

ВІДГУК

*офіційного опонента доктора юридичних наук, професора Монаєнка
Антон Олексійовича*

*на дисертацію Вінецької Рози Михайлівни на тему: «Правове
регулювання надання адміністративних послуг у сфері освітньої
діяльності»,*

*поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
за спеціальністю*

*12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право*

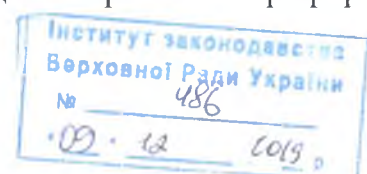
Актуальність теми дисертації. Уведення в правовий обіг поняття "адміністративні послуги" спрямоване не на запровадження окремого виду адміністративно-правових відносин між державою та людиною, а на перегляд взаємовідносин між державними органами та особами, оскільки за змістом цього поняття визнається принцип верховенства права.

Сенс змін полягає в тому, щоб місце домінуючої в минулому ідеології "панування" держави над людиною посіла протилежна - ідеологія "служіння" держави інтересам людини.

Вітчизняна правова наука єдиного підходу до розуміння понять "адміністративних послуг" ще не виробила. Більше того, вони не сприймаються українськими ученими. Деякі представники юридичної науки ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії „послуги" щодо діяльності органів влади, які здійснюють владні повноваження.

Запровадження нової ідеології функціонування, насамперед, органів виконавчої влади є одним із основних завдань адміністративної реформи, в ході реалізації якої необхідно досягти такого стану, коли виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної соціальної правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола адміністративних послуг.

Саме такий підхід до запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади закладений у Концепції адміністративної реформи в



Україні, основні положення якої Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810 покладені в основу здійснення реформування системи державного управління.

Наголос робиться на необхідності виробити нову управлінську ідеологію, спрямовану на оновлення адміністративної культури, формування орієнтації управлінського персоналу на служіння людині.

Правове регулювання порядку надання адміністративних послуг існує в більшості європейських країн, де ефективно діють кодифіковані акти, які присвячені детальній регламентації процедур в діяльності органів влади в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами. Зокрема, у Федеративній Республіці Німеччині та Естонії існують закони про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці - Загальний закон про адміністративну процедуру, в Нідерландах – Акт з загального адміністративного права, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження, в США – Федеральний закон про адміністративну процедуру.

Проблематика взаємовідносин влади та особи в Україні, зокрема співвідношення керівних та сервісних засад діяльності публічної влади, була актуальною протягом усієї історії розвитку цих відносин. Історичний розвиток таких відносин свідчить про характерність примату керівного характеру діяльності публічної влади. Водночас, потрібно погодитись із висновком дисертанта, що у сучасному адміністративному процесі збільшується роль саме сервісних засад (с. 15).

Модернізація та вдосконалення гарантій прав людини є одним із основних важелів, який впливає на розвиток українського законодавства, в тому числі й адміністративного. Варто підтримати думку дисертанта та погодитись із тим, що нормативно-ціннісні наукові підходи у національній правовій системі є досить актуальними в умовах сьогодення (с. 25). В передових наукових дослідженнях достатньо часто акцентується на необхідності формування праворозуміння ліберального типу, що базується на людиноорієнтовних цінностях.

При цьому справедливо вказати, про превалювання позитивістських цінностей правового регулювання у сучасній науці адміністративного права. Тому особа, в тому числі і як суб'єкт отримання адміністративної послуги, розглядається переважно, як учасник процедурного правовідношення який має в його межах права та обов'язки. Таке сприйняття є обмеженим, не повною мірою відображає сервісну концепцію діяльності держави та місце статусу особи у пріоритетах правового регулювання. Цьому є багато пояснень: традиційний розгляд статусу особи у адміністративному праві виключно як спеціальний, порівняно із загальним статусом людини; процедурний характер правовідносин щодо надання адміністративних послуг тощо. Не оспорюючи значення таких підходів, можна вказати на можливість їх оновлення з урахуванням сучасних тенденцій розвитку адміністративного процесуального права, правової науки загалом. Яскравим прикладом таких тенденцій можна назвати запровадження у 2012 році на законодавчому рівні положень щодо адміністративних послуг, що є несумісним із виключно керівним характером діяльності суб'єктів публічної влади, який констатувався протягом тривалого часу. Це зумовлює обов'язок суду виходити з відповідних цінностей, що складають сутність принципу верховенства права як важливий орієнтир правового регулювання адміністративних правовідносин. З огляду на це, актуальною постає наукова проблема оновлення теоретичних засад участі особи у адміністративних правовідносинах, що виникають у зв'язку із наданням адміністративних послуг, в тому числі й у сфері здійснення освітньої діяльності. Зокрема, підлягають опрацюванню принципи юридичної визначеності та пропорційності як складові принципу верховенства права у регулюванні адміністративних правовідносин.

Потрібно наголосити на можливості використання результатів дослідження не тільки в рамках вітчизняної науки адміністративного процесуального права, але й у доктрині іноземних держав, у першу чергу, держав – членів СНД, де, схоже як і в Україні, значною мірою зберігаються

позитивістські підходи у регулюванні адміністративних процедурних правовідносин, але разом із тим проголошується пріоритет природно-правових цінностей у правовому регулюванні.

За даних обставин, актуальність дослідження, що присвячене оновленню теоретичних засад участі особи у адміністративних процедурних правовідносинах щодо надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності та виконане з урахуванням зазначених пріоритетів, не викликає сумнівів. Це можна констатувати й щодо його значення для подальшого вдосконалення адміністративного процесуального законодавства, вдосконалення та покращення гарантій участі особи у адміністративному процесі.

Дисертанткою використано необхідний обсяг емпіричного матеріалу, належним чином застосовано існуючий у юридичній науці категоріально-методологічний апарат.

Наукові положення, висновки, рекомендації сформульовано із використанням матеріалів діяльності суб'єктів застосування норм права, а також даних юридичних досліджень. Схвально слід відмітити приділення дисертанткою значної уваги не тільки власне актам чинного законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Так, досліджено: ключові програмні документи з питань розвитку сфери надання адміністративних послуг; проекти законів та інших нормативно-правових актів України; матеріали узагальнень судової практики, роз'яснення щодо застосування чинного законодавства; конкретні судові рішення окремих національних судів; періодичні видання, матеріали апробацій результатів дисертаційних досліджень з тематики роботи на наукових та науково-практичних конференціях (тези доповідей).

Окремої уваги заслуговує обґрунтованість та повнота дослідження авторкою ключових для даного дослідження положень провідних науковців у галузі не лише адміністративного процесуального права, але й окремих суміжних галузей права, а також – філософії права.

В роботі приділяється увага зарубіжним емпіричним джерелам, а саме: матеріалам діяльності суб'єктів публічної влади, Європейського суду з прав людини, окремих міжнародних організацій у цій сфері. Окреслений емпіричний матеріал можна охарактеризувати як репрезентативний, повнота дослідження обраної проблематики не викликає сумнівів.

Авторкою застосовано актуальні в умовах сьогодення методи наукового пізнання, як загальнонаукові, так і спеціально юридичні, які є відповідними обраній меті дослідження.

Обсяг дисертаційного дослідження повністю відповідає обраній тематиці, а його структура сприяє розкриттю проблематики дослідження та досягненню поставленої мети.

Новаційний характер має авторський підхід до вирішення наукового завдання характеристики участі особи у адміністративних процедурних правовідносинах. Послідовність використання підходу протягом виконання дисертаційного дослідження дала можливість отримати нові для науки адміністративного процесуального права, можливі для використання результати. Авторці вдалось визначити теоретичні засади подальшого вдосконалення системи надання адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності з урахуванням наведених вище тенденцій розвитку галузі адміністративного процесуального права.

Дисертанткою надано значну увагу розгляду отримувача адміністративних послуг як їх споживача, здійснено характеристику нетипових споживачів адміністративних послуг, зокрема – суб'єктів владних повноважень (с. 52-54, 60).

Наведено визначення адміністративної послуги у сфері здійснення освітньої діяльності з урахуванням економічного значення терміну «послуга». Даний підхід дозволяє враховувати у дисертаційному дослідженні сутність адміністративної послуги саме як діяльності, що споживається у процесі її здійснення, але, водночас, має чітко визначений

результат на основі якого можливо констатувати факт надання чи не надання адміністративної послуги у конкретному випадку (с. 48-50, 82).

Ґрунтовна увага приділена систематизації адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності. Така систематизація здійснена з урахуванням напрямів провадження освітньої діяльності. В тому числі, враховано випадки, коли отримувачем адміністративної послуги виступає юридична особа, а не фізична. При цьому враховано, як правило, приватний інтерес юридичної особи стосовно надання освітніх послуг, попри те, що така особа може належати як до приватного, так і до публічного права. Необхідно підтримати підхід дисертантки щодо застосування подібних підходів незалежно від правової природи юридичної особи (публічного чи приватного права), при правовому регулюванні надання адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності.

Окремої уваги заслуговує окреслення адміністративних правовідносин, що виникають у суміжних сферах діяльності суб'єктів надання освітніх послуг: організація та забезпечення здійснення освітньої діяльності, відмежування таких правовідносин від тих, реалізація яких відбувається шляхом надання адміністративних послуг (с. 26). Таким чином, відмежовується широке та вузьке розуміння діяльності з надання освітніх послуг як об'єкту надання адміністративних послуг. Необхідно погодитись із позицією щодо виділення об'єкту адміністративних послуг у вузькому розумінні, яким є діяльність суб'єкта надання освітніх послуг, безпосередньо спрямована на реалізацію освітнього процесу, внаслідок якої суб'єкт отримання освітніх послуг набуває знання, уміння, навички та компетентності.

Врахування положень щодо правового статусу суб'єктів здійснення освітньої діяльності, мети надання адміністративних послуг у цій сфері зумовлює актуальність побудови вимог щодо стадій відповідних послуг, зокрема щодо суб'єктів їх надання, змісту конкретних стадій, їх тривалості тощо. Зазначену проблематику дисертанткою розкрито у повній мірі.

Необхідно схвалити авторський підхід, за яким надання адміністративних послуг, в тому числі і у сфері здійснення освітньої діяльності, розглядається як окремий напрям державного управління, в тому числі й стосовно сфери надання освітніх послуг. Авторкою виділено сфери надання освітніх послуг, регулювання яких є найбільш доцільним за допомогою саме надання адміністративних послуг.

Доречним необхідно визнати приділення значної уваги структурі та видам адміністративних процедур надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності. При цьому чітке розмежування адміністративних процедур надання адміністративних послуг надало змогу звернути увагу на окремі проблемні питання надання адміністративних послуг, зокрема – нечіткість законодавчого визначення окремих процедур, що на практиці призводить до невиправданого затягування при отриманні кінцевого результату адміністративних послуг.

Обґрунтований належним чином та заслуговує на підтримку висновок щодо ролі природно-правових та позитивістських підходів стосовно врегулювання участі особи у адміністративному процесуальному правовідношенні. Цілком доречно акцентовано на необхідності збереження позитивістських підходів при визначенні питань процедури надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності. Натомість значення природно-правових підходів розкривається при характеристиці особи як вихідного начала правового регулювання процедур надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності.

Результати проведеного дослідження мають не тільки істотне теоретичне, але й практичне значення. В даному аспекті потрібно акцентувати на належному рівні їх достовірності та обґрунтованості; завершений та цілісний характер. Результати цього дослідження можуть бути використані у подальшій науково-дослідній діяльності, правотворчій діяльності, правозастосовчій діяльності, а також – у навчальному процесі. У науково-дослідній діяльності – при подальшому опрацюванні визначених

автором напрямків розвитку положень щодо учасника адміністративного процесуального правовідношення.

Наукові висновки щодо удосконалення правового регулювання надання адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності, а також розробка нових теоретичних положень і науково-практичних рекомендацій щодо вдосконалення адміністративного законодавства України, яке регламентує порядок надання адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності можуть бути використані у практичній діяльності Кабінету Міністрів України, в його нормотворчій та законопроектній роботі як суб'єкта законодавчої ініціативи при розробці законопроектів щодо внесення змін до чинного законодавства України, в роботі центральних органів виконавчої влади, а саме Міністерства юстиції України; у законотворчій діяльності Верховної Ради України при розробці та прийнятті законопроектів щодо внесення змін до чинного законодавства України.

Дисертація містить раніше незахищені наукові положення та отримані особисто автором нові науково обґрунтовані результати у сфері науки адміністративного права та процесу, які в сукупності вирішують наукове завдання створення теоретичного підґрунтя подальшого вдосконалення надання адміністративних послуг у галузі освітньої діяльності з урахуванням наявного стану та тенденцій розвитку адміністративного процесуального права, визначального характеру прав людини у правовому регулюванні надання зазначених послуг. Дисертація має наукову цінність і позитивне значення для подальшого розвитку науки адміністративного права.

У авторефераті дисертації відображено зміст дисертаційного дослідження, положення, що виносяться на захист, логіку наукового аналізу проблем єдиного теоретичного підґрунтя подальшого вдосконалення надання адміністративних послуг у галузі освітньої діяльності.

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату. Дисертація та автореферат оформлені згідно з вимогами МОН України, що висуваються

до дисертаційних робіт. Зміст дисертаційної роботи логічний, виклад матеріалу послідовний і достатньою мірою розкритий. Завдання, наукова новизна та висновки дисертаційної роботи лаконічно переплітаються між собою. Зміст автореферату повністю ідентичний основним положенням дисертаційної роботи.

Основні положення та висновки дисертаційного дослідження відображено у 9 наукових працях, з яких: 1 стаття у колективній монографії, 5 статей у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних науково-метричних баз; 1 стаття у науковому періодичному виданні іншої держави, та 2 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, що охоплюють вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатку. Загальний обсяг дисертації становить 247 сторінок, із них обсяг основного тексту – 203 сторінки. Кількість використаних у дисертації джерел налічує 269 найменувань, розташованих на 28 сторінках; додаток складає 1 сторінку.

Констатуючи досягнення завдань дисертаційного дослідження, відзначаючи адекватність застосування методів дослідження, не оспорюючи наукової значимості отриманих результатів, **необхідно вказати на можливість виділення у роботі окремих спірних положень.**

1. Досліджуючи наукові позиції щодо категорії «адміністративно-правовий статус суб'єкта владних повноважень», авторкою підкреслено недостатність наукової уваги до місця юридичної відповідальності у такому статусі (с. 103). Зазначено про необхідність визначення єдиного підходу до визначення місця юридичної відповідальності у адміністративно-правовому статусі суб'єкта владних повноважень незалежно від сфери публічного управління. Такий висновок необхідно визнати надто широким за змістом, таким що певною мірою виходить за межі предмета дослідження та потребує подальшого наукового обґрунтування.

2. На сторінці 111 дисертації наведено тезу про «не відповідність вимогам європейських та міжнародних стандартів захисту прав людини повноважень суб'єкта публічної влади щодо: отримання інформації, якщо це не пов'язано із необхідністю отримувати санкцію суду; доступу до приміщень, у тому числі – приватного житла, земельних ділянок; повноваження припиняти певну діяльність приватної особи чи забороняти її». Принципово не заперечуючи проти цієї тези, необхідно вказати про доцільність приділення додаткової уваги аналізу зазначених стандартів у тексті дисертації.

3. На сторінках 144-145 дисертації зазначено про відсутність затверджених інформаційних та технологічних карток щодо окремих процедур надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності: визнання в Україні документів про середню, середню професійну, професійну освіту, виданих навчальними закладами інших держав; видача ліцензії щодо здійснення освітньої діяльності. З метою вирішення цієї проблеми пропонується створення єдиних процедурних засад врегулювання адміністративних процедур надання адміністративних послуг у досліджуваній сфері. Не оспорюючи доцільність уніфікації правового регулювання надання адміністративних послуг загалом та у сфері освітньої діяльності, зокрема, необхідно запропонувати вирішення окресленої проблеми шляхом впровадження моніторингу недостатньо забезпечених картками адміністративних послуг та затвердження відповідних інформаційних та технологічних карток.

4. На сторінках 179-180 дисертації авторкою відстоюється теза стосовно доцільності уніфікації правового регулювання надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності незалежно від надання конкретних послуг фізичними або юридичними особами. При цьому поза увагою залишилось питання щодо правового статусу отримувача адміністративної послуги. Зокрема, чи має такий статус, а відповідно і правила надання послуг, залежати від правової природи особи

(фізична або юридична). Авторці доцільно надати відповідь на питання: чи поширюються гарантії, передбачені принципом верховенства права (пропорційність, доступність, право на оскарження результату надання адміністративної послуги тощо) стосовно юридичних осіб у тій же мірі, в якій ці гарантії поширюються на фізичних осіб як отримувачів адміністративної послуги?

5. Характеризуючи адміністративні послуги як правове явище, яке реалізується тільки за наявності передбачених у законі підстав, стверджено що «здійснення дій, зовнішньо схожих на надання адміністративної послуги, але без передбачених законом підстав, не повинно вважатись наданням такої послуги взагалі» (с. 192 дисертації). З цього робиться висновок, що у випадку закінчення строку дії ліцензії на право надання освітніх послуг, то в подальшому таке право слід вважати відсутнім взагалі, а не таким, що є припиненим. З таким твердженням дисертантки неможливо погодитись з огляду на сутність адміністративної послуги як порядку реалізації суб'єктивних прав. Отже, суб'єктивне право не припиняється, а тільки є таким, що не може бути реалізованим.

Зазначені зауваження не торкаються положень наукової новизни, не впливають на зміст інших основних положень дослідження, викладених у авторефераті, не впливають на висновок щодо повного досягнення автором мети дослідження, не носять системного характеру та свідчать про перспективність подальшого наукового опрацювання обраної тематики.

ВИСНОВОК

Дисертація Вінецької Рози Михайлівни «Правове регулювання надання адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності» відображає наукові досягнення її автора, виконана нею особисто і є оригінальним дослідженням, в результаті виконання якого отримані нові наукові результати, які забезпечують розв'язання важливого завдання, що має

значення для розвитку науки адміністративного процесуального права та належним чином апробовані й оприлюднені, що відповідає Закону України «Про вищу освіту», п. 10 та 12 Порядку присудження наукових ступенів, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567. Враховуючи зазначене, автор дисертаційного дослідження – Вінецька Роза Михайлівна - заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Головний науковий співробітник
відділу моніторингу законодавства
Інституту законодавства
Верховної Ради України,
д.ю.н., професор,
заслужений юрист України**



А.О. Монаєнко