

ВІДГУК
офіційного опонента - кандидата юридичних наук, професора
Гіжевського Володимира Казіміровича
на дисертацію Піляя Андрія Миколайовича на тему: «Генеza та сучасний
стан адміністративної функції держави»,
поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за
спеціальністю
12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне
право

Актуальність теми дисертаційного дослідження зумовлена поступовим переходом України до публічно-сервісного типу урядування. Зокрема, в рамках адміністративної реформи впроваджено велику кількість інститутів публічно-сервісної держави, в першу чергу у сфері надання адміністративних послуг, та ряду дій направлених на створення якомога ліпших та простіших умов вже в функціонуванні публічного сервісу.

Проте існує проблема точкового впровадження публічно-сервісних інститутів та відсутність теоретичних напрацювань, навіть у термінології. Сьогодні потребує дослідження законодавство України в сфері надання адміністративних послуг та адміністративного оскарження з огляду на поступовий відхід від командно-адміністративного типу урядування до впровадження принципів «нового публічного менеджменту», визначення специфіки юридичної термінології для забезпечення єдиного та сталого підходу до понять, які застосовуються у сфері надання адміністративних послуг. Важливим є аналіз ролі сучасних дискреційних повноважень у процесі здійснення публічно-сервісних функцій в Україні та визначення можливих напрямів їх реформування.

Актуальним у розрізі дослідження вбачається і вплив Європейського Союзу, відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони на формування нових органів публічної адміністрації в Україні та реформування системи взаємодії громадянина з державою в напрямі впровадження європейської системи урядування, спрямованої на формування ефективних публічно-сервісних правовідносин.

Дисертацію виконано в межах тематики науково-дослідних робіт юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України «Механізм державної влади в правовій державі» (номер державної реєстрації 0115U006024).

Тема дисертації пов'язана з удосконаленням адміністративного законодавства в рамках програм реформування системи публічного управління, зокрема Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., затвердженої Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року.

Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Структура рукопису є обґрунтованою і логічною. Під час дослідження застосовано ряд наукових методів, обраних автором з урахуванням специфіки поставлених мети і завдань, об'єкта і предмета дослідження.

Основні положення роботи, висновки, рекомендації, знайшли своє відображення у 7 наукових працях, з яких 4 статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних, стаття у науковому виданні іншої держави, 2 тези наукових доповідей.

Дисертант Піляй А.М. провів науковий системний аналіз наявних теоретичних конструкцій щодо сутності, змісту та системо-утворюючих чинників правового регулювання адміністративної функції сучасної держави, а також розділив теоретико-методологічні засади вдосконалення правового регулювання в цій сфері. Це дозволило сформулювати низку важливих наукових положень, висновків та рекомендацій, які виносяться на захист.

Дисертантом при дослідженні роботи використано велику кількість наукових праць, як українських так і іноземних вчених починаючи з праць середини XIX століття, а також використання великої кількості законодавчих та підзаконних актів.

У рецензованій праці комплексно використовувалася система філософських підходів; філософсько-світоглядових, загальнонаукових і спеціально-наукових

методів пізнання, що забезпечили об'єктивну, усебічну характеристику предмета дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми, об'єктивно оцінювати ефективність здійснення адміністративної функції держави.

Теоретична і практична значущість проведеного дисертаційного дослідження в полягає у тому, що викладені у дисертації положення, висновки і пропозиції можуть бути використані: у наукових дослідженнях для здійснення правового забезпечення діяльності держави; у законотворчій діяльності при розробці нових нормативно-правових актів адміністративного законодавства; у навчальному процесі при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес».

Новизна та достовірність наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень адміністративної функції держави у розрізі її генези та розвитку від поліцейської до публічно-сервісної.

Серед найбільш значущих результатів новизни дослідження можна відзначити те, що вперше на основі історико-правового аналізу проведено періодизацію проведено періодизацію адміністративної функції держави: 1) період поліцейського типу реалізації державою своїх повноважень на українських землях (до 1917 р.), характерними особливостями якого є відсутність чіткого переліку компетенції владних суб'єктів, низький рівень юридичної обізнаності, як населення, так і самих чиновників; 2) період командно-адміністративного впливу держави на суспільні відносини (з 1917 по 1991 р.), для якого було характерним сильне втручання держави у життя її громадян, регулювання адміністративних послуг, як послуг технічного характеру, на рівні інструкцій, велика роль комуністичної ідеології в житті суспільства; 3) трансформаційний період – формування нового типу взаємодії між громадянами та державою у незалежній Україні (з 1991 по 2013 р.), що

характеризується переходом до публічно-сервісної держави, виокремленням адміністративної послуги в незалежний інститут, розумінням адміністративної послуги як результату здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом; 4) сучасний період (з 2013 р.), що характеризується впровадженням системи управління та надання адміністративних послуг за принципами нового публічного менеджменту.

Заслугує позитивної оцінки пропозиція законодавчого закріплення поняття «дискреційних повноважень» згідно якого, дискреційними повноваженнями є спосіб реалізації публічної влади, який дозволяє суб'єкту владних повноважень обирати у конкретній ситуації між альтернативами, кожна з яких є правомірною без необхідності узгодження варіанту вибору у будь-якій формі своїх дій з іншими суб'єктами, а також визначення механізму реалізації таких повноважень в конкретних ситуаціях.

Заслугує на увагу, думка автора про зміну змісту адміністративної функції в процесі запровадження інститутів публічно-сервісної держави, яка полягає у визначенні чинників які зіграли важливу роль при переході України від командно-адміністративної до держави з сукупністю елементів публічно-сервісної держави, до яких віднесено, зокрема: зменшення контролюючої ролі держави через створення більш чіткого законодавчого регулювання кола повноважень органів державної влади та обмеження дискреційних повноважень; формування інституту адміністративних послуг, які надаються по сервісно-орієнтованому принципу.

Встановлено основні проблеми реалізації адміністративної функції: недосконалість нормативної бази в сфері надання адміністративних послуг через відсутність єдиного процедурного закону; декларативний характер критеріїв, передбачених Угодою про асоціацію з Європейським Союзом; невиконання різноманітних підзаконних актів в цій сфері.

Робота містить й інші позитивні висновки, відображені в дисертації та авторефераті.

Водночас, відзначаючи достатню виваженість і ґрунтовну аргументованість висновків та рекомендацій, належний рівень і практичне значення дисертації, у роботі можна виокремити деякі дискусійні моменти, зокрема:

1. Досліджуючи адміністративну функцію держави у її історичному розвитку у підрозділах 1.1. та 1.2. дисертант приділяв увагу адміністративному примусу, як одному із засобів управління, при цьому розглядаючи адміністративну функцію держави на сучасному етапі дисертант оминув адміністративний примус. На стор. 108 дисертант зазначає, що у зв'язку з поступовою демократизацією суспільства та впровадження публічно-сервісної держави значно більшого значення набуває інститут адміністративного оскарження поступово витісняючи адміністративний примус, проте варто відзначити, що адміністративний примус продовжує залишатися одним із методів діяльності держави. Тож, під час захисту, цікаво почути думку автора про методологію реалізації завдань і функцій держави на сучасному етапі її розвитку.

2. У підрозділі 3.1. «Зарубіжний досвід впровадження публічно-сервісної держави» дисертант стверджує про важливість переходу України до публічно-сервісної держави та впровадження принципів «new public management» та «good governance» на всіх рівнях (с.132) та максимальне розширення сфер управління державою в яких приймає участь громадськістю. Проте, дисертантом не враховує низькій рівень соціальної активності населення в питаннях, що стосуються участі в житті держави та органів місцевого самоврядування, а також практика «підкупу голосів» громадян, тому існує ризик, що участь громадськості буде використовуватися лише, як новий спосіб «проштовхувати» вигідні окремим особам рішення. Який погляд дисертанта на механізми контролю за реалізацією функцій держави?

3. Цікавою є думка автора, висловлена на стор. 169 дисертації щодо запропонованих змін до Закону України «Про адміністративні послуги». Автор пропонує визначення електронних адміністративних послуг та регламентацію порядку їх надання, а також законодавче закріплення можливості створення

віддаленого робочого місця або територіального підрозділу об'єднаною територіальною громадою за рішенням органу місцевого самоврядування з подальшим підпорядкуванням такого віддаленого робочого місця або територіального підрозділу до Центру надання адміністративних послуг. Проте, доцільно було б також дослідити проблематику концепції персонального електронного кабінету в контексті надання адміністративних послуг в електронній формі.

4. Аналізуючи перспективи вдосконалення правового забезпечення адміністративної функції дисертант стверджує про необхідність створення чіткого переліку адміністративних послуг, що надаються в Україні (с.178). Пропонується скорочення кількості послуг, що надаються та уникнення дублювання, а також створення комплексних адміністративних послуг. Вказується на необхідність прийняття закону про адміністративний збір, який би регулював порядок обчислення розміру адміністративного збору по аналогії з Законом України «Про судовий збір». Варто відзначити позитивний бік запропонованої ідеї, проте дискусійним, на нашу думку, є питання можливості обчислення плати за адміністративну послугу саме за аналогією Законом України «Про судовий збір», оскільки адміністративні послуги значно складніше поділити на окремі групи чітко сформульованих категорій, як це зроблено у зазначеному законі.

Наведені вище зауваження та дискусійні положення не впливають суттєво на загальну позитивну оцінку дисертації А.М. Піляя, яка є самостійним творчим доробком автора, що доповнює систему науково-теоретичних знань щодо генези та сучасного стану адміністративної функції держави.

За предметом, завданнями, методологією, змістом та висновками дисертація відповідає спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. У публікаціях здобувача й авторефераті відбиті основні положення дисертації. Автор уникає бездоказових та категоричних тверджень.

Положення, що викладені в дисертації та виносяться на захист, розроблені автором особисто. Автореферат дисертації адекватно відображає її основні положення.

Оформлення дисертації та автореферату відповідає вимогам МОН України, а їх тексти написано літературною мовою.

ВИСНОВОК

Таким чином, на основі вивчення дисертації та праць здобувача необхідно зробити висновок, що дисертація на тему «Генеza та сучасний стан адміністративної функції держави» є цілісним та завершеним дослідженням актуальних теоретичних та методологічних проблем сучасного правознавства, відповідає вимогам пп. 9 та 11 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року за № 567, а її автор Піляй Андрій Миколайович заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент,
кандидат юридичних наук, професор,
проректор, професор кафедри державно-
правових дисциплін
Університету економіки та права «КРОК»**



В.К. Гіжевський



В.К. Гіжевський засвідчук
директор департаменту кадрів Вищого навчального закладу
«Університет економіки та права "Крок"»
В.К. Гіжевський
вересень 2020 р.