

ВІДГУК
офіційного опонента
доктора юридичних наук, професора Теремецького Владислава Івановича
на дисертацію Головка Костянтина Миколайовича
на тему «Адміністративно-правове забезпечення адміністративних процедур
в Україні»,
подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за
спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

Актуальність теми дисертаційного дослідження

Дисертація Головка Костянтина Миколайовича присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правового забезпечення адміністративних процедур в Україні. Обрана проблематика належить до числа тих напрямів сучасної адміністративно-правової науки, значення яких істотно зросло у зв'язку з трансформацією моделі публічного адміністрування, запровадженням загальної адміністративної процедури, цифровізацією взаємодії держави з приватною особою та посиленням вимог до якості, передбачуваності й підконтрольності владних рішень.

Актуальність роботи визначається насамперед тим, що адміністративна процедура виступає правовою формою, у межах якої абстрактна компетенція органу публічної адміністрації реалізується у конкретній адміністративній справі та набуває форми індивідуального адміністративного рішення. Саме на процедурному рівні для приватної особи набувають реального змісту принципи законності, правової визначеності, пропорційності, відкритості, обґрунтованості та належного адміністрування. Від якості відповідного процедурного регулювання безпосередньо залежить не лише ефективність діяльності адміністративного органу, а й можливість особи бути поінформованою,

заслуханою, подавати докази, ознайомлюватися з матеріалами справи, отримувати мотивоване рішення та ефективно його оскаржувати.

Особливої ваги дослідження набуває в умовах практичного застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» та необхідності узгодження його положень із численним спеціальним законодавством у сферах адміністративних послуг, державної реєстрації, дозвільної, ліцензійної, контрольно-наглядової та іншої владно-управлінської діяльності. Не менш значущими є питання перенесення традиційних процедурних гарантій в електронне середовище, визначення меж автоматизації прийняття адміністративних рішень, використання реєстрових даних і забезпечення зрозумілості алгоритмічно сформованих результатів.

Отже, обрана К. М. Головком тема є своєчасною, має безумовне теоретичне та практичне значення і відповідає актуальним потребам розвитку адміністративного права та практики публічного адміністрування в Україні.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Мета дисертаційного дослідження полягає у комплексному теоретико-правовому осмисленні адміністративних процедур у системі публічного адміністрування України, визначенні їх сутності, структури та функціонального призначення, а також у виробленні обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання і практики реалізації адміністративних процедур з урахуванням європейських стандартів належного адміністрування та гарантій прав приватної особи. Сформульовані автором завдання логічно впливають із зазначеної мети та охоплюють як теоретико-доктринальний, так і прикладний рівень дослідження.

Об'єктом дослідження визначено суспільні відносини, що виникають у сфері здійснення адміністративних процедур в Україні, а предметом – адміністративно-правове забезпечення адміністративних процедур в Україні.

Таке співвідношення об'єкта і предмета є коректним та дозволяє авторові зосередитися на нормативних, організаційних і гарантійних характеристиках процедурної діяльності публічної адміністрації.

Методологічна основа дослідження є достатньо різноманітною. Автор застосував методи аналізу та синтезу, діалектичний, системно-структурний, системного аналізу, структурно-функціональний, порівняльно-правовий, формально-юридичний, логіко-семантичний і логіко-правовий методи. Важливо, що у вступній частині дисертації не лише перелічено методи, а й конкретизовано, для вирішення яких дослідницьких завдань та в яких підрозділах вони використовувалися. Це свідчить про належну методологічну організацію роботи.

Достовірність і обґрунтованість одержаних результатів забезпечуються значним обсягом опрацьованої наукової та нормативної бази, зверненням до практики адміністративних судів, положень Закону України «Про адміністративну процедуру», Кодексу адміністративного судочинства України, спеціального законодавства, європейських підходів до належного адміністрування та сучасних досліджень у сфері адміністративного права і публічного управління. Список використаних джерел охоплює 222 найменування, що є достатнім для кандидатського дисертаційного дослідження відповідної спрямованості.

Наукова новизна одержаних результатів

Наукова новизна дисертації полягає у комплексному теоретико-правовому дослідженні адміністративно-правового забезпечення адміністративних процедур в Україні та розробленні цілісної системи положень щодо їх сутності, структури, функціонального призначення і напрямів удосконалення. Наукові результати мають різний рівень новизни – сформульовані вперше, удосконалені та такі, що набули подальшого розвитку.

До найбільш вагомих положень, сформульованих автором уперше, слід віднести концептуальне розуміння адміністративної процедури як універсальної юридичної форми реалізації повноважень органів публічної адміністрації у відносинах із приватними особами, у межах якої забезпечується перехід від загальної норми адміністративного права до конкретного індивідуального владного рішення через систему нормативно визначених процедурних дій.

Заслуговує на підтримку запропонована структурна модель адміністративної процедури як багаторівневої правової конструкції, що охоплює стадійну організацію розгляду адміністративної справи, суб'єктний склад провадження, процедурні інструменти діяльності адміністративного органу та систему гарантій реалізації прав приватної особи. Такий підхід дає можливість уникнути спрощеного розуміння процедури як суто послідовності формальних дій і розкриває її комплексну юридичну природу.

Позитивної оцінки заслуговує обґрунтування місця адміністративної процедури у механізмі публічного адміністрування як правової ланки, що забезпечує перехід від компетенції адміністративного органу до конкретного індивідуального рішення. Це положення має не лише теоретичне, а й прикладне значення, оскільки дозволяє пов'язати якість реалізації владної компетенції з дотриманням процедурних вимог.

Автором удосконалено наукові підходи до визначення поняття та ознак адміністративної процедури. До її юридично значущих характеристик віднесено нормативну визначеність, формалізованість, стадійність, послідовність, зовнішню адресність, спрямованість на забезпечення прав особи, юридичну результативність, контрольованість і відтворюваність. У сукупності такі ознаки дозволяють точніше визначити місце адміністративної процедури серед інших форм діяльності публічної адміністрації.

Значний науковий і практичний інтерес становлять пропозиції щодо уточнення співвідношення загального та спеціального адміністративно-

процедурного регулювання і закріплення мінімального процедурного стандарту адміністративного провадження. До такого стандарту автор пропонує включити повідомлення особи про початок провадження у передбачених законом випадках, право подавати пояснення і докази, доступ до матеріалів адміністративної справи з урахуванням установлених законом обмежень, мотивування адміністративного акта та можливість адміністративного або судового оскарження.

Важливим є також розмежування понять «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження», відповідно до якого адміністративна процедура розглядається як універсальна правова форма зовнішньої реалізації компетенції публічної адміністрації, а адміністративне провадження – як конкретизований рух окремої адміністративної справи. Такий підхід сприяє впорядкуванню понятійно-категоріального апарату адміністративного права.

Подальшого розвитку в роботі набули положення щодо адміністративної процедури як інструмента забезпечення належного адміністрування, правової визначеності та передбачуваності діяльності органів публічної адміністрації; підходи до класифікації адміністративних процедур за функціональним призначенням, ініціатором провадження, характером правового результату та рівнем стандартизованості процедурних дій; положення щодо нормативного регулювання електронних адміністративних процедур; судового контролю за дотриманням процедурних гарантій; удосконалення спеціального законодавства у сфері державної реєстрації.

Теоретичне та практичне значення результатів дисертації

Теоретичне значення одержаних результатів полягає у поглибленні наукового розуміння адміністративної процедури як самостійної адміністративно-правової категорії та універсальної форми зовнішньої реалізації компетенції публічної адміністрації. Запропоновані автором положення можуть

бути використані у подальших дослідженнях проблем загальної адміністративної процедури, процедурних гарантій, адміністративного розсуду, адміністративних актів, адміністративного оскарження та цифровізації публічного адміністрування.

Практичне значення роботи визначається можливістю використання сформульованих висновків і рекомендацій у правотворчій діяльності під час подальшого вдосконалення Закону України «Про адміністративну процедуру» та спеціального законодавства; у правозастосовній діяльності органів публічної адміністрації; у судовій практиці при оцінці процедурних порушень; у науковій та освітній діяльності. Окремі результати впроваджено у наукову діяльність Одеського державного університету внутрішніх справ, що додатково підтверджує прикладну спрямованість дослідження.

На особливу увагу заслуговують практичні пропозиції щодо процедурного планування, стандартизації адміністративних актів, внутрішнього процедурного контролю й аудиту, електронного моніторингу строків, цифрової фіксації стадій провадження, професійної підготовки посадових осіб та інтеграції правових позицій Верховного Суду у внутрішні алгоритми роботи адміністративних органів. У сукупності це формує орієнтовану на практику модель переходу від формального дотримання процедурних приписів до функціонування адміністративної процедури як щоденного стандарту належного адміністрування.

Оцінка змісту та структури дисертації

Структура дисертації є логічною та зумовлена метою і завданнями дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг становить 270 сторінок, з яких основний текст – 213 сторінок, список використаних джерел – 31 сторінка, додатки – 11 сторінок.

У першому розділі «Теоретико-правові засади формування інституту адміністративних процедур» автор розкриває поняття, сутність і ознаки адміністративної процедури, досліджує її архітекtonіку та функції, а також аналізує вплив європейського адміністративно-процедурного простору на формування загальної адміністративної процедури в Україні. Позитивним є те, що теоретичний аналіз не відірваний від сучасних процесів кодифікації та європеїзації українського адміністративного права.

Другий розділ «Системно-функціональна характеристика адміністративних процедур у діяльності органів публічної адміністрації» присвячений системі адміністративних процедур у механізмі публічного адміністрування, стадійній структурі адміністративної процедури та процедурним гарантіям прав приватної особи. Автор переконливо доводить, що процедурні гарантії мають розглядатися як взаємопов'язана конструкція, а не як механічний перелік окремих прав учасника провадження.

У третьому розділі «Проблеми реалізації та напрями вдосконалення адміністративних процедур в Україні» проаналізовано проблеми нормативного забезпечення та імплементації адміністративних процедур, процедурні порушення і підходи адміністративних судів до їх оцінювання, а також системні напрями вдосконалення процедурної діяльності органів публічної адміністрації. Саме цей розділ має найбільш виразну прикладну спрямованість і містить низку конкретних законодавчих та організаційних пропозицій.

Висновки дисертації відповідають поставленим завданням, відображають основні результати проведеного дослідження та містять як теоретичні узагальнення, так і пропозиції щодо вдосконалення законодавства і практики. Загалом структура роботи забезпечує послідовний перехід від доктринального осмислення адміністративної процедури до аналізу її функціонування та формування практично орієнтованих пропозицій.

Повнота викладення основних результатів дисертації у наукових публікаціях та їх апробація

Основні положення та результати дисертації належним чином апробовані. Автор брав участь у міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях у Кременчуці, Ризі, Львові–Торуні, Вінниці та Одесі, де представляв результати дослідження проблем адміністративних процедур, адміністративного оскарження та правового забезпечення процедурної діяльності в умовах сучасних трансформацій.

За темою дисертації К. М. Головком опубліковано 11 одноосібних наукових праць, серед яких 6 наукових статей, у тому числі 5 статей у виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України, 1 стаття у періодичному науковому виданні іноземної держави, а також 5 тез доповідей на міжнародних і всеукраїнських наукових та науково-практичних конференціях. Зміст публікацій охоплює основні напрями дисертаційного дослідження та належним чином відображає його ключові результати.

Відсутність (наявність) академічного плагіату, фабрикації, фальсифікації

За результатами ознайомлення з текстом дисертації та опублікованими працями підстав для висновку про наявність академічного плагіату, фабрикації чи фальсифікації не вбачається. Викладені положення мають послідовний авторський характер, використані доктринальні та нормативні джерела супроводжуються належними посиланнями, а сформульовані висновки логічно випливають із проведеного дослідження.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Позитивно оцінюючи дисертаційну роботу К. М. Головка, її теоретичний рівень, наукову новизну та практичну спрямованість, вважаю за необхідне висловити окремі зауваження і положення дискусійного характеру, які можуть стати предметом обговорення під час публічного захисту.

1. У підрозділі 1.1 «Поняття, сутність та ознаки адміністративної процедури» (с. 29–47), а частково й у підрозділі 1.2 «Архітектоніка і функції адміністративних процедур» (с. 48–62), автор послідовно обґрунтовує адміністративну процедуру як нормативно визначений, стадійно організований порядок розгляду та вирішення індивідуальної адміністративної справи, а серед її ознак називає, зокрема, зовнішню адресність, юридичну результативність і спрямованість на забезпечення прав приватної особи. Такий підхід загалом заслуговує на підтримку. Водночас доцільно було б чіткіше сформулювати критерій, який дозволяє відмежувати адміністративну процедуру від інших юридично регламентованих послідовностей дій усередині адміністративного органу, особливо у випадках, коли внутрішня організаційна дія фактично визначає подальший зміст рішення щодо приватної особи. Під час захисту варто уточнити, яка з названих автором ознак є визначальною для такого розмежування і чи може внутрішньоорганізаційна дія за певних умов набути процедурного значення.

2. У підрозділі 2.1 «Система адміністративних процедур у механізмі публічного адміністрування» (с. 98–115) автор пропонує багатокритеріальну класифікацію адміністративних процедур за функціональним призначенням, ініціатором провадження, характером правового результату, впливом на правове становище особи, ступенем стандартизованості та рівнем автоматизації. Така класифікація є змістовною та має прикладний потенціал. Проте її практичне використання потребує додаткового уточнення співвідношення основних та допоміжних критеріїв, оскільки одна й та сама процедура може одночасно бути, наприклад, заявницькою, реєстраційною, електронною та високостандартизованою. На нашу думку, робота була б ще переконливішою, якби автор визначив ієрархію класифікаційних критеріїв або прямо показав, які юридичні наслідки має віднесення процедури до кожної з запропонованих груп.

3. У підрозділі 2.3 «Процедурні гарантії прав приватної особи в адміністративних процедурах» (с. 131–145) обґрунтовано систему гарантій, до якої віднесено право бути заслуханою, доступ до матеріалів адміністративної справи, право подавати пояснення і докази, дотримання розумних строків, мотивування адміністративного акта та можливість його перегляду й оскарження. Водночас у дисертації можна було б чіткіше диференціювати юридичні наслідки порушення різних процедурних гарантій. Очевидно, що ненадання особі можливості бути заслуханою, порушення строку розгляду справи та недоліки мотивування адміністративного акта мають різну природу і не в кожному випадку повинні автоматично тягнути однакові наслідки для чинності адміністративного акта. Доцільно було б запропонувати більш деталізовану модель співвідношення виду порушеної гарантії, ступеня її порушення та способу правового реагування.

4. У підрозділі 3.2 «Процедурні порушення у діяльності публічної адміністрації, їх судова оцінка та шляхи їх усунення» (с. 175–188), а також у висновках до розділу 3 (с. 210–221) здобувач обґрунтовує критерій істотності процедурного порушення, пов'язуючи його з впливом порушення на можливість особи реалізувати процесуальні права, на повноту з'ясування обставин та на правильність владного рішення. Це є одним із сильних положень дисертації. Водночас такий критерій доцільно було б більшою мірою операціоналізувати для потреб судової практики: наприклад, через систему послідовних питань або факторів, які суд повинен оцінити при вирішенні питання, чи є процедурний дефект істотним. Без такої конкретизації залишається ризик різного тлумачення поняття «істотності» судами у схожих категоріях справ.

5. У підрозділі 3.3 «Системні напрями вдосконалення процедурної діяльності органів публічної адміністрації» (с. 189–209), зокрема в частині, присвяченій електронним процедурам і цифровій фіксації процесуальних дій (орієнтовно с. 200–209), автор слушно наголошує, що електронна форма

провадження не повинна звужувати обсяг процесуальних гарантій та пропонує забезпечувати можливість отримання пояснення логіки автоматизованого адміністративного акта. Водночас потребує подальшої конкретизації нормативний механізм реалізації такого «права на пояснення»: який мінімальний обсяг інформації має бути наданий особі, чи повинно пояснення охоплювати лише фактичні й правові підстави чи також ключові параметри алгоритмічної обробки, а також у яких випадках має бути гарантований перегляд автоматизованого рішення уповноваженою посадовою особою. Розкриття цих питань посилює практичну придатність запропонованої автором моделі цифрової адміністративної процедури.

Висловлені зауваження та дискусійні положення мають переважно уточнювальний і рекомендаційний характер, не заперечують основних наукових результатів дисертації, не знижують її загальної позитивної оцінки та можуть бути предметом фахової наукової дискусії під час захисту.

Загальний висновок

Дисертація Головка Костянтина Миколайовича на тему «Адміністративно-правове забезпечення адміністративних процедур в Україні» є завершеною самостійною науковою працею, у якій вирішено актуальне наукове завдання, що полягає у комплексному теоретико-правовому осмисленні адміністративно-правового забезпечення адміністративних процедур, визначенні їх юридичної природи, структури і функціонального призначення та розробленні пропозицій щодо вдосконалення законодавства і практики процедурної діяльності органів публічної адміністрації.

Зміст дисертації відповідає заявленій спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Сформульовані у роботі положення характеризуються належним ступенем наукової новизни, обґрунтованості та практичної спрямованості. Основні

результати дослідження достатньо повно відображені у наукових публікаціях здобувача та апробовані на наукових заходах.

За своєю актуальністю, ступенем наукової новизни, рівнем теоретичного і практичного значення дисертація Головка Костянтина Миколайовича «Адміністративно-правове забезпечення адміністративних процедур в Україні» 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), та 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:

завідувач сектору проблем реалізації
господарського законодавства
відділу проблем модернізації
господарського права та законодавства
Державної установи
«Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова
Національної академії наук України,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

**Владислав ТЕРЕМЕЦЬКИЙ**

