

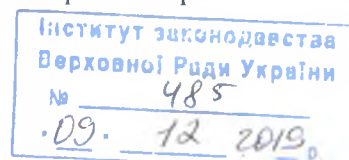
ВІДГУК

**офіційного опонента – кандидата юридичних наук Михайлюк Яни
Богданівни
- на дисертацію
Вінецької Рози Михайлівни
«Правове регулювання надання адміністративних послуг у сфері
освітньої діяльності»,
подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право**

Актуальність теми дисертації. Розвиток гарантій прав особи у публічно-правових відносинах є однією з основних тенденцій розвитку сучасної доктрини адміністративного права. Цю тенденцію можна вважати притаманною усій сучасній національній правовій системі. Необхідно підтримати позицію здобувача стосовно необхідності визначення балансу приватного та публічного інтересу у будь-якій сфері правового регулювання (с. 15).

Призначенням інституту адміністративної послуги є створення умов для реалізації особою своїх суб'єктивних прав. Тому, особливість цього інституту – у поєднанні приватних та публічних інтересів у правовому регулюванні. Надання адміністративних послуг видається перспективним шляхом для розвитку взаємодії приватних інтересів та інтересів держави за рахунок їх взаємоузгодження. За рахунок цього вирішується історична проблема співвідношення ролі приватного та публічного інтересу у правовому регулюванні.

Специфіка надання адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності полягає в особливостях правової природи сторін правовідносин, що виникають у зв'язку із наданням таких послуг. Адже, як отримувачем, так і надавачем адміністративних послуг може бути не тільки фізична, а й юридична особа, причому – юридична особа публічного права. З іншого боку, надання таких послуг безпосередньо торкає права та обов'язки



приватних інтересів фізичної особи як отримувача освітніх послуг. Необхідно вказати, що дисертантка приділила належну увагу зазначеній специфіці, вказуючи про необхідність створення законодавчого підґрунтя для розширення кола суб'єктів надання адміністративних послуг у чинному Законі України «Про адміністративні послуги» (с. 207-208). Заслуговує на підтримку позиція щодо характеристики діяльності щодо надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності як, у першу чергу, публічно-сервісної та щодо актуальності подальших наукових досліджень у напрямі визначення правової природи суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності (с. 37-38).

В аспекті дослідження теоретичних засад адміністративних процедур надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності приділено ґрунтовну увагу теоретичним напрацюванням стосовно принципів такої процедури (с. 71-72). При цьому ґрунтовному дослідженню піддано вимоги принципу верховенства права при наданні адміністративної послуги, зокрема такі, як: пропорційність, юридична визначеність, право на оскарження результату надання адміністративної послуги та деяких інших. Такий підхід необхідно повністю підтримати. Авторка доходить правильного висновку щодо пріоритетного характеру принципів верховенства права та верховенства прав людини перед такими принципами як зокрема, демократизм стилю та методів роботи, що виділяється окремими авторами (с. 79).

Обрані дисертанткою завдання дослідження необхідно визнати адекватними поставленій меті, такими, що дозволяють її досягти у повному обсязі. При цьому на позитивну оцінку заслуговує опрацювання зарубіжного досвіду організації надання адміністративних послуг загалом та у сфері здійснення освітньої діяльності (с. 173-177).

На схвальну оцінку заслуговує структура дисертаційного дослідження, яка може вважатись класичною для такого виду юридичних досліджень. З огляду на спеціалізований напрям дослідження (окрема сфера

надання адміністративних послуг) цілком обґрунтованим видається авторський підхід щодо приділення особливої уваги визначенню системи суб'єктів надання таких послуг та їх адміністративно-правовому статусу (підрозділи 2.1, 2.2 розділу 2) та особливостям процедур надання зазначених послуг (підрозділ 2.3 розділу 2). При цьому приділено ґрунтовну увагу зокрема, особливостям побудови адміністративних процедур надання адміністративних послуг у досліджуваній сфері суспільної діяльності (с. 169).

Обрані методи дослідження необхідно визнати адекватними поставленим завданням та меті дослідження. Зокрема, застосування логіко-семантичного методу у поєднанні із формально-юридичним методом дозволило визначити сутність основних категорій дослідження в контексті визначення подальшого методологічного підходу до його проведення. В тому числі, сформульовано поняття та визначено ознаки адміністративної послуги у сфері освітньої діяльності, визначено принципи формування належної адміністративної процедури надання адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності (розділ 1, підрозділи 2, 3). При цьому засадами належної адміністративної процедури визначено зокрема, дотримання принципу верховенства права та пріоритету реалізації приватного інтересу як визначального спрямовуючого фактору надання адміністративних послуг, в тому числі і у сфері здійснення освітньої діяльності.

Дисертанткою використано необхідний обсяг емпіричного матеріалу. На окрему увагу заслуговує детальне дослідження матеріалів діяльності суб'єктів публічної влади щодо надання адміністративних послуг у досліджуваній сфері. При цьому ретельно опрацьовані найбільш актуальні проблеми, що виникають у ході надання окремих видів адміністративних послуг. Наприклад, звернено увагу на питання, що виникають при наданні адміністративної послуги щодо видачі ліцензії на право здійснення освітньої діяльності (с. 133, 142). Цілком слушно приділено увагу діяльності

міжнародних установ стосовно надання адміністративних послуг, зокрема, та адміністративної діяльності загалом.

Положення наукової новизни, запропоновані авторкою, не викликають заперечень як з позиції власне їх новизни, так і з позиції їх узгодженості з усталеними положеннями доктрини адміністративного права та процесу. Зокрема, необхідно схвально оцінити положення дисертантки стосовно систематизації адміністративних процедур надання адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності за критерієм результату їх надання (дозвільні, сертифікаційні, інформаційні, процедури розгляду скарг на рішення суб'єкта владних повноважень щодо надання адміністративної послуги). Наукова цінність такої систематизації – у створенні завдяки ній теоретичного підґрунтя для подальшого дослідження специфіки адміністративних процедур надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності з урахуванням мети їх надання (с. 19-20). Дійсно, з позиції загальної філософії права будь-яке правове явище визначається, у першу чергу, його призначенням, що впливає на його структуру, місце у правовій системі, а також наслідки реалізації. Так, слушно виділено актуальну проблематику співвідношення сертифікаційних та дозвільних адміністративних послуг, оскільки у деяких випадках сертифікація певної діяльності є умовою для отримання ліцензії щодо її здійснення. Необхідно підтримати висновок, що відповідні процедури мають бути об'єднані за критерієм кінцевого результату, а сертифікація має бути визнана етапом надання адміністративної послуги ліцензування (с. 215-216).

За таких умов актуальність дослідження, що присвячене оновленню теоретичних засад правового регулювання надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності, не викликає сумнівів. Позитивною рисою дослідження у цьому зв'язку слід відмітити його основну спрямованість: вдосконалення адміністративних процедур надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності.

Іншим авторським положенням, яке заслуговує на підтримку є виділення вихідних положень самостійного змісту принципу верховенства права як керівного принципу адміністративних процедур надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності. Цей принцип цілком слушно визначено засадою подальшого розвитку адміністративних процедур надання досліджуваного виду адміністративних послуг (с. 19-20). Наведені авторські положення можна впевнено характеризувати як нові стосовно науки адміністративного права, але які водночас не суперечать сучасним засадам розвитку вітчизняної правової системи, в тому числі й системи адміністративного права.

В контексті обґрунтованості результатів дослідження необхідно відмітити авторський акцент не тільки на сучасні новації у доктрині адміністративного права, але й звернення не меншої уваги на класичні доктринальні напрацювання стосовно ключових категорій дослідження, в тому числі – й стосовно принципів адміністративної процедури, мети, підстав, наслідків її здійснення. Авторкою ґрунтовно опрацьована специфіка надання адміністративних послуг у різних сферах суспільних відносин: дозвільна діяльність, реєстраційна діяльність, містобудівна діяльність тощо.

Обсяг дисертаційного дослідження повністю надає змогу розкрити обрану автором тематику, а його структура сприяє розкриттю проблематики дослідження та досягненню поставленої мети. Необхідно позитивно оцінити виділення міжнародного досвіду надання адміністративних послуг, в тому числі і у сфері здійснення освітньої діяльності, у окремий розділ 3, в межах якого, на основі вивченого досвіду, з урахуванням досліджених положень вітчизняної доктрини адміністративного права, запропоновано шляхи вдосконалення адміністративного процесуального законодавства стосовно надання зазначеного виду адміністративних послуг.

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.

На позитивну оцінку заслуговує особлива увага здобувачки до визначення структури та видів адміністративних процедур, що реалізуються з метою надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності. При цьому слушно наголошується на відсутності чіткого розмежування сьогодні окремих видів адміністративних процедур надання досліджуваного виду адміністративних послуг. Зокрема дійсно, результати надання одних послуг сьогодні подекуди є основою для надання інших, при тому, що кінцевим результатом звернення за отриманням послуг є другий результат. Зазначене не відповідає принципу «єдиного вікна» у наданні адміністративної послуги, затягує процес їх надання, створює невиправдані втрати сил та часу у суб'єкта отримання адміністративної послуги. Тому така ситуація має бути виправлена.

Необхідно погодитись із автором, що людиноорієнтовний підхід у правовому регулюванні адміністративних правовідносин, що виникають у зв'язку із наданням освітніх послуг, зумовлює визнання надання адміністративних послуг у цій сфері найбільш оптимальним методом державного управління, що дозволяє створити оптимальний баланс публічного та приватного інтересу при такому правовому регулюванні.

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

1. Авторка стверджує, що суб'єктом надання адміністративної послуги може бути як посадова особа, так і власне орган публічної влади, що зумовлює необхідність врахування похідного характеру компетенції

відповідної посадової особи від органу влади, в якому вона працює. На основі цього стверджено про «варіативний характер визначення юридичної відповідальності суб'єкта надання адміністративних послуг у сфері здійснення освітньої діяльності» як риси, що є притаманною сфері надання адміністративних послуг щодо здійснення освітньої діяльності (с. 116, 169). Авторка обґрунтовує свій висновок, крім того, твердженнями про недоліки правового регулювання визначення суб'єкта надання зазначених послуг (с. 111-114). Такий висновок є спірним з огляду на первинний характер компетенції суб'єкта публічної влади стосовно посадової особи, за загальним правилом.

2. Авторкою наводиться теза про необхідність побудови єдиних процедурних засад надання таких адміністративних послуг, як: визнання здобутих в іноземних вищих навчальних закладах ступенів вищої освіти, видача ліцензії на здійснення освітньої діяльності, видача свідоцтва стосовно торговельної марки (с. 143-144). Такого висновку авторка доходить з огляду на недостатню забезпеченість вказаних послуг інформаційними та технологічними картками. Не оспорюючи тезу стосовно забезпеченості зазначених послуг, необхідно вказати на проблематичність побудови єдиних теоретичних засад надання зазначених послуг з огляду на їх різну правову природу, що тягне за собою значні відмінності й щодо порядку їх надання. Альтернативним варіантом вирішення окресленої автором проблеми видається затвердження необхідних інформаційних та технологічних карток.

3. На сторінках 156-157 дисертації авторка, досліджуючи питання співвідношення понять «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження», розглядає другу категорію як базову та включає до неї й розгляд скарги на прийняття рішення щодо надання адміністративної послуги. Така теза є вельми спірною з огляду на усталеність розгляду оскарження як факультативної стадії адміністративного процесу.

Оскарження розглядається переважно за межами адміністративного провадження, за результатами якого прийнято рішення, що оскаржується.

4. На сторінці 168 дисертації запропоновано шляхи нормативного врегулювання оскарження рішень суб'єктів владних повноважень у зв'язку із наданням адміністративних послуг. Так, загальні засади такого оскарження пропонується врегулювати у Законі «Про адміністративні послуги», а особливості оскарження рішень, що приймаються у результаті надання окремих видів адміністративних послуг – закріпити у підзаконних нормативних актах, якими безпосередньо врегульовуються процедури надання відповідних послуг. Така пропозиція не повною мірою узгоджується із приписом п. 2 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги», відповідно до якого суб'єкт надання адміністративної послуги визначається виключно законом. Оскільки оскарження є частиною адміністративного процесу, такою ж як і основне провадження щодо надання адміністративної послуги, то суб'єкт розгляду скарги теж має визначатись законом.

5. На сторінці 197 дисертації міститься пропозиція щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг, що мають містити зокрема, таку інформацію, як: перелік документів, необхідних для надання адміністративної послуги; склад і послідовність дій одержувача та адміністративного органу, опис етапів надання послуги; вимоги до строку надання адміністративної послуги, а також строків здійснення дій, прийняття рішень у процесі надання адміністративної послуги; вичерпний перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги та інші відомості, спрямовані на досягнення юридичної визначеності у процесі надання такої послуги. Втім, така інформація міститься в інформаційних та технологічних картках адміністративних послуг. У зв'язку із цим хотілось би почути позицію дисертантки стосовно співвідношення зазначених стандартів та інформаційних (технологічних) карток.

Наведені зауваження не торкаються принципів положень дослідження, які виносяться на захист та не заважають стверджувати про вирішення дисертанткою наукового завдання, що має значення для подальшого розвитку адміністративного та адміністративного процесуального права.

Кількість публікацій, в яких оприлюднено результати дослідження, є достатньою, а самі результати повною мірою відображено у авторефераті.

Отже, дисертаційне дослідження Вінецької Рози Михайлівни «Правове регулювання надання адміністративних послуг у сфері освітньої діяльності» відповідає вимогам, що ставляться до дисертаційних досліджень на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Автор зазначеного 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
кандидат юридичних наук

Я.Б. Михайлюк

підпис Михайлюк Я.Б. засвідчую:
Керуючий партнер АО "ТОТУМ"

Б.А. Яєбків