

ВІДГУК

**офіційного опонента – кандидата юридичних наук, професора
Йосифовича Данила Ігоровича на дисертаційне дослідження
Головка Костянтина Миколайовича на тему «Адміністративно-правове
забезпечення адміністративних процедур в Україні», подане на здобуття
наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Актуальність обраної теми

Адміністративна процедура посідає особливе місце у сучасній системі адміністративного права, оскільки саме через процедурну форму абстрактні повноваження органу публічної адміністрації трансформуються у конкретне індивідуальне рішення, яке безпосередньо впливає на права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб. Якість такої процедури визначає не лише формальну законність діяльності адміністративного органу, а й рівень довіри особи до держави, передбачуваність управлінських рішень та реальність гарантій належного адміністрування.

Актуальність дослідження істотно посилюється у зв'язку з набранням чинності Законом України «Про адміністративну процедуру», який започаткував системний перехід від фрагментарного галузевого регулювання до загальних правил розгляду індивідуальних адміністративних справ. Водночас сама наявність загального процедурного закону не усуває автоматично проблем його співвідношення зі спеціальним законодавством, неоднакової адміністративної практики, різного рівня процедурних гарантій у реєстраційних, дозвільних, контрольних, сервісних та інших провадженнях.

Окремого значення набуває питання реального забезпечення процедурних прав приватної особи. Право бути вислуханою, доступ до матеріалів справи, можливість подавати докази й пояснення, обов'язок мотивування

адміністративного акта, дотримання розумних строків та доступність адміністративного і судового оскарження формують той мінімальний стандарт, без якого процедура ризикує перетворитися на суто технічний порядок оформлення владного рішення.

Сучасний етап цифровізації публічного адміністрування додатково ускладнює досліджувану проблематику. Електронні провадження, використання реєстрових даних, автоматизоване прийняття рішень і цифрова фіксація процедурних дій відкривають можливості для прискорення адміністративної діяльності, але водночас породжують ризики алгоритмічної непрозорості, зниження індивідуалізації розгляду справи та фактичного звуження процесуальних гарантій.

Не менш важливою є проблематика судового контролю за процедурними порушеннями. Для правозастосування принципове значення має відповідь на питання, коли порушення процедури є настільки істотним, що повинно тягнути скасування адміністративного акта, а коли воно має суто технічний характер і не впливає на результат справи. Формування послідовних критеріїв такої оцінки є необхідним для забезпечення балансу між стабільністю адміністративних рішень і реальним захистом прав особи.

За таких умов обрана К. М. Головом тема є своєчасною та суспільно значущою. Її актуальність визначається необхідністю комплексного осмислення адміністративної процедури як самостійного правового інституту, уточнення її структури й функцій, систематизації процедурних гарантій та вироблення практично орієнтованих пропозицій щодо подальшого розвитку адміністративно-процедурного законодавства України.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, які сформульовані у дисертації

Сформульовані у дисертації положення, висновки та рекомендації характеризуються належним рівнем наукової обґрунтованості. Автор послідовно

поєднує доктринальний аналіз адміністративної процедури з дослідженням чинного законодавства, правозастосовної практики, європейських адміністративно-правових підходів та сучасних тенденцій цифровізації публічного адміністрування.

Методологічна основа роботи є достатньо різноманітною і відповідає характеру поставлених завдань. Використання методів аналізу і синтезу дозволило розкрити сутність і юридичні ознаки адміністративної процедури; системно-структурний і структурно-функціональний методи застосовано для визначення її елементів, стадій та функцій; порівняльно-правовий метод – для дослідження європейського адміністративно-процедурного простору; формально-юридичний – для аналізу положень Закону України «Про адміністративну процедуру» та спеціального законодавства; логіко-семантичний – для уточнення понятійного апарату дослідження.

Структура дисертації є логічною та безпосередньо підпорядкована меті й завданням дослідження. Перший розділ «Теоретико-правові засади формування інституту адміністративних процедур» охоплює підрозділи 1.1–1.3 (с. 29–87), у яких розкрито поняття, сутність, ознаки, архітекtonіку і функції адміністративних процедур, а також вплив європейського адміністративно-процедурного простору на становлення загальної адміністративної процедури в Україні.

Другий розділ «Системно-функціональна характеристика адміністративних процедур у діяльності органів публічної адміністрації» (с. 98–145) присвячено розгляду місця адміністративних процедур у механізмі публічного адміністрування, їх стадійній структурі та процедурним гарантіям прав приватної особи. Особливо цінним є те, що автор аналізує адміністративну процедуру не ізольовано, а у взаємозв'язку з компетенцією органу, юридичним результатом провадження та механізмами адміністративного й судового контролю.

У третьому розділі «Проблеми реалізації та напрями вдосконалення адміністративних процедур в Україні» (с. 156–209) систематизовано проблеми нормативного забезпечення, досліджено типові процедурні порушення та підходи

адміністративних судів до їх оцінки, а також запропоновано комплекс напрямів удосконалення процедурної діяльності органів публічної адміністрації.

Висновки дисертації логічно впливають з основної частини дослідження та узгоджуються з поставленими завданнями. Автор не обмежується загальними деклараціями, а формулює конкретні нормативні пропозиції щодо співвідношення загального і спеціального адміністративно-процедурного регулювання, мінімального процедурного стандарту, вимог до мотивування рішень, електронної форми провадження, судової оцінки процедурних порушень і внутрішнього процедурного контролю.

Джерельна база дослідження є достатньою для вирішення поставлених завдань. Список використаних джерел охоплює 222 найменування, а загальний обсяг дисертації становить 270 сторінок, з яких 213 сторінок основного тексту. Такий обсяг матеріалу дозволив автору послідовно опрацювати як теоретичні, так і прикладні аспекти теми.

Основні результати дослідження належним чином апробовані. За темою дисертації опубліковано 11 одноосібних наукових праць: 6 наукових статей, з яких 5 – у наукових фахових виданнях України, 1 – у періодичному науковому виданні іноземної держави, а також 5 тез доповідей на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях. Це свідчить про достатню повноту оприлюднення основних результатів дисертації.

Отже, обґрунтованість основних наукових положень, висновків і рекомендацій не викликає принципових заперечень. Робота має внутрішню логіку, системний характер і належне методологічне забезпечення.

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів

Ознайомлення зі змістом дисертації дозволяє зробити висновок, що одержані результати мають належний ступінь достовірності, а сформульовані положення наукової новизни відповідають змісту проведеного дослідження. Авторська позиція

простежується у визначенні юридичної природи адміністративної процедури, її структури, місця у механізмі публічного адміністрування та напрямів нормативного розвитку.

До найбільш вагомих результатів слід віднести запропоноване концептуальне розуміння адміністративної процедури як універсальної юридичної форми реалізації владних повноважень органів публічної адміністрації у відносинах з приватними особами. Такий підхід дозволяє розглядати процедуру не як технічну сукупність дій, а як правовий механізм переходу від загальної норми адміністративного права до конкретного індивідуального владного рішення.

Заслугує на позитивну оцінку визначення структурної моделі адміністративної процедури як багаторівневої правової конструкції, що охоплює стадійну організацію розгляду адміністративної справи, суб'єктний склад провадження, процедурні інструменти адміністративного органу та систему гарантій реалізації прав приватної особи. Така модель є корисною для подальшої систематизації адміністративно-процедурного законодавства.

Науково значущим є уточнення співвідношення понять «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження». Автор обґрунтовує адміністративну процедуру як універсальну форму зовнішньої реалізації компетенції публічної адміністрації, тоді як адміністративне провадження розглядається як конкретизований рух окремої адміністративної справи. Такий підхід сприяє термінологічній визначеності в адміністративно-правовій доктрині.

Позитивно слід оцінити запропонований автором мінімальний процедурний стандарт адміністративного провадження. До його елементів віднесено повідомлення особи про початок провадження у передбачених законом випадках, право подавати пояснення і докази, доступ до матеріалів справи, належне мотивування адміністративного акта та можливість адміністративного або судового оскарження. Запропонована конструкція має виразну правозахисну спрямованість.

Вагомим результатом є розвиток положень щодо істотності процедурних порушень. Автор пов'язує їх юридичне значення не з самим фактом формального відступу від процедури, а з впливом такого порушення на можливість особи реалізувати ключові процесуальні права, на повноту з'ясування обставин справи та на перевірюваність мотивів адміністративного рішення. Це має безпосереднє значення для адміністративного судочинства.

Окремої уваги заслуговують положення щодо електронної форми адміністративного провадження. Автор виходить з принципу функціональної рівності процедурних гарантій у паперовому та електронному середовищі, обґрунтовує необхідність фіксації фактичних і правових підстав автоматизованого рішення та можливість отримання зрозумілого пояснення логіки його прийняття.

Практичну цінність має запропонована модель системного вдосконалення процедурної діяльності органів публічної адміністрації, яка передбачає процедурне планування, стандартизацію адміністративних актів, внутрішній процедурний контроль, електронний моніторинг строків, цифрову фіксацію стадій провадження, професійну підготовку посадових осіб та інтеграцію правових позицій Верховного Суду у внутрішні алгоритми роботи адміністративних органів.

Таким чином, результати дисертації мають самостійний науковий характер, поглиблюють сучасні уявлення про адміністративну процедуру та можуть бути використані як у подальших теоретичних дослідженнях, так і під час удосконалення адміністративного законодавства та практики публічного адміністрування.

Дисертацію виконано українською мовою. Матеріал викладено послідовно, у науковому стилі, із використанням усталеного адміністративно-правового понятійного апарату. За результатами ознайомлення з дисертаційним дослідженням та науковими публікаціями здобувача підстав стверджувати про порушення академічної доброчесності не встановлено. Використані положення інших авторів супроводжуються посиланнями на відповідні джерела.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації

Поряд із загальною позитивною оцінкою дисертаційного дослідження окремі його положення потребують додаткової аргументації та можуть бути предметом наукової дискусії.

1. У підрозділі 1.3 «Європейський адміністративно-процедурний простір і його вплив на становлення загальної адміністративної процедури в Україні» (с. 63–87) автор достатньо широко характеризує європейські стандарти належного адміністрування та їх вплив на українську модель. Водночас робота набула б більшої порівняльно-правової переконливості, якби було чіткіше розмежовано положення, що мають характер обов'язкових правових стандартів, положення рекомендаційного характеру та доктринальні орієнтири. Доцільним видається також визначення критеріїв, за якими окремі зарубіжні рішення можуть бути безпосередньо адаптовані до української правової системи, а які потребують суттєвої інституційної трансформації.

2. У підрозділі 2.2 «Стадійна структура адміністративної процедури та її юридичні елементи» (с. 116–130) автор обґрунтовано аналізує ініціювання провадження, розгляд справи, встановлення обставин, прийняття рішення та доведення його до відома особи. Разом з тим дискусійним залишається питання щодо місця виконання адміністративного акта, його адміністративного перегляду та можливого припинення або відкликання у загальній стадійній моделі. Було б корисно чіткіше визначити, чи є ці елементи продовженням однієї адміністративної процедури, окремими процедурами або самостійними провадженнями, пов'язаними з первинною справою.

3. У підрозділі 2.3 «Процедурні гарантії прав приватної особи в адміністративних процедурах» (с. 131–145) слушно наголошено на праві особи бути заслуханою, як одній із ключових гарантій. Водночас недостатньо детально розкрито межі та допустимі винятки з реалізації цього права у невідкладних провадженнях, за наявності загрози життю, безпеці, публічному порядку або в

умовах особливих правових режимів. На наш погляд, варто було б сформулювати критерії, за яких попереднє заслуховування може бути замінене наступним заслуховуванням, і визначити мінімальні гарантії особи в таких випадках.

4. У підрозділі 3.1 «Проблеми нормативного забезпечення та імплементації адміністративних процедур в Україні» (с. 156–174), зокрема у пропозиціях на с. 171–174, автор аргументує необхідність уточнення співвідношення загального та спеціального адміністративно-процедурного регулювання. Водночас запропонована модель могла б бути доповнена більш чітким алгоритмом вирішення колізій. Практично важливим є питання: у якій послідовності адміністративний орган повинен перевіряти норми спеціального закону, Закону України «Про адміністративну процедуру» та підзаконного акта і якими критеріями визначати допустимість спеціального відступу від загального процедурного стандарту.

5. У підрозділі 3.2 «Процедурні порушення у діяльності публічної адміністрації, їх судова оцінка та шляхи їх усунення» (с. 175–188) наведено змістовний аналіз судового підходу до істотності процедурних дефектів. Водночас емпірична складова цього фрагмента могла б бути посилена шляхом систематизації масиву судових рішень за конкретними категоріями порушень: неналежне повідомлення, незабезпечення права бути вислуханою, обмеження доступу до матеріалів, порушення строків, недостатнє мотивування. Така класифікація дала б змогу не лише теоретично, а й кількісно показати, які порушення найчастіше визнаються судами істотними.

6. У підрозділі 3.3 «Системні напрями вдосконалення процедурної діяльності органів публічної адміністрації» (с. 189–209) автор пропонує запровадження внутрішнього процедурного контролю та аудиту, що слід оцінити позитивно. Однак інституційний аспект цієї пропозиції розкрито недостатньо. Потребують уточнення питання про суб'єкта такого контролю, його організаційну незалежність від посадової особи, яка приймала рішення, періодичність аудиту, юридичні наслідки виявлених дефектів та співвідношення внутрішнього процедурного аудиту з

адміністративним оскарженням і дисциплінарною відповідальністю посадових осіб.

Висловлені зауваження мають дискусійний і рекомендаційний характер, не заперечують достовірності основних результатів дослідження, не знижують його наукової новизни та не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи.

ВИСНОВОК

Дисертаційна робота Головка Костянтина Миколайовича на тему «Адміністративно-правове забезпечення адміністративних процедур в Україні», подана на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, є актуальним, самостійним, комплексним і завершеним науковим дослідженням. Її зміст відповідає заявленій темі, меті та завданням, а одержані результати мають належний ступінь наукової обґрунтованості й достовірності.

Сформульовані автором положення, висновки та пропозиції характеризуються науковою новизною, мають теоретичне значення для подальшого розвитку науки адміністративного права та практичну спрямованість для вдосконалення законодавства про адміністративну процедуру і діяльності органів публічної адміністрації.

Основні результати належним чином апробовані, відображені у наукових публікаціях та впроваджені у наукову, освітню і практичну діяльність.

За своєю актуальністю, ступенем наукової новизни, рівнем теоретичного і практичного значення, обґрунтованістю та достовірністю одержаних результатів дисертація Головка Костянтина Миколайовича повністю відповідає спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 (зі змінами), а також Вимогам до оформлення дисертацій, затвердженим наказом Міністерства освіти і

науки України від 12 січня 2017 року № 40 (зі змінами), а її автор Головка Костянтин Миколайович заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

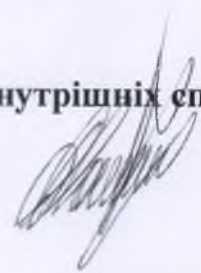
професор кафедри оперативно-розшукової діяльності

Навчально-наукового інституту з підготовки фахівців

для підрозділів кримінальної поліції

Львівського державного університету внутрішніх справ

кандидат юридичних наук, професор



Данило ЙОСИФОВИЧ

