

Відгук

офіційного опонента – доктора юридичних наук, старшого наукового співробітника Шопіної Ірини Миколаївни на дисертацію Циганова Олега Григоровича на тему «Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Дисертаційне дослідження Циганова Олега Григоровича присвячене актуальній як для теорії адміністративного права, так і для практики функціонування системи публічного управління проблемі – функціонуванню системи надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України. Важливість розглянутої у дослідженні О. Г. Циганова проблематики обумовлена наступними чинниками: реформуванням органів державної влади України, спрямованим на підвищення ефективності їх функціонування; посиленням людиноцентристського вектору державної політики; гострою потребою удосконалення напрацюванні методологічного інструментарію надання адміністративних послуг, прогалинами та суперечностями адміністративного законодавства, наявністю яких не дозволяє повною мірою досягти цілей правового регулювання суспільних відносин, що виникають у даній сфері.

Про актуальність теми дисертаційного дослідження О.Г.Циганова свідчить також те, що воно здійснено відповідно до відповідно до планів наукової діяльності Державного науково-дослідного інституту МВС України на 2016 – 2018 роки, а також у межах виконання науково-дослідних робіт за темами: «Напрями розвитку системи надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ» (державний реєстраційний № 0115U001013), «Організаційно-правові аспекти надання поліцейських послуг в Україні» (державний реєстраційний № 0117U002097), де здобувач виступає керівником авторських колективів. Робота відповідає Основним науковим напрямам та найважливішим проблемам фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014 – 2018 роки, затвердженим постановою Президії НАН України від 20 грудня 2013 р. № 179,

Перспективним напрямом кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, затвердженим рішенням Президії НАПрН України від 18 жовтня 2013 р. № 86/11, Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015 – 2019 років, затвердженому наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275. Крім того, обраний напрям дослідження узгоджується з положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна - 2020» (схвалено Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015), Стратегії національної безпеки України (затверджено Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015), Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки (затверджено Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016), Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України (затверджено Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016), із Програмою діяльності Кабінету Міністрів України (схвалено постановою Верховної Ради України від 14 квітня 2016 р. № 1099-VIII), Стратегією реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки (схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р) та Планом заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки (затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р). Вказане додатково підтверджує актуальність обраної О. Г. Цигановим теми дисертаційного дослідження.

Мета дисертаційного дослідження полягала у тому, щоб крізь призму людиноцентристської ідеології на основі комплексного аналізу адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України визначити сутність, зміст та генезис правового регулювання цих правовідносин, а також з урахуванням стану їх правової регламентації та практичної реалізації, позитивного зарубіжного досвіду публічно-сервісної діяльності сформулювати концептуальні підходи щодо напрямів розвитку вітчизняної системи надання адміністративних послуг у вказаній сфері. Вказаної мети було цілком досягнуто, про що свідчить аналіз сформульованих і реалізованих авторкою завдань дисертаційного дослідження: розкрити особливості генезису

теорії адміністративних послуг та її реалізації в країнах Європейського Союзу та в Україні для з'ясування можливості імплементації позитивного зарубіжного досвіду; розробити методологію дослідження адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України; узагальнити доктринальні й нормативні підходи до визначення понять «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи», на підставі чого сформулювати авторські дефініції з метою виокремлення суб'єктів здійснення правоохоронної діяльності в Україні; провести аналіз сучасних концептуальних підходів до визначення сутності та змісту понять «послуга», «публічна послуга», «державна послуга», «адміністративна послуга» з подальшим розкриттям найбільш характерних ознак та особливостей адміністративних послуг у сфері правоохорони, а також здійснення їх змістовної класифікації; виходячи з людиноцентристської спрямованості нової доктрини адміністративного права, визначити сутність та зміст адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України, з'ясувати найбільш характерні їх ознаки та встановити складові структури; висвітлити основні етапи становлення та розвитку правового регулювання відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохорони України для визначення його основних тенденцій та недоліків; охарактеризувати адміністративно-правовий статус суб'єктів правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності й визначити напрями вдосконалення правової регламентації змісту цих правовідносин; дослідити місце проваджень із надання адміністративних послуг правоохоронними органами в сучасній системі адміністративного процесу України та встановити їх співвідношення із суміжними правовими категоріями; охарактеризувати основні стадії загальної адміністративної процедури з надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України з метою визначення напрямів її оптимізації; узагальнити ініціативи органів публічної влади провідних країн світу з удосконалення відносин щодо надання адміністративних послуг; з'ясувати особливості зарубіжної практики надання адміністративних послуг у сфері правоохорони з метою запровадження позитивного досвіду; установити недоліки сучасної практики надання адміністративних послуг у сфері правоохорони України

з метою визначення шляхів їх подолання; сформулювати напрями розвитку системи надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України та концептуальні підходи щодо вдосконалення правового регулювання та організації їх надання.

Виходячи з поставленої мети дисертаційного дослідження, автором досить точно визначено його об'єкт і предмет, що дало змогу отримати достовірні та обґрунтовані висновки і сформулювати слушні пропозиції та рекомендації.

Високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлено також досить раціональною та внутрішньо узгодженою структурою дисертаційної роботи. Дисертація складається із анотації, вступу, п'яти розділів, що цілком логічно поділено на 13 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (639 найменувань) і додатків. Узагальнений в роботі теоретичний та нормативний матеріал аналізується з використанням виваженого методологічного апарату, який включає як загальнонаукові, так і конкретні наукові методи пізнання. Так, Системний підхід використовувався для встановлення закономірностей публічно-сервісної діяльності у сфері правоохорони (підрозділи 1.4, 2.1, 2.3, 3.1, 3.2, 5.1). Історичний (підрозділи 1.1, 2.2) та формально-юридичний методи (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3, 5.1), порівняльно-правовий аналіз (підрозділи 1.1, 4.1), індукція, дедукція, класифікація, аналогія та абстрагування (підрозділи 1.1, 1.3, 1.4, 2.1, 3.1, 3.2, 4.2) застосовані окремо та в комплексі для визначення предмета дослідження, удосконалення понятійно-категоріального апарату й розкриття методологічних категорій у предметній сфері дослідження, змістовної інтерпретації найбільш питомих ознак правоохоронної діяльності та правоохоронних органів, адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності, складових структури відповідних адміністративно-правових відносин, формулюванні поняття “адміністративна процедура” та встановленні його співвідношення із суміжними правовими категоріями, а також у визначенні шляхів удосконалення правового регулювання та організації надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України (підрозділи 1.3, 1.4, 2.1, 2.3, 3.1, 5.2).

Високий ступінь вірогідності й наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено використанням значного обсягу літературних

джерел, нормативних актів, зокрема, Конституції України, міжнародно-правових актів, законів України, актів Президента та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що за характером і змістом розглянутих питань дисертація є одним із перших в Україні комплексних монографічних досліджень теоретико-методологічних та організаційно-правових засад надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України. За результатами проведеного дослідження обґрунтовано ряд нових у теоретичному плані та важливих для практики понять, положень та рекомендацій, які виносяться на захист. Так, автором вперше феномен адміністративних послуг у сфері правоохорони України розкрито на основі людиноцентристської спрямованості нової доктрини адміністративного права, що в умовах реформування правоохоронної системи нашої держави значно розширює статус правоохоронних органів за рахунок включення до нього сервісного напрямку діяльності. Дисертантом досить переконливо доведено, що система правового забезпечення надання адміністративних послуг є особливим інститутом адміністративного права, котрий являє собою сукупність адміністративно-правових норм, що регулюють публічно-сервісні відносини в ході публічної діяльності адміністративних органів, що передбачена законодавством і здійснюється шляхом реалізації наданих цим органам владних повноважень за заявою фізичної або юридичної особи з метою юридичного оформлення умов, необхідних для реалізації їх прав, свобод і законних інтересів та/або виконання покладених на них законом обов'язків.

У дисертації обґрунтовано тезу автора, що в сучасних умовах феномен адміністративних послуг доцільно розглядати не тільки щодо новизни та прогресивності інституту норм адміністративного права України, але й як належність до новації теорії в рамках юридичної науки, де під теорією адміністративних послуг запропоновано розуміти комплекс юридичних знань про передумови виникнення, сутність, зміст та ознаки адміністративних послуг,

найбільш загальні закономірності їх надання, а також про становлення, функціонування й розвиток цього публічно-правового явища.

Слід також сказати, що у роботі з'ясовано подібність передумов виникнення та розвитку інституту адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та в Україні, а особливо відзначено схожість процесів становлення сучасного розуміння відносин між людиною та державою, нової моделі функціонування публічної влади й побудови демократичної, соціальної правової держави, а також створення нової моделі адміністративно-правового мислення, якісного оновлення й становлення сучасного доктринального розуміння змісту галузі адміністративного права, у межах якої формується зазначений правовий інститут.

Уявляє інтерес погляд автора на характерні особливості адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України, до яких він відносить наступні: ці послуги є одним із різновидів адміністративної діяльності правоохоронних органів; надання цих послуг правоохоронними органами ґрунтується й впливає з правоохоронних функцій; підвищений рівень суспільної небезпечності предметів матеріального світу, пов'язаних із більшістю цих послуг, та можливість протиправного використання споживачами послуг набутих можливостей; безпосередня залежність безпеки суспільства від прийнятого рішення щодо надання (або відмови у наданні) цих послуг; посилені вимоги контролю за процедурою надання цих послуг та підвищений рівень відповідальності за її порушення; підвищені вимоги до суб'єктів звернення за отриманням цих послуг (а саме до їх правоздатності).

В дисертації сформульовано й інші цікаві та корисні для подальшого розвитку правової теорії і правозастосовної практики узагальнення, висновки та пропозиції, які свідчать про високий рівень наукової новизни та практичної значущості дослідження.

Аналіз положень дисертації, пов'язаних з удосконаленням практики правового регулювання у досліджуваній сфері, свідчить, що робота має не лише теоретичне, а й чимале практичне значення. Про це, зокрема, свідчить той факт, що результати дослідження використовуються у:

– у правотворчій діяльності – для підготовки й уточнення законодавчих та підзаконних актів з питань удосконалення організації управління та публічно-сервісної діяльності у правоохоронній сфері (лист Інституту законодавства Верховної Ради України від 21 червня 2016 р. № 22/352-1-15; акт впровадження Державного науково-дослідного інституту МВС України від 10 травня 2018 р.);

– у практичній діяльності – при проведенні семінарів, нарад, науково-практичних конференцій з питань науково-методологічного та організаційно-правового забезпечення запровадження принципів якісного управління й розвитку системи надання адміністративних послуг у сфері відповідальності МВС України (акт впровадження Департаменту аналітичної роботи та організації управління МВС України від 15 травня 2018 р. № 635/21/2-18);

– у навчальному процесі – при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Правове регулювання адміністративних послуг», «Актуальні проблеми адміністративного права», «Публічне адміністрування» (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 30 травня 2018 р.);

– у науково-дослідній діяльності – при проведенні науково-дослідних робіт «Організаційно-правові аспекти надання поліцейських послуг в Україні» (державний реєстраційний № 0117u002097) та «Організаційно-правове регулювання аналітичної роботи в МВС України» (державний реєстраційний № 0118u001044) (акт впровадження Державного науково-дослідного інституту МВС України від 10 травня 2018 р.).

Наукові положення, висновки, пропозиції та рекомендації, що сформульовані у дисертації, достатньо повно викладені в авторефераті та в одноосібній монографії, 29 наукових статтях, з них 23 – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук (у тому числі 4 – у співавторстві) та 6 статей – у зарубіжних наукових виданнях, а також у 20 тезах доповідей на науково-практичних конференціях, круглих столах і наукових семінарах. Можна констатувати, що результати роботи відомі широкому колу наукової громадськості. Автореферат відповідає змісту дисертації та оформлений відповідно до встановлених МОН України вимог.

Однак, деякі положення дисертаційного дослідження потребують певних

уточнень і можуть стати підґрунтям подальшої наукової дискусії та напрямками подальшої розробки деяких аспектів розглянутої у роботі проблематики. Зокрема:

1. На с.4 дисертації автор наводить статистичні дані, які характеризують динаміку надання адміністративних послуг. При цьому, на жаль, характеризуючи сучасний стан їх надання, він не вказує, на яку дату (рік, місяць) ці показники були актуальними, обмежуючись досить розпливчастим визначенням «сьогодні», яке уявляється не зовсім коректним.
2. У роботі спостерігається наявність суперечності під час визначення автором кола правоохоронних органів. На с.91 дисертації автор, посилаючись на позицію В. Я. Тація, відносить до них органи внутрішніх справ, Службу безпеки України, органи військової служби правопорядку, органи митної служби, податкової служби, пенітенціарної служби, прикордонної служби, управління державної охорони. Натомість, на с.15 до кола таких органів автором віднесено: органи та підрозділи Національної поліції України, Державної міграційної служби України, Державної фіскальної служби України та Служби безпеки України. Хотілося б почути обґрунтування авторської позиції з цього приводу, і, зокрема, щодо віднесення чи невіднесення до правоохоронних органів Міністерства внутрішніх справ України.
3. Підрозділ 2.1 дисертації має назву «Поняття та особливості адміністративно-правових відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності України», а підрозділ 2.2 «Становлення та розвиток правового регулювання відносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохорони України». Із змісту вказаних структурних елементів роботи не уявляється можливим скласти уявлення, чим же сфера правоохоронної діяльності відрізняється від сфери правоохорони.
4. Не зовсім вдалою уявляється назва підрозділу 4.1 «Ініціативи органів публічної влади провідних країн світу з удосконалення системи надання адміністративних послуг». По-перше, сама назва «провідні держави

світу» уявляється дещо дискримінаційною, по-друге, не зовсім зрозуміло, на підставі якого критерію автор відносить до провідних держав Польщу, Грецію та Бразилію, і не відносить, наприклад, Швейцарію, про досвід якої у досліджуваній сфері він згадує на с.38.

5. На с.303 дисертації автор пише, що їм доведено, що нормативно-правове регулювання адміністративних процедур із надання адміністративних послуг правоохоронними органами України у більшості випадків залишається підзаконним, або таким, що міститься в деяких законах. З огляду на недостатнє висвітлення думки дисертанта бажано було б пояснити, як співвідносяться, на його думку, категорії «нормативно-правове регулювання» і «законодавство».
6. Деякі положення дисертаційної роботи мають занадто загальний характер, що не дозволяє повною мірою оцінити їх теоретичну та практичну цінність: так, наприклад, вказівки на необхідність здійснити «оптимізацію переліків адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності та затвердження відповідних реєстрів; запровадження стандартів та адміністративних регламентів надання адміністративних послуг; удосконалення регламентації процедури надання адміністративних послуг шляхом максимального спрощення правил і порядку їх надання» (с.385).

Втім, викладені зауваження мають дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи та не знижують її достатній науковий рівень.

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що дисертація Циганова Олега Григоровича на тему: «Реалізація норм права органами виконавчої влади України як розпорядниками публічної інформації», подана на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності: 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право, є завершеною науковою працею, яка за важливістю, науковою новизною, глибиною авторського аналізу та практичною значущістю має безперечне значення для подальшого розвитку науки адміністративного права і адміністративного процесу, відповідає вимогам п. п. 9, 10, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів,

затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

Професор кафедри

адміністративно-правових дисциплін

Львівського державного

університету внутрішніх справ

доктор юридичних наук, с.н.с.

