

ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук, доцента Шатрави Сергія Олександровича на дисертацію П'яткова Петра Вадимовича «Забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми визначена необхідністю формування дієвого механізму забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування, враховуючи особливості містобудівної діяльності як предмету надання адміністративних послуг. Зокрема виникають питання, пов'язані із реалізацією принципу законності як засади здійснення дій і процедур, пов'язаних із видачею різних дозволів у містобудуванні, але й виникає питання про перелік видів діяльності у зазначеній сфері, що об'єктивно потребують здійснення реєстрації, видачі дозволів. Зазначене набуває особливої ваги при вирішенні питання формування оптимального переліку муніципальних послуг та, відповідно – визначення підходів щодо уніфікації відповідних процедур з метою гарантування дотримання прав, свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб. Звернення до правових позицій Конституційного Суду України та їх аналіз дозволяє вказати про те, що протягом 2003 – 2014 років було прийнято 6 рішень, серед яких 3 - за результатами розгляду справи щодо конституційності окремих норм чинного законодавства у сфері містобудування, а серед них ті, предмет яких стосується конституційності надання окремих повноважень органам місцевого самоврядування (див. Рішення від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування).

У наукових дослідженнях з адміністративного права і процесу проблема забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування ще не була предметом окремого наукового аналізу. Вчені приділяли увагу питанням юридичного змісту адміністративної послуги,

окремим проблемам дозвільної діяльності у сфері містобудування, адміністративній відповідальності за порушення у зазначеній сфері, державного та громадського контролю. Стосовно гарантування законності, вказана проблема була висвітлена із загальнотеоретичних позицій, а у галузевих юридичних дослідженнях були проаналізовані певні прикладні питання, особливість яких визначила специфіку висновків, отриманих в результаті наукової розвідки.

Саме тому поглиблений науковий аналіз питань забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування сприятиме формуванню системи гарантій законності діяльності суб'єктів владних повноважень, що і визначає актуальність і наукову значимість представленої роботи.

Актуальність та наукова новизна дисертаційного дослідження підтверджується й тим, що воно спрямоване на реалізацію положень Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р, Стратегічного плану розвитку ДФС України на 2015 - 2018 роки, затвердженого Наказом ДФС України від 12.02.2015 № 80. Конкретне наукове завдання щодо дослідження проблематики визначене у планах науково-дослідної роботи кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України «Правове регулювання управлінської та правоохоронної діяльності у сфері оподаткування» (державний реєстраційний номер УкрНТІ 0112U001826).

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Належний ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлений критичним опрацюванням значного обсягу теоретичних і нормативних джерел, емпіричних матеріалів. Представлене дисертаційне дослідження базується на системному підході, характеризується відповідним рівнем наукових

узагальнень. Поряд з працями з адміністративного права і процесу, автором широко використовує наукові розробки із загальної теорії держави і права, конституційного права, державного управління, діяльності судових та правоохоронних органів. Безсумнівною перевагою роботи є врахування основних положень відносно діяльності міжнародних організацій у сфері забезпечення прав людини у зв'язку із наданням адміністративних послуг, а також досвіду окремих зарубіжних країн щодо організації надання адміністративних послуг. Здійснено посилання на правові позиції Конституційного Суду України, опрацьовано окремі законопроекти, положення яких спрямовані на вдосконалення організації надання адміністративних послуг, процедур адміністративного оскарження (реєстр. № 2789 від 18.07.2008 р.; реєстр. № 11472 від 03.12.2012 р.; реєстр. № 3319 від 12.10.2015 р. та інші). Також автором критично проаналізовано матеріали діяльності органів публічної влади – суб'єктів забезпечення законності у вказаній сфері, центрів надання адміністративних послуг. Вибірково опрацьовано практику адміністративних судів з 2014 року у справах щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень у зв'язку із наданням адміністративних послуг у галузі містобудування.

Робота, запропонована П.В. П'ятковим, характеризується системним підходом до предмета дослідження. Структура дисертації повністю відповідає меті і завданням дослідження, що дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором.

Узагальнений в роботі теоретичний та нормативний матеріал аналізується з використанням виваженого методологічного апарату. Методологічною основою дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання, застосовані відповідно науковим завданням, які грамотно сформульовані, враховуючи мету роботи - визначення сутності, змісту, особливостей засобів забезпечення законності надання адміністративних послуг у сфері містобудування, визначення недоліків чинного адміністративного законодавства щодо вказаних засобів, обґрунтування

пропозицій щодо їх усунення. Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших у вітчизняній науці адміністративного права і процесу комплексною науковою роботою з теоретичних і практичних питань, що стосуються проблематики забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування, відображає авторську позицію у розв'язанні конкретних правових проблем, зумовлених сферою надання таких послуг..

До числа найвагоміших результатів дисертаційного дослідження можна, зокрема, віднести:

- обґрунтування поняття надання адміністративної послуги у сфері містобудування як об'єкту забезпечення законності, що здійснене з позицій комплексу рішень, дій уповноважених органів та посадових осіб у галузі містобудування, спрямованих на створення організаційних умов для реалізації суб'єктивних прав і свобод у галузі містобудування, на досягнення наявності якого спрямовані засоби забезпечення законності (с.9 ,с.190);

- запропоновано врахувати при визначенні критеріїв якості надання адміністративних послуг специфіку окремих вимог до надання цих послуг у сфері містобудування. Зокрема, зазначено про такі специфічні вимоги до надання окремих адміністративних послуг у галузі містобудування як необхідність здійснення, в окремих випадках, складних та коштовних експертиз, досліджень, що потребують володіння спеціальними знаннями. Тож в рамках критерію результативності їх надання особливого значення набуває вимога щодо належної кваліфікації особи, яка здійснює відповідні дослідження та експертизи в рамках надання таких послуг. При цьому слушно зазначено, що стосовно таких послуг доцільно в рамках критерію результативності їх надання виділяти таку вимогу як компетентність особи, що надає ці послуги. Вказане, у свою чергу, зумовлює наявність відповідних кваліфікаційних вимог також щодо посадових осіб суб'єктів забезпечення законності надання

адміністративних послуг, що є особливо актуальним стосовно посадових осіб органів місцевого самоврядування (с.9, с.192);

- обґрунтовано критерії розмежування компетенції суб'єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у сфері містобудування (с.9, с.191);

- визначено поняття «адміністративна послуга» шляхом обґрунтування недоцільності охоплення цим поняттям випадків реєстрації прав власності суб'єктів публічного права (держави, територіальної громади, юридичних осіб публічного права тощо) на новозбудовані та реконструйовані ними об'єкти будівництва (с.190);

- здійснено систематизацію суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері надання адміністративних послуг та суб'єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування (с.191). Зокрема, привертає увагу класифікація суб'єктів контролю, яких, як відомо, значна кількість, а межі реалізації компетенції чинним законодавством чітко не встановлені;

- здійснено класифікацію адміністративних послуг, виділено два види адміністративних послуг у галузі містобудування за критерієм сфери містобудівної діяльності, в якій вони надаються: основні та забезпечувальні. До основних віднесені ті, які пов'язані із конкретним об'єктом будівництва (видача містобудівних умов та обмежень). Забезпечувальні – із здійсненням освітньої, наукової діяльності, визначених законом видів господарської діяльності у галузі містобудування. Дисертантом слушно вказано про те, що забезпечення законності надання вказаних видів послуг потребує застосування різних суб'єктів забезпечення законності, в тому числі вимог до них, а також способів забезпечення законності (с.192);

- обґрунтовано доцільність існування системи розподілу скарг щодо результатів надання адміністративних послуг за суб'єктами їх розгляду – з урахуванням становлення системи суб'єктів забезпечення законності надання вказаних послуг у галузі містобудування (с.194);

- віднесено нотаріусів до суб'єктів надання адміністративних послуг у галузі містобудування (с.194-195).

Слід зазначити, що у роботі містяться й інші слушні узагальнення та пропозиції. Зокрема, обгрунтовано доцільність розгляду адміністративного договору як договірної форми врегулювання публічно-правових відносин щодо: надання адміністративних послуг у галузі містобудування; забезпечення законності їх надання. Зокрема, на думку дисертанта, перспективною сферою застосування адміністративних договорів є врегулювання правовідносин, що можуть виникати між органами місцевого самоврядування як суб'єктами надання окремих адміністративних послуг (прирівняних до них дій) та органами державної влади як держателями відповідних реєстрів, отримання відомостей з яких є необхідним при наданні таких послуг (с.65-66).

Результати проведеного дослідження є доказом того, що дисертанту властиві здібності до самостійних наукових пошуків, до плідного аналізу складних теоретико-правових процесів і явищ, вміння раціонально відбирати, кваліфіковано узагальнювати та аналізувати різнобічні джерела, формулювати на цій підставі практичні висновки та рекомендації.

Теоретичні результати й наукові положення, які містяться в дисертації, характеризуються єдністю змісту і свідчать про особистий внесок здобувача в юридичну науку. Вдалих і логічно поєднаний вибір у дослідженні питань, їх актуальність, розумне співвідношення застосування теоретичних конструкцій та прикладів з практики діяльності суб'єктів забезпечення законності у галузі містобудування, чіткість викладу матеріалу, аргументованість наукових висновків і узагальнень свідчить про значний науковий рівень проведеного дослідження та його практичне значення.

Значення одержаних результатів в теоретичній і практичній сферах в цілому обумовлюється тим, що сформульовані і обгрунтовані в дисертації висновки та пропозиції розширюють і поглиблюють існуючі знання про правову природу, сутність і зміст гарантій законності надання адміністративних послуг у сфері містобудування.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Визнаючи загалом високий теоретичний рівень роботи, її важливе практичне значення, слід відзначити, що це не виключає можливості критичного підходу до окремих позицій здобувача, що дозволяє висловити деякі міркування та зауваження.

1. В роботі обґрунтовано стверджується про необхідність вдосконалення чинного законодавства у частині, що стосується врегулювання адміністративних договорів (с.65-66). Погоджуючись із таким висновком, логічно було би розширити коло відповідних пропозицій щодо внесення змін до законодавства, адже дисертантом пропонується розробити типові форми адміністративних договорів, що мають укладатись між органами місцевого самоврядування – суб'єктами надання окремих адміністративних послуг (вчинення прирівняних до них дій) у галузі містобудування та органами державної влади – з метою узгодження спільної діяльності (с.195-196)

2. У наукових дослідженнях з адміністративного права державну реєстрацію відносять до адміністративних послуг. Разом з тим, у роботі доводиться недоцільність охоплювати поняттям «адміністративна послуга» випадки реєстрації прав власності суб'єктів публічного права (держави, територіальної громади, юридичних осіб публічного права тощо) на новозбудовані та реконструйовані ними об'єкти будівництва до адміністративних послуг (с.190). Такий підхід потребує додаткового пояснення, враховуючи, що у теорії адміністративного права серед вчених відсутня усталена позиція відносно співвідношення категорій «адміністративна послуга» і «державна реєстрація».

3. До основних заходів щодо вдосконалення правозастосовної діяльності суб'єктів забезпечення законності надання містобудівних адміністративних послуг обґрунтовано віднесено вдосконалення відповідного адміністративного законодавства, зокрема щодо: окремих адміністративно-правових засад діяльності щодо забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування; заходів, спрямованих на запобігання та протидію

корупції; вдосконалення діяльності органів виконавчої влади, що здійснюють контроль відносно суб'єктів забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування (с.189). Слід зауважити, що робота тільки набула би додаткового позитиву у разі виділення конкретних пропозицій щодо вдосконалення, наприклад, антикорупційного законодавства.

4. В роботі слушно запропоновано вдосконалення процедур контролю за законністю надання адміністративних послуг у галузі містобудування (с.177-178). Однак пропозиції, спрямовані на реалізацію зазначеної пропозиції окреслені у загальних рисах.

Проте на загальну позитивну оцінку презентованого дисертаційного дослідження ці зауваження суттєво не впливають, оскільки вони переважно мають дискусійний характер. Положення та висновки, сформульовані в дисертації, мають значну теоретичну і практичну цінність, вони можуть бути використані для поліпшення правотворчої та правозастосовної діяльності. В навчальному процесі висновки та окремі положення дисертаційної роботи можуть бути використані при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес» у вищих навчальних закладах, які готують юристів.

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату

Детальний аналіз дисертації та автореферату П.В. П'яtkова дає підстави констатувати, що автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено, відповідно до встановлених МОН України вимог.

Повнота висвітлення результатів дослідження

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, досить повно викладено у п'ятьох статтях, розміщених у фахових юридичних виданнях (в тому числі одна – у іноземному), та тезах двох доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Усе викладене дає підставу для висновку про те, що дисертаційне дослідження «Забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування» виконане на належному науково-теоретичному рівні, є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретне наукове завдання, яке має суттєве значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – П'ятков Петро Вадимович – заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:
професор кафедри
адміністративної діяльності поліції
Харківського національного
університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент



С.О. Шатрава