

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента - доктора юридичних наук, професора  
Мосьондза Сергія Олександровича – на дисертацію  
Піляя Андрія Миколайовича «Генеза 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.** В останні роки значної актуальності набуло питання побудови публічно-сервісної держави в Україні. В першу чергу це зумовлено проведенням адміністративної реформи та впровадженням багатьох окремих інститутів публічно-сервісної держави, зокрема у сфері надання адміністративних послуг, та ряду дій направлених на створення якомога ліпших та простіших умов вже в функціонуванні публічного сервісу. При цьому, актуалізується питання щодо вдосконалення механізму, за допомогою якого держава буде здійснювати публічні функції, що своєю чергою і робить важливим питання дослідження адміністративно-правової функції сучасної держави. В той же час певна хаотичність у впровадженні публічно-сервісних інститутів, а також відсутність теоретичного підґрунтя у дослідженні теми публічно-сервісної держави та публічно-сервісного урядування, яка полягає, в тому числі, навіть у відсутності чітко визначеної термінології як у законодавстві, так і у науковій спільноті визначає актуальність обраної теми.

Тому вивчення вітчизняного та зарубіжного досвіду генези та сучасного стану адміністративної функції держави, виявленого на сучасному етапі розвитку держави і права, та розробка науково обґрунтованих засобів удосконалення законодавства України обумовлює вибір теми роботи та її актуальність.

При цьому, іноземний досвід впровадження публічно-сервісної держави показує важливість умов в яких формувалися такі держави для впровадження інститутів публічно-сервісного урядування, що вимагає при проведенні дослідження враховувати історичний аспект генези та розвитку адміністративної функції держави.

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).

Також, тема дисертації пов'язана з удосконаленням адміністративного законодавства та має відношення до 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.** Необхідно зазначити, що дисертаційні положення, висновки та рекомендації достатньою мірою обґрунтовані та базуються на матеріалах вітчизняного та іноземного законодавства, довідкових видань у цій сфері та статистичних даних.

Основні положення роботи, висновки, рекомендації, пропозиції про внесення змін до чинного законодавства знайшли відображення у 7 наукових працях, з яких: 4 статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз даних, одна стаття у науковому виданні іншої держави, а також у 2 тезах наукових доповідей.

Обґрунтованість і достовірність результатів дослідження забезпечено використанням низки загальнонаукових та спеціальних методів пізнання та наукового дослідження. Їх застосування визначило логічну побудову дисертації та дозволило послідовно й науково обґрунтовано реалізувати мету і завдання, поставлені на початку дослідження.

Безсумнівною перевагою роботи є використання та аналіз великого обсягу наукових праць українських та зарубіжних вчених, розробок фахівців в галузі адміністративного права та науки державного управління, а також



адміністративної діяльності, статистичних матеріалів щодо діяльності органів виконавчої влади та нормативно-правових актів, як законодавчих, так і підзаконних у сфері надання адміністративних послуг.

Дисертант поставив перед собою досить важливу мету, яка полягає у встановленні особливостей адміністративної функції сучасної держави та розроблення практичних рекомендацій, а також визначення перспектив створення в Україні публічно-сервісної держави.

Відповідно до головної мети дослідження дисертантом чітко сформульовані основні завдання наукової роботи. Слід зазначити, що крім суто наукового значення, цілі дисертаційного дослідження передбачають аналіз актуальних проблем на сучасному етапі розвитку держави у сфері надання адміністративних послуг та внесення пропозицій до чинного законодавства, вдосконалення державного регулювання у сфері надання адміністративних послуг в Україні.

#### **Достовірність та наукова новизна одержаних результатів.**

Дисертаційному дослідженню Піляя А.М. притаманний належний рівень наукової новизни. Автор узагальнює та всебічно розглядає наукові праці провідних українських і зарубіжних науковців, успішно демонструє характерні особливості власних напрацювань, чим, власне, і відзначає наукову новизну одержаних результатів.

Так, логічно обґрунтованим є висновок про те, що проблемами адміністративної функції держави на українських землях у дорадянський період, що призвели до зникнення поліцейської держави та її поступового перетворення на адміністративну необхідно вважати: ігнорування прав та свобод громадян і відсутність бажання законодавців прислухатися до думки науковців та відмовлятися від широких дискреційних повноважень, які все ще залишалися в органів державної влади.

Цікавим з наукової точки зору, а також практично корисним виглядає сформульоване твердження щодо примату адміністративного оскарження як методу реалізації адміністративної функції. Визначено, що після введення

судового порядку оскарження рішень, дій та бездіяльності органів публічної влади, інститут адміністративного оскарження втратив свою ведучу роль, а неефективність системи адміністративного оскарження, яка в багатьох випадках викликана небажанням контролюючих органів скасовувати рішення підпорядкованих органів, а також відсутністю відповідальності посадових осіб адміністративних органів, призводить до подальшої відмови скажників від такої системи оскарження. Справедливо наголошено на перевагах інституту адміністративного оскарження перед судовим оскарженням, що пов'язано зі значно простішою процедурою оскарження, яка потребує залучення меншої кількості осіб та часу, а також відсутність у суду імперативних повноважень щодо зобов'язання адміністративного органу на прийняття позитивного рішення у випадку його скасування.

Викликає науковий інтерес наведена автором пропозиція законодавчого закріплення поняття дискреційних повноважень, як повноваження, яке надає адміністративному органу певний ступінь свободи під час прийняття рішення даючи йому змогу обирати з декількох юридично допустимих рішень те, яке буде найбільш прийнятним.

Необхідно підтримати висновок дисертанта про те, що виникнення сучасної теорії адміністративних послуг, насамперед, характеризується виокремленням адміністративної послуги в незалежний інститут та відходом від бачення адміністративної послуги як послуги технічного характеру з надання консультацій з питань законодавства та процедури отримання того чи іншого документу на користь розуміння адміністративної послуги як результату здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Заслуговує на схвалення пропозиції автора щодо внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо введення поняття «електронної



адміністративної послуги» та визначення порядку створення віддаленого робочого місця органами місцевого самоврядування та території, на якій воно розміщується.

Певний науковий інтерес становлять пропозиції дисертанта щодо необхідності розробки системи критеріїв, яким повинні відповідати рішення суб'єктів владних повноважень.

Слушними є міркування автора щодо необхідності прийняття єдиного адміністративного процедурного закону з включенням до нього понять «публічного інтересу» та «зацікавленої особи».

На схвальну оцінку заслуговують зусилля автора відносно виявлення та заповнення прогалин у законодавстві. Дисертант не тільки висвітлює існуючий стан справ, а й критично підходить до нормативних положень, висловлює позиції щодо їх удосконалення. Запропоновано внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» та прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру».

Робота завершується стисло сформульованими висновками й пропозиціями щодо вдосконалення законодавства у сфері надання адміністративних послуг.

**Наукова і практична цінність дисертації.** Аналіз змісту роботи свідчить про самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу і дозволяє констатувати високий науково-теоретичний та прикладний рівень проведеного дослідження. Вдала структурна побудова дисертації свідчить про науково вивірений та аргументований підхід до вирішення поставлених завдань і досягнення мети дослідження. Висунуті й обґрунтовані дисертантом положення та рекомендації становлять значну наукову цінність, оскільки в дисертації пропонуються нові шляхи вирішення важливого загальнодержавного завдання, яке реалізується у сфері дії права та за допомогою права.

Положення і висновки дисертації можуть бути використані: у науково-дослідницькій роботі - для подальших наукових досліджень проблем подальшого

розвитку адміністративної функції держави в умовах побудови публічно-сервісної держави; у нормотворчій діяльності - для вдосконалення нормативно-правових актів у сфері надання адміністративних послуг; у правозастосовній діяльності - при вдосконаленні вітчизняного законодавства щодо регулювання відносин, що складаються при наданні адміністративних послуг; у навчальній роботі - для розроблення програми навчальної дисципліни «Адміністративне право» та під час підготовки до друку відповідної навчально-методичної літератури.

**Дискусійні положення та зауваження до дисертації.** Позитивна оцінка окремих аспектів рецензованої роботи та проведеного дисертаційного дослідження в цілому не виключає можливості й необхідності висунути низку зауважень критичного та дискусійного характеру:

1. У підрозділі 1.1. «Особливості адміністративної функції держави на українських землях у дорадянський період» при дослідженні історичного аспекту розвитку адміністративної функції в період XIX-початку XX століть дисертантом ґрунтовно досліджуються наукові погляди на адміністративну функцію у відповідний період, стан законодавчого забезпечення адміністративної діяльності держави (с.23-34). Однак, поза увагою автора опинилося законодавство, що було домінуючим на територіях України, що знаходилися під владою Австро-Угорської імперії. При цьому, в Австро-Угорській імперії у досліджуваний період існувала система поліцейського права, яка мала певні відмінності від законодавчого забезпечення адміністративної діяльності на українських землях що перебували під владою Російської імперії. Під час прилюдного захисту хотілося б почути про розвиток адміністративної функції держави на всіх українських землях;

2. У підрозділі 2.3. «Адміністративне оскарження та дискреційні повноваження як методи реалізації адміністративної функції» автор детальну вагу приділяє інституту адміністративного оскарження. Підкреслено, що сам по собі інститут адміністративного оскарження має набагато більший потенціал ніж судовий(с.110).Дисертант приходить до висновку про необхідність розширення



дискреційних повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування (с. 118). З одного боку, подібна регламентація спрямована на уникнення неправових форм діяльності. З другого боку, дотримання вказаних форм не гарантує, не призводить до позитивних наслідків, коли вимушені визнавати тотальну корупцію як в державі загалом (за даними світових рейтингів), так і в більшості видів державної діяльності. Наведеного прикладу про передачу в оренду земельної ділянки (с.118) недостатньо для однозначного розширення дискреційних повноважень, оскільки існує великий ризик зловживання такими повноваженнями без достатнього контролю. Так наприклад, питання дискреційних повноважень свого часу висвітлювалося Постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження Методології проведення, антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів» від 8 грудня 2009 р. № 1346. В зазначеній Постанові дискреційні повноваження висвітлювалися у негативному світлі як такі, що є додатковим корупціогенним фактором, що йде всупереч з позицією дисертанта;

3. У підрозділі 3.1. «Зарубіжний досвід впровадження публічно-сервісної держави» дисертант для розвантаження органів державної влади та покращення якості послуг, що надається значно розширити коло послуг, які надаватимуться недержавними структурами на комерційній основі, проте при цьому не зазначає, яким чином необхідно здійснювати контроль за такими комерційними структурами. Також, відсутня пропозиція законодавчого закріплення можливості надання адміністративних послуг на комерційній основі;

4. У підрозділі 3.2. «Проблеми реалізації адміністративної функції в Україні» дисертант звертає увагу на необхідність впровадження адміністративних послуг у електронному вигляді дисертант досить мало уваги приділяє дослідженню розвитку належного захисту персональних даних в електронних офіційних реєстрах України. Який механізм відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади в разі розкриття персональних даних? Як наслідок, ми маємо некеровані процеси злочинності, корупції. Отже, яким бачиться дисертанту

механізм концептуальної взаємодії адміністративної функції держави і забезпечення прав людини?;

5. У підрозділі 3.2. «Проблеми реалізації адміністративної функції в Україні» дисертації дисертант досліджує питання підвищення якості надання адміністративних послуг за допомогою опитування (с.162-164), проте на даний момент опитування вже широко застосовується для покращення якості обслуговування, можливо доцільніше було б закріпити на законодавчому рівні таке поняття як «якість обслуговування» де чітко зазначити критерії якості видів адміністративних послуг, зокрема: відкритість інформації про послугу, територіальна доступність місця її отримання, мінімальний час очікування заявника, комфортність умов в процесі надання послуги.

Однак зазначені недоліки та дискусійні зауваження не мають принципового характеру і не знижують високу загальну позитивну оцінку дисертації.

**Висновок щодо відповідності дисертації встановленим законодавством вимогам.** Зміст дисертаційного дослідження висвітлено досить повно, виклад запропонованих у роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел з проблематики дисертаційної роботи. Автором сформульовані свої висновки, які здатні стати значним внеском у розвиток вітчизняного адміністративного права. Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

В цілому дисертація Піля Андрія Миколайовича – це самостійне, завершене наукове дослідження, присвячене проблемам генези та розвитку адміністративної функції сучасної держави.

Підсумовуючи, слід зазначити, що дисертація «Генеза та сучасний стан адміністративної функції держави» є завершеною працею, в якій проведено комплексний аналіз правового регулювання адміністративної функції держави в умовах побудови публічно-сервісної держави, сформульовано низку



концептуальних положень і висновків, які відповідають змістовним ознакам наукової новизни, відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 24 липня 2013 року, 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:***

**доктор юридичних наук, професор,  
проректор з навчальної та наукової роботи  
Приватного вищого навчального закладу  
«Університет сучасних знань»**



**С.О. Мосьондз**