

Спеціалізований вченій раді Д 64.051.28
Харківського національного університету
імені В. Н. Каразіна,
61022, м. Харків, майдан Свободи, 6

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора,
член-кореспондента НАПрН України Андрійко Ольги Федорівни
на дисертацію ВІТВИЦЬКОГО Сергія Сергійовича «Контроль як гарантія
законності діяльності публічної адміністрації», подану на здобуття
наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Дослідження наукової проблеми контролю за законністю діяльності публічної адміністрації характеризується високою актуальністю та практичною значимістю для гарантування принципу законності в державному управлінні.

Високий ступінь наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження, що у концентрованому вигляді знайшли відображення у сформульованих дисертантом наукових положеннях, висновках та рекомендаціях, забезпечено методологічним і теоретичним обґрунтуванням його вихідних положень; застосуванням комплексу наукових методів, адекватних об'єкту, предмету, меті й завданням дослідження; опорою на сучасні досягнення юридичної науки та широку джерельну базу дослідження; системним аналізом теоретичного й емпіричного матеріалу; здійсненням апробації основних концептуальних ідей і положень дослідження.

Ґрунтуючись на наукових узагальненнях та висновках учених, наявному емпіричному матеріалі, презентується авторське бачення оптимальної моделі контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації. Здобувачем коректно визначено об'єкт, предмет, методи, мету та завдання дисертаційної роботи, в якій комплексно опрацьовано широке коло питань, пов'язаних з правовою природою контролю як гарантії законності діяльності публічної

адміністрації. Поглибленими є теоретична, нормативна та емпірична бази дослідження.

Виділені у роботі мета та завдання дослідження, повністю реалізуються у ході аналітичної роботи автора. Загалом слід відзначити вдале концептуальне вирішення завдань дисертаційної роботи, оскільки логічний порядок подачі матеріалу дозволив дисертанту висвітлити всі аспекти досліджуваної ним теми. При цьому, варто звернути увагу на вільне володіння дисертантом матеріалом, що свідчить не лише про його досконале знання теми дослідження та використаних ним джерел, але й про здатність до аналізу досліджуваної теми, про його вміння застосовувати складні сучасні наукові та юридичні методи для вирішення конкретних теоретико-правових проблем, які формулюються автором.

У роботі використано сучасну систему методології, характерну для наукових правових досліджень, зокрема, загальнофілософські підходи, загальнонаукові, спеціальнонаукові правові методи. Згідно з комунікативним підходом контроль діяльності публічної адміністрації розглянуто як форму взаємодії його суб'єктів (розділ 3); застосування антропологічного підходу сприяло більш чіткому розумінню контролю діяльності публічної адміністрації у системі соціального контролю, дозволило розкрити значимість здійснення контролю діяльності публічної адміністрації, визначити його місце та сутність з позиції людиноцентризму; логіко-семантичний метод використано для аналізу та поглиблення понятійного апарату; системно-структурний метод у взаємозв'язку із методом аналізу дозволив обрати підхід щодо уніфікації процедур контролю діяльності публічної адміністрації (підрозділ 1.3) та провести належний науковий аналіз правового регулювання механізму застосування компетенції органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (підрозділ 3.3); класифікації та групування – для систематизації наукових поглядів щодо сутності і змісту контролю та суміжних категорій, класифікації принципів контролю діяльності публічної адміністрації та суб'єктів контролю; на основі методу правового моделювання сформульовано положення щодо державної та громадської експертиз,

встановлення особливостей публічних та громадських слухань (підрозділи 4.1, 4.2) тощо.

Дисертант аналізує стан наукової розробленості сучасної проблеми контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації. Розробляючи власну теоретичну концепцію та пропонуючи свої авторські визначення, С. С. Вітвіцький спирається на широкий спектр вітчизняних та зарубіжних наукових джерел, не обмежуючись суто правовими дослідженнями. Теоретичне підґрунтя роботи становлять наукові праці фахівців у галузі загальної теорії держави і права, філософії права, філософії, політології, соціології, педагогіки тощо. Окрім того, що емпіричну базу дослідження становить законодавство України, дисертант використовує рішення судових органів та їх застосування, джерела права інших країн, матеріали міжнародних організацій, статистичні відомості, довідкова література, аналітичні матеріали.

Дисертаційний матеріал поданий у логічній послідовності, що сприяло розкриттю в роботі взаємопов'язаних між собою теоретичних і практичних аспектів досліджуваної проблеми.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є комплексним дослідженням сучасної проблеми контролю як гарантії законності діяльності публічної адміністрації, вирішення якої пов'язане із функціонуванням дієвих гарантій демократичних перетворень в Україні, що зумовлює формування розвинених, автономних систем державного і громадського контролю як елементів єдиної контрольної системи (стор. 10 дис.)

Заслуговує на увагу те, що здобувач, враховуючи багатогранність досліджуваної проблеми, по-новому визначив тематичну спрямованість своєї дисертаційної роботи.

Важливим є те, що дисертаційна робота акумулювала різноманітні і багатодисциплінарні наукові досягнення з цієї загальної проблематики, автор запропонував дефініцію поняття громадської експертизи як форми громадського контролю, обґрунтував єдину концепцію державної експертизи, публічних і громадських слухань, обґрунтував індивідуалізацію контрольних

правовідносин за суб'єктами, запропонував науковий підхід щодо уніфікації процедур контролю діяльності публічної адміністрації, навів положення щодо доцільності розмежування компетенції суб'єктів контролю управлінської та юрисдикційної діяльності публічної адміністрації та інші.

Особливий науковий інтерес становить онтологічний та гносеологічний підходи до визначення сутності і змісту державного та громадського контролю. Дисертант на стор. 37 зазначає, що закономірності розвитку державного та громадського контролю, їх взаємодія з іншими явищами зумовлюють необхідність пошуку і застосування у процесі дослідження багатоаспектного підходу до їх всебічного розгляду у різних галузевих юридичних науках. Цікавими є міркування автора щодо цивільного і громадського контролю, які розглядаються як фактично тотожні поняття. Так, дисертант зазначає: якщо суб'єктами громадського контролю визнавати тільки громадян і створені ними юридичні особи, то за таким підходом громадський контроль сприймається як частина цивільного контролю; систему публічного контролю можна розділити на дві підсистеми – державний контроль, недержавний контроль; до системи недержавного контролю можна віднести такі підсистеми як громадський контроль і контроль органів місцевого самоврядування; громадський контроль у його соціальному значенні забезпечує взаємодію органів державної влади і громадськості (стор. 102–103 дис.).

Безумовним здобутком роботи є виокремлення й систематизація загальних принципів контролю законності діяльності публічної адміністрації, серед яких: верховенство права; законність; заборона делегування функцій контролю; предметна визначеність; гласність; незалежність суб'єктів контролю від будь-якого впливу; забезпечення і охорона інтересів особи і держави (стор. 175 дис.).

Позитивним у науковому опрацюванні цієї проблематики є твердження про те, що законність діяльності публічної адміністрації виступає принципом, методом і правовим режимом її діяльності. Специфіка правового режиму діяльності публічної адміністрації визначає мету контролю законності такої

діяльності. У приватно-правовій сфері контроль здійснюється з метою поновлення законності, у публічно-правовій – правової охорони публічних інтересів. Законність діяльності публічної адміністрації, яка підлягає контролю, є системним явищем. Системність полягає у формуванні у суспільній свідомості ставлення до діяльності публічної адміністрації як необхідної для розвитку держави, що визначає активну протидію та недопущення порушень засад діяльності публічної адміністрації (стор. 165 та 177 дис.).

Заслуговує на увагу авторське визначення дефініції поняття державної експертизи як форми державного контролю, що полягає в дослідженні, здійснюваному фахівцем (потребує використання спеціальних знань) за ініціативи державних органів, їх посадових осіб, об'єктом якого виступає чинне законодавство, проекти законів та інших нормативно-правових актів або стан проведення державної політики в певній галузі з метою встановлення значущих фактів для підготовки обґрунтованих висновків, що будуть використані при прийнятті управлінських рішень (стор. 283–284 дис.). Відрізняється новизною підхід здобувача до визначення поняття громадської експертизи як форми громадського контролю, що полягає в дослідженні експертами за ініціативи інститутів громадянського суспільства діяльності, запланованих та наявних результатів діяльності органів державної влади з метою вироблення експертних висновків про її відповідність чинному законодавству та суспільним інтересам (стор. 288 дис.).

Позитивним моментом у дисертації є авторська позиція відносно необхідності комплексного, системного підходу до визначення змісту поняття «публічних слухань» та «громадських слухань» (стор. 311 дис.). Мають науковий інтерес запропоновані дисертантом визначення громадських слухань як форми громадського контролю, що передбачає спільне обговорення територіальною громадою та органами місцевого самоврядування/органами виконавчої влади на місцях питань місцевого значення з метою з'ясування думки громадян щодо якості і законності проектів нормативних актів органів місцевого самоврядування; проводяться на принципах добровільності,

відкритості, прозорості, свободи висловлювань тощо (стор. 314 дис.). Та визначення публічних слухань як форми громадського контролю, офіційну консультативну процедуру, яка передбачає обговорення інститутами громадянського суспільства і органами центральної виконавчої влади питань реалізації політичних заходів, планів, програм і застосування правових документів, які можуть носити суперечливий характер, зачіпають інтереси суспільства, з метою вироблення спільних висновків щодо ефективного вирішення управлінських проблем (стор. 318 дис.).

Проведена дисертантом науково-дослідна робота є результатом власних напрацювань здобувача, який здійснив вдалу спробу встановити та визначити сутність і зміст контролю законності діяльності публічної адміністрації.

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації підтверджується їх апробацією у відкритому друці, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Основні теоретичні положення і висновки дослідження відображено у п'ятдесяти восьми наукових роботах, серед яких одна монографія, двадцять статей у фахових виданнях з юридичних наук, чотири з яких – у наукових виданнях зарубіжних країн, тридцять сім тез доповідей на науково-практичних конференціях та семінарах.

Зазначені висновки, пропозиції і рекомендації дисертаційної роботи підтвердили своє практичне значення, зокрема: у науково-дослідній роботі – для подальшого дослідження контролю діяльності публічної адміністрації та удосконалення механізму його реалізації у сучасних умовах демократичного розвитку (Акт впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 15.12.2015 р.); правозастосовній сфері – як теоретичний матеріал для визначення загальних закономірностей при підготовці і прийнятті нормативно-правових актів, що регулюють контрольну діяльність у цілому та контроль діяльності публічної адміністрації зокрема; та у практичній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема під час реалізації ними контрольної функції (Акт впровадження Управління превентивної діяльності ГУНП в Запорізькій області від 28.01.2016 р.);

навчально-методичному процесі – при розробці навчальних програм та методичних рекомендацій, при підготовці підручників, навчальних посібників, а також при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Теорія та практика правозастосування», «Теоретико-прикладні проблеми державного управління» та ін. (Акт впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 09.04.2015 р.; Акт впровадження Запорізького училища професійної підготовки міліції від 18.02.2015 р.).

Узагальнюючи наведене, можна констатувати, що ключові проблеми дисертації чітко сформульовані, наукові положення характеризуються високим ступенем обґрунтованості та достовірності, а висновки та рекомендації можуть мати значення для теоретико-правової науки.

Зміст автореферату та основні положення дисертаційної роботи є ідентичними.

Разом з тим в роботі, як і у будь-якому новому теоретичному дослідженні складної та багатоаспектної наукової проблеми, що відображає певний творчий потенціал, містяться положення, які видаються дещо недостатньо обґрунтованими, принаймні дискусійними:

1. Досліджуючи контроль як динамічне соціально-правове явище та проводячи аналіз таких базових категорій як державний контроль і громадський контроль; державний контроль і недержавний контроль дисертант приходить до висновку, що поняття недержавний контроль є протилежним за суттю та змістом державному контролю. Такий висновок є дещо упередженим, на мою думку. Протилежність державного і недержавного контролю має місце коли йдеться про суб'єкти контролю, форми та методи його здійснення. Сутністю та змістом цих видів контролю залишається контроль за відповідністю діяльності органів публічної адміністрації чинному законодавству та діяльність їх в межах визначених законодавством. Що ж до співвідношення недержавного і громадського контролю та ще виділення муніципального контролю, то при

розгляді їх у співвідношенні з державним контролем – все це буде громадський контроль.

Що ж до виділення такого виду як цивільний контроль, то його, вважаємо, доцільно застосовувати у випадках, коли необхідно висвітлити відмінності між військовою сферою і невійськовою, тобто цивільною сферою. Не можна погодитися із автором з його позицією (стор. 103 дис.), що цивільний і громадський контроль – це фактично тотожні поняття. Ці види контролю не слід порівнювати, оскільки вони є різнопланові і відносяться до різних сфер контролю.

2. Однією з форм громадського контролю дисертант виділяє електронні петиції як форми колективного волевиявлення громадян, їх участі у суспільно-політичному житті країни (стор. 240 дис.), при цьому відсутня аргументація автора щодо дієвості та результативності запровадження такої форми контролю, яка знайшла закріплення в чинному законодавстві. Сьогодні розроблені і функціонують і інші форми громадського контролю за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Бажано було б почути думку дисертанта щодо їх запровадження.

3. На стор. 302–303 роботи дисертант зазначає основні перешкоди розвитку інститутів громадської та державної експертизи, серед яких: відсутність систематизації нормативно-правових актів у галузі проведення державних і громадських експертиз; небажання та відсутність навичок у громадян об'єднано працювати над спільними проблемами; ставлення посадових осіб органів державної влади до демократичних інститутів громадської участі та державного контролю взагалі; непідзвітність органів виконавчої влади щодо реалізації громадських експертних пропозицій.

Проте, в роботі відсутні пропозиції автора, його бачення шляхів подолання зазначених перешкод. Бажаним було б конкретизувати позицію автора щодо зазначеної проблематики під час виступу.

4. На стор. 269 дисертації автор зауважує необхідність розробки і прийняття Закону України «Про контрольну діяльність в Україні» з метою

«вирішення практичних проблем контрольної діяльності, удосконалення механізму державного управління, забезпечення принципів правової держави». Далі зазначається, що на основі Конституції України і практики у сфері державного і громадського контролю, в Законі слід передбачити загальні засади контрольного провадження, процесуально-процедурні особливості різних видів контролю в державі з обов'язковим визначенням уніфікованих стадій контролю.

Така пропозиція потребує додаткової аргументації як щодо назви закону, так і суб'єктів, що здійснюватимуть контрольну діяльність. Крім того як пропонується закон буде співвідноситися із пропозиціями про прийняття законів про державний і громадський контроль.

5. В роботі пропонується виділяти такі стадії контрольних проваджень при здійсненні державного контролю за діяльністю органів публічної адміністрації: 1) підготовчої; 2) аналітичної; 3) стадії прийняття рішень; 4) стадії перевірки виконання рішення. Виділення таких стадій та аргументація до них, вважаю, є схематичними і не містять конкретики щодо процедур власне контрольної діяльності, якщо вже йдеться про процедурну діяльність. Слід автору було б чіткіше визначитися із співвідношенням термінів «провадження», «процедура», «стадія». Не вирішеним, на нашу думку, залишається питання щодо авторського визначення ефективності таких стадій. На скільки взагалі реально на практиці проводити державний і громадський контроль у різних формах за представленою уніфікованою процедурою. З цього приводу хотілось би почути власну аргументацію дисертанта під час публічного захисту.

Висловлені зауваження істотно не впливають на загальну високу оцінку дисертаційного дослідження С. С. Вітвіцького та носять дискусійний характер, тим більше, якщо мати на увазі фундаментальність проблематики, яку досліджує здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук, масштабність завдань, які поставив перед собою автор.

Подана дисертація є самостійною завершеною науково-дослідною роботою, в якій отримані нові, науково обґрунтовані результати, що вирішують важливу адміністративно-правову проблему юридичної науки. Зміст дисертації

С. С. Вітвіцького «Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації» відповідає профілю спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що дисертаційна робота «Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації» виконана на високому науковому та методологічному рівнях, відповідає вимогам п. 9 та 10 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор – Вітвіцького Сергій Сергійович – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –

**доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
завідувач відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України**



О. Ф. Андрійко

