридичному значенні кожної стадії адміністративної процедури, включаючи подання і реєстрацію заяви, встановлення обставин справи, прийняття адміністративного рішення та доведення його до відома заявника (с. 135–149, 236–237).

Заслуговує на підтримку авторська позиція щодо необхідності узгодження Закону України «Про адміністративні послуги» із Законом України «Про адміністративну процедуру». Практично значущими є пропозиції про закріплення прямої відсильної норми щодо застосування загальної адміністративної процедури, визнання результату розгляду заяви індивідуальним адміністративним актом, уніфікацію підстав відмови і зупинення, заборону встановлення додаткових документів підзаконними актами та запровадження підвищених вимог до мотивування негативних рішень (с. 173–190, 238–239).

Окремо слід відзначити систематизацію організаційно-процедурних напрямів підвищення якості адміністративних послуг. До них віднесено посилення відповідальності за порушення строків, нормативне врегулювання міжвідомчої взаємодії, чітке визначення процесуальної ролі центрів надання адміністративних

послуг та запровадження стандартів законності, обґрунтованості, мотивованості й пропорційності адміністративного рішення (с. 191–207, 239).

Важливе значення мають положення про цифровізацію адміністративних послуг. Автор слушно підкреслює, що електронна форма провадження та автоматизовані елементи прийняття рішення не змінюють його публічно-правової природи, не можуть зменшувати обсяг процедурних гарантій заявника та не звільняють адміністративний орган від відповідальності за юридично значущий результат (с. 208–225, 239–240). Запропоновано нормативно визначити електронну адміністративну послугу, встановити межі автоматизації, урегулювати перевірку реєстрових даних, виправлення помилок та забезпечити альтернативні канали доступу з метою мінімізації цифрової нерівності (с. 208–225).

Сформульовані положення мають авторський характер і репрезентують цілісне бачення адміністративно-правового регулювання адміністративних послуг. Вони можуть слугувати підґрунтям для подальших досліджень, удосконалення законодавства та стандартизації правозастосовної практики.

Основні наукові положення і висновки висвітлено в 11 одноосібних публікаціях, серед яких 5 статей у фахових виданнях України, 1 стаття у міжнародному науковому виданні та 5 тез доповідей на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях. Кількість, зміст і спрямованість публікацій достатньо повно відображають основні результати дисертації.

Загалом викладене дозволяє стверджувати про такі позитивні риси рецензованої дисертаційної роботи, як актуальність, наукова новизна, практична значущість, методологічна обґрунтованість та доступність для сприйняття. Дисертація Т. П. Юрченка є цілісним дослідженням, у якому поєднано теоретико-правовий, процедурний та прикладний аналіз адміністративних послуг.

Дисертація виконана українською мовою. Матеріал викладено чітко, послідовно, юридично грамотно, з використанням наукового стилю. Дослідження

повною мірою відповідає спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Роботу оформлено відповідно до вимог, установлених чинним законодавством. У ході ознайомлення з матеріалами дисертаційного дослідження фактів порушення академічної доброчесності не виявлено. У роботі наведено належні посилання на використані джерела, а сформульовані положення і висновки мають самостійний характер.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації. Поряд із зазначеними позитивними моментами в рецензованому дослідженні, як і в будь-якій творчій праці, містяться окремі дискусійні положення, що потребують уточнення та можуть бути використані автором у подальших наукових розробках.

1. У вступі та в основному тексті дисертації адміністративна послуга визначається то як юридично значущий результат, то як врегульоване законом адміністративне провадження. На нашу думку, доцільно чіткіше розмежувати поняття «адміністративна послуга» і «надання адміністративної послуги», оскільки перше може характеризувати кінцевий адміністративний результат, а друге – процедуру його досягнення. Авторів варто під час захисту обґрунтувати, який підхід він вважає основним.

2. Позитивно оцінюючи тезу про адміністративно-актову природу результату послуги, слід зауважити, що не всі юридично значущі дії та технічні операції в електронному середовищі беззастережно можуть бути прирівняні до адміністративного акта. Бажано конкретизувати критерії, за якими реєстраційний запис, автоматизоване повідомлення, електронний витяг або інша дія набувають ознак адміністративного акта.

3. Автор обґрунтовує необхідність посилення дисциплінарної відповідальності посадових осіб за порушення строків розгляду заяв. Водночас у роботі недостатньо деталізовано механізм встановлення вини посадової особи у випадках, коли затримка спричинена несправністю реєстру, ненаданням інформації

іншим органом, дією воєнного стану або іншими об'єктивними обставинами. Доцільним було б запропонувати диференційовану модель відповідальності.

4. У дисертації приділено значну увагу адміністративному та судовому захисту прав заявників, проте не повною мірою розкрито питання відшкодування шкоди, завданої незаконною відмовою, несвоєчасним наданням послуги або помилкою автоматизованої системи. На нашу думку, авторові варто визначити місце компенсаційного механізму в загальній системі гарантій прав заявника.

5. Аналізуючи цифровізацію, автор слушно наголошує на необхідності альтернативних каналів доступу, однак недостатньо конкретизує процедуру оскарження повністю автоматизованого рішення та право особи на зрозуміле пояснення логіки його прийняття. З огляду на подальший розвиток алгоритмічного адміністрування ці положення потребують більш розгорнутого обґрунтування.

Висловлені зауваження і побажання не применшують загальної високої оцінки рівня виконання дисертаційної роботи, її теоретичної цінності та практичної значущості. Наведені дискусійні положення підтверджують творчий характер праці та можуть стати підґрунтям для подальшого розвитку наукової думки.

ВИСНОВОК

Дисертація Юрченка Тараса Петровича на тему «Адміністративні послуги в системі публічного адміністрування України: теоретико-правова характеристика та практика застосування», представлена на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, становить самостійну, завершену та комплексну наукову працю, присвячену актуальним проблемам сучасного адміністративного права. Дослідження виконано на належному науково-теоретичному й методологічному рівнях. Йому притаманні послідовність побудови, внутрішня єдність, аргументованість основних положень і належний науковий стиль викладення матеріалу. Одержані автором результати характеризуються науковою новизною, достатньою обґрунтованістю та достовірністю, а сформульовані висновки і

пропозиції мають істотне значення для розвитку доктрини адміністративних послуг, удосконалення адміністративно-процедурного законодавства та підвищення якості діяльності органів публічної адміністрації.

Результати проведеного дослідження пройшли належну апробацію на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних заходах, знайшли відображення в одноосібних наукових публікаціях та були використані у науково-дослідній, освітній і практичній діяльності. Опубліковані автором праці відповідають тематиці дисертації та належним чином розкривають її основні теоретичні положення, наукові висновки і практичні рекомендації.

З урахуванням актуальності обраної теми, самостійності проведеного дослідження, рівня наукової новизни, обґрунтованості й достовірності результатів, а також їх теоретичного і практичного значення дисертація Юрченка Тараса Петровича відповідає паспорту спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, положенням Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 (зі змінами), та Вимогам до оформлення дисертацій, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40 (зі змінами). У свою чергу автор дисертації – Юрченко Тарас Петрович – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

проректор з наукової роботи
Університету митної справи та фінансів,
д.ю.н., професор



Дмитро ПРИЙМАЧЕНКО