

Спеціалізованій 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 Джафарової Олени В'ячеславівни на дисертацію Вітвіцького Сергія Сергійовича «Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації», поданої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Контроль є об'єктивним соціальним явищем, сформованим під час еволюційних перетворень у суспільстві. Нині контроль покликаний безперервно надавати інформацію про дійсність виконання поставлених завдань. Завдяки контролю досягається необхідний стан упорядкування та стійкості системи управління. За допомогою контролю здійснюються визначення керуючих впливів для управління керованими об'єктами.

Держава завжди повинна мати певний вплив на розвиток основних суспільних процесів, зокрема, через здійснення контролю. Реалізація державного контролю є важливою частиною стабільного, безперервного функціонування держави у цілому. За умов відсутності цього механізму стає досить сумнівною навіть сама можливість постійного та надійного забезпечення правопорядку та законності у суспільстві. З цією метою органи влади мають отримувати інформацію про реальний стан процесів, що відбуваються, аналізувати розвиток подій та за відповідних умов і при потребі впливати на їх діяльність.

Держава у властивих для неї формах та методах контролює і спрямовує розвиток суспільних відносин. Нині світовий досвід репрезентує широкий спектр підходів до розробки систем державного контролю, встановлення критеріїв оцінювання діяльності та розробки і впровадження методів оцінки якості прийняття рішень органами державної влади. Проте, за роки незалежності України досягти такого рівня організації державного контролю у різних сферах життєдіяльності суспільства, який би достатньою мірою задовольняв потреби динамічного розвитку інститутів громадянського суспільства, формування ефективних соціальної та економічної систем, демократичної і правової держави, так і не вдалося.

Кардинально удосконалити систему державного контролю за функціонуванням усіх органів державної влади покликана розпочата в Україні адміністративно-правова реформа.

Окрім цього, у контексті розвитку відкритої держави та громадянського суспільства в Україні необхідним є реалізація громадського

контролю. Відсутність реального громадського контролю створює у суб'єктів владної діяльності відчуття всездозволеності, сприяє зниженню ефективності, оперативності та правомірності їх діяльності. Завдання громадського контролю не полягає лише у виявленні посадових правопорушень з метою понесення ними відповідальності, він має бути спрямований, першочергово, допомогти визначити недоліки у роботі владних структур й таким чином підвищити якість управління та діяльність організацій, які сприяли б більш безпечному та зручному життю громадян.

У вітчизняній та зарубіжній науці у тому чи іншому аспекті досліджено засади окремих видів контролю, їх етимологічне походження та інше, що є суттєвим для юридичного аналізу цієї проблематики. Однак, наявні наукові розвідки не можуть бути визнані повними, оскільки, як правило, не стосуються основних, глобальних питань, пов'язаних з одночасним комплексним системним аналізом проблематики контролю у цілому та контролю діяльності публічної адміністрації зокрема.

Удосконалення контрольного процесу в Україні є складним явищем та розраховане на довгострокову перспективу. Тому, окремі теоретичні та практичні аспекти у досліджуваній сфері потребують глибокого аналітичного осмислення та науково-системного узагальнення. Проведення заходів щодо модернізації державного та громадського контролю повинно мати змістовне наукове обґрунтування і теоретичний фундамент, що в сукупності має вирішити нагальне завдання – перетворити контроль діяльності публічної адміністрації в ефективний інструмент захисту прав і свобод людини і громадянина.

Вищенаведене зумовлює актуальність теми дисертаційної роботи Вітвіцького С.С., її новизну та значимість для вітчизняної практики у сфері контролю діяльності публічної адміністрації.

Здобувачем визначено об'єкт, предмет, методи, мету та завдання дисертаційної роботи, в якій комплексно опрацьовано широке коло питань, пов'язаних з правовою природою контролю за діяльністю публічної адміністрації з позиції адміністративного права. Поглибленими є теоретична, нормативна та емпірична бази дослідження.

У роботі використано сучасну систему методології, характерну для наукових правових досліджень, зокрема, філософські, загальнонаукові, спеціальні та методи наукового пізнання, що дозволяє дослідити сутність, зміст і особливості державного та громадського контролю діяльності публічної адміністрації. Згідно з комунікативним підходом контроль діяльності публічної адміністрації розглянуто як форму взаємодії його суб'єктів (підрозділи 3.1, 3.2, 3.3); застосування антропологічного підходу сприяло більш чіткому розумінню контролю діяльності публічної адміністрації у системі соціального контролю, зумовило розкриття значимості здійснення контролю діяльності публічної адміністрації, визначення його місця та сутності з позиції людиноцентризму (підрозділи 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 4.2); логіко-семантичний метод використано для аналізу та

поглиблення понятійного апарату (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 4.2); 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 (підрозділи 1.2, 2.2, 3.2); на основі методу правового моделювання сформульовано положення щодо державної та громадської експертиз, встановлено особливості публічних та громадських слухань (підрозділи 4.1, 4.2) тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що вперше в українській адміністративно-правовій науці проведено комплексне дослідження сучасної проблеми контролю як гарантії 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 (с. 10).

Заслугує на підтримку виокремлення автором дескриптивного (формується у логічному взаємозв'язку і взаємообумовленості із гносеологією та прагне до моделі ідеального знання) та прескриптивного (охоплює набір способів і прийомів наукового пізнання, що дозволяє опанувати (виявити, сформулювати) мету контролю та досягти її за допомогою сформованого правового інструментарію, впровадженого у чинне законодавство) аспектів методології дослідження проблеми контролю, що обумовлено охопленням вказаним підходом онтолого-гносеологічного сприйняття досліджуваного правового явища у поєднанні його змісту і форми та з врахуванням генезису трансформаційних процесів, що пов'язані із його формуванням та функціонуванням (с. 30-32; 107).

Аргументованим є сформульовані здобувачем наукові підходи щодо вивчення державного та громадського контролю в їх взаємодії та взаємозв'язку на сучасному етапі: контроль є складним та багатоплановим явищем; державний контроль та громадський контроль є видами соціального контролю; публічний контроль опосередковує державний та громадський контроль; державний контроль включає у свою систему нагляд; недержавний контроль є більш широким поняттям, ніж громадський контроль; участь громадськості в управлінні державними справами сприяє реалізації громадського контролю; громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні державними справами; контролінг є змістовно об'ємнішим поняттям, ніж контроль; державно-громадський контролінг – інтегрує поняття щодо контролю з боку держави та громадськості тощо (с. 46-103).

Позитивним у науковому опрацюванні цієї проблематики є застосований дуалістичний підхід дисертантом до формулювання визначення поняття «суб'єкт контролю діяльності публічної адміністрації», за яким такий суб'єкт розглядається у невід'ємному зв'язку із правовідносинами, в яких бере участь як потенційний чи реальний учасник, з одного боку, а, з іншого – враховується індивідуалізація суб'єктів з позицій їх співвідношення як правової абстракції та матеріального суб'єкта (с. 179-191).

Практично корисним у контексті модернізації чинного законодавства є сформульоване авторське поняття громадської експертизи як форми громадського контролю, що полягає у дослідженні експертами за ініціативи інститутів громадянського суспільства діяльності, запланованих та наявних результатів діяльності органів державної влади, в тому числі – публічної адміністрації, з метою вироблення експертних висновків про її відповідність чинному законодавству та суспільним інтересам. Визначено перелік основних принципів експертної діяльності: правомірність; гласність; компетентність суб'єктів проведення експертизи; незалежність учасників; вільна ініціатива; принцип використання наукових методів аналізу; принцип об'єктивності експертних висновків; принцип відповідальності експертів (с. 284-296).

Науковою новизною відрізняється те, що здобувачем на основі аналізу нормативних положень та з урахуванням існуючої практики вироблено перелік етапів, що утворюють універсальну процедуру проведення публічних та громадських слухань незалежно від характеру їх предмета: 1) організація і планування проведення слухань; 2) проведення слухань; 3) формування висновків та пропозицій, розгляд результатів слухань органом влади та ініціаторами; 4) врахування результатів слухань. Кожен із зазначених етапів має внутрішні структурні елементи, які заслуговують на увагу. У свою чергу ефективне проведення громадської експертизи є можливим за наявності чотирьох основних етапів, кожен з яких містить окремий внутрішній поділ на складові елементи: планування; проведення експертизи; створення експертних пропозицій та їх розгляд органом влади; контроль за врахуванням результатів громадської експертизи (с. 296-303; 338-347).

Важливими з точки зору аргументованості авторської позиції є висновки про те, що подолання основних перешкод на шляху до утвердження інституту громадських слухань та інституалізації публічних слухань є одним з кроків до розбудови правової, демократичної держави та формування громадянського суспільства. Суттєвим бар'єром для розвитку публічних та громадських слухань є законодавча невизначеність, неузгодженість, стверджує дисертант та наголошує, що нині створено велику кількість нормативно-правових і підзаконних актів, які одночасно регулюють питання проведення громадських слухань, тому зумовлюють низку проблем: різні підходи до визначення одних і тих самих понять, різні механізми проведення одних і тих самих процедур фігурують поряд з нечіткою або абсолютною

невизначеністю принципів, методів, предмета, основних етапів, завдань та наслідків проведення слухань (с. 347).

На наукову підтримку заслуговує позиція автора про те, що з метою належного врегулювання порядку проведення публічних, і громадських слухань необхідне прийняття Закону України «Про громадський контроль в Україні», в якому би містились окремі розділи «Публічні слухання», «Громадські слухання». Дисертант акцентує увагу, що з метою конкретизації положень зазначених структурних підрозділів проекту Закону України «Про громадський контроль в Україні» у разі його прийняття, Кабінетом Міністрів України доцільно затвердити Порядок проведення публічних слухань в Україні та Порядок проведення громадських слухань в Україні, передбачивши однакову процедуру (підрозділи 4.1 та 4.2 дис.).

Сформульовані у дисертації висновки, положення і пропозиції є достатньо аргументовані та обґрунтовані, характеризуються науковою новизною та можуть бути використані як у теоретичній, так і у практичній сферах, зокрема: у науково-дослідній роботі – для подальшого дослідження контролю діяльності публічної адміністрації та удосконалення механізму його реалізації у сучасних умовах демократичного розвитку; у 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; у практичній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема під час реалізації ними контрольної функції; у 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.

Дисертаційна робота відзначається послідовністю, взаємозумовленістю концепції і результатів, змістовним матеріалом та аргументованістю. 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.

Науково-дослідна робота відповідає всім формально визначеним чинним законодавством вимогам. Відповідно до мети, завдань, об'єкта і предмета дослідження робота складається зі вступу, чотирьох розділів, які включають у себе десять підрозділів, а також висновків і списку використаної літератури. Про повноту, всебічність та широту наукового пошуку дисертанта свідчать опрацьовані джерела у кількості 977 позицій.

Основні положення дисертації та автореферату є ідентичними.

Відзначаючи теоретичну й практичну значимість рецензованої дисертаційної роботи, необхідно звернути увагу і на наявність дискусійних чи таких, що потребують додаткової аргументації положень.

1. У підрозділі 1.1 «Методологія дослідження проблеми контролю діяльності публічної адміністрації» автором було запропоновано власну систему принципів дослідження такого явища як «контроль» (історизм, об'єктивність, усебічність, повнота доктринального аналізу, семантична визначеність, логічність, послідовність (с. 45). Вважаємо, що робота тільки б виграла, а висновки та пропозиції щодо розуміння категорії «контроль» були більш обґрунтованими та чіткішими, якщо б дисертант вдосконалив цю систему принципів з урахуванням принципів детермінізму та критичності.

2. У державі з демократичним політичним режимом державний контроль здійснюється паралельно з громадським, а значення останнього відчутно підвищене, наголошує здобувач (с. 351 дис.). Тому доцільно було б більш уваги приділити дослідженню узгодження приватних та публічних інтересів під час реалізації громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації.

3. Не дослідженим у роботі залишилося питання державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування (опосередковано згадується на с. 72, 151, 182, 189, 307). Органи місцевого самоврядування, які реалізують волю територіальної громади, повинні функціонувати виключно у межах повноважень, наданих їм чинним законодавством України, уникати зловживань у своїй діяльності, на відповідному рівні представляти інтереси та потреби жителів села, селища, міста. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність проведення цілеспрямованого, систематичного та повсякденного впливу, тобто, контролю з боку органів державної влади, який має на меті встановлення об'єктивної та достовірної інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, стан дотримання ними законності та дисципліни тощо.

Виходячи з предмету дослідження доречним було б визначення системи суб'єктів державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, форми та методи його реалізації.

4. Серед суб'єктів здійснення громадського контролю дисертантом досліджуються засоби масової інформації. Слід зауважити, що як у світі, так і в Україні останні мають значний вплив на діяльність органів публічної влади. Однак, виникає питання ефективності здійснення останнього, оскільки на сьогодні більшість мас-медіа підпорядковані та відображають інтереси органів влади або певних олігархічних приватних суб'єктів. Тому хотілось би почути позицію здобувача щодо вироблення шляхів реалізації громадського контролю на засадах відкритості та прозорості.

5. Поза увагою автора залишилися питання ефективності здійснення контролю діяльності публічної адміністрації в Україні. Низька ефективність контролю є однією із причин сповільнення та ускладнення модернізаційних перетворень у державі, що призводить до зростання деструктивних

політичних, соціально-економічних та культурно-духовних явищ у суспільстві.

Отже, під час публічного захисту хотілось би почути відповіді на такі питання. Які, на думку дисертанта, є оптимальні шляхи підвищення ефективності контролю діяльності публічної адміністрації нині в Україні? Важливим є висловлення розуміння поняття «ефективність контролю діяльності публічної адміністрації», розкриття його складових та рівнів реалізації державного та громадського контролю діяльності публічної адміністрації.

Не дивлячись на висловлені зауваження, відзначимо, що рецензована робота є самостійним, цілісним, завершеним науковим дослідженням, в якому отримані нові, науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретну проблему науки адміністративного права та є відповідним внеском у теорію контролю діяльності публічної адміністрації.

Враховуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що дисертаційна робота «Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації» відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Вітвіцький Сергій Сергійович заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Відгук заслухано та обговорено на засіданні кафедри адміністративної діяльності поліції факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ (Протокол № 27 від 1 листопада 2016 р.).

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



О.В. Джафарова

