

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора

ЛЕГЕЗИ ЮЛІЇ ОЛЕКСАНДРІВНИ

на дисертацію Агапової Олени Валеріївни

**«Адміністративно-правове регулювання публічного адміністрування у
сфері юстиції України в умовах європейської інтеграції», поданої на**

здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;

інформаційне право

Актуальність теми дисертації та зв'язок її з науковими

програмами, планами, темам

Система юстиції виконує дуже багато важливих завдань у сфері суспільних відносин у будь-якій державі. В умовах сучасних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, істотної активізації нормотворчої діяльності, пов'язаної із докорінною модифікацією системи юстиції України й зокрема впровадження таких новаційних інституцій, як приватні виконавці, перегляд функцій прокуратури, створення системи незалежних експертиз та ін., - актуалізується проблематика організаційно-правового, інформаційного, кадрового та іншого забезпечення діяльності сфери юстиції в Україні, що і є безпосередньою складовою предмету регулювання адміністративного права.

Не зважаючи на триваючі процеси реформування системи юстиції в цілому, і зокрема, системи адміністративної (позасудової) юстиції, рівень її низької правової ефективності обумовлюється рядом об'єктивних та суб'єктивних факторів. Варто також наголосити, що ефективність здійснення функцій у сфері юстиції, надання адміністративних послуг неодмінно пов'язується зі сталістю діяльності. Щорічне прийняття нових порядків роботи, організаційні зміни в органах, передача відповідних функцій від одних органів до інших, яка кожного разу проголошується «новітньою», «прогресивною» реформою, насправді відкидає нас на певний час назад.

Лише після безперервної роботи в умовах стабільного законодавства протягом декількох років можна поступово, вдумливо реалізовувати певні покращення, удосконалення.

Отже, в умовах реалізації державної політики, спрямованої на подолання корумпованості органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні, відновлення довіри до суб'єктів владних повноважень необхідним є удосконалення правового регулювання діяльності системи органів у сфері юстиції згідно з європейськими демократичними стандартами. Аналіз останніх досліджень доводить, що на сьогодні в юридичній літературі бракує комплексних наукових праць, безпосередньо присвячених особливостям адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування у сфері юстиції України в умовах європейської інтеграції. Активізація реформаційних процесів, які відбуваються нині в Україні, забезпечення їх ефективності вимагають впровадження заходів постійного контролю з боку суспільства, реалізація яких є можливою в умовах забезпечення належного рівня правової ефективності діяльності органів у сфері юстиції.

Зазначені завдання не можуть бути реалізовані поза межами адміністративно-правового регулювання, ґрунтовного осмислення його призначення у зазначеній сфері. Отже, робота О.В. Агапової, присвячена дослідженню адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування у сфері юстиції України в умовах європейської інтеграції, визначенню проблем її правового регулювання та пошуку напрямів удосконалення її правової ефективності, є актуальною і своєчасною.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Додатковим підтвердженням актуальності обраної О.В. Агапової теми є і той факт, що дисертація виконана в межах визначених Пріоритетних напрямів фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, визначених Стратегією розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 рр., затвердженою постановою загальних зборів

Національної академії правових наук України від 26.03.2021 р. № 12-21. Дисертація виконана в межах реалізації державних стратегічних та програмних документів, зокрема: Закону України від 18.03.2004 р. № 1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС»; Указу Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р.»; Указу Президента України від 24.03.2021 р. № 119/2021 «Про Національну стратегію у сфері прав людини»; Концепту посилення стійкості демократії в Україні, а також узгоджується з Планом роботи Міністерства юстиції України на 2024 р.; Планом дій Ради Європи для України на 2023–2026 рр. «Стійкість, відновлення та відбудова» від 14.12.2022 р. CM(2022)187; Проектом плану дій між Україною та ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ: практичний результат до 2025 р..

Таким чином, підкреслюємо, що визначення особливостей адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування у сфері юстиції України в умовах європейської інтеграції є актуальним предметом комплексного доктринального теоретико-правового дослідження.

Дисертаційне дослідження О.В. Агапової є затребуваним як з позицій правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на удосконалення нормативно-правової бази.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Розглянувши дисертацію, можна зробити висновок, що автор дійсно провів ґрунтовне комплексне наукове дослідження, що відповідає поставленим меті та завданням.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування характеризується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності

їхнього соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз питання визначення особливостей адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування у сфері юстиції України в умовах європейської інтеграції. У роботі автор використав систему загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, інші підзаконні нормативно-правові акти у сфері публічної служби. Для розробки пропозицій з оптимізації діяльності адміністративних судів використано законодавство зарубіжних держав: Сполучених Штатів Америки, Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки, Республіки Польщі та інших країн Європейського Союзу.

Емпіричну базу роботи формують статистичні показники, інформаційні дані щодо практичної діяльності Міністерства юстиції України та суб'єктів спеціальної компетенції публічного адміністрування у сфері юстиції, правова публіцистика тощо.

Фундаментальність та комплексність роботи проявляється у всебічному та поступовому вивченні дисертантом об'єкту та предмету дослідження. Починаючи роботу з теоретико-правових та організаційно-правових засад функціонування системи органів юстиції в Україні, автор переходить до визначення змісту елементів механізму публічного адміністрування у сфері юстиції України, що має на меті визначення конкретних напрямів її впровадження в сучасних національних правових реаліях. Обраний вектор теоретико-правового дослідження дозволив О.В. Агаповій досягти поставленої мети та визначив успішність наукових розробок, спрямованих на вирішення нагальних наукових теоретико-правових задач.

Достовірність і наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації не викликає сумнівів.

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації підтверджується їх апробацією у відкритому друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Достовірність одержаних результатів підтверджується не тільки їх суто науковою значимістю, як певною системою здобутих дисертантом нових знань, що заповнюють деякі прогалини адміністративного права та процесу, але й їх практичним значенням на сучасному етапі, зокрема для вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується правового регулювання діяльності органів юстиції в Україні в умовах імплементації європейських демократичних стандартів. Проведена автором науково-дослідна робота є результатом власних напрацювань здобувачки, яка здійснила вдалу спробу визначити адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування у сфері юстиції України в умовах європейської інтеграції.

Погоджуючись у цілому з усіма визначеними автором складовими **наукової новизни** дослідження, вважаємо за необхідне акцентувати особливу увагу на деяких з них.

Новизна дослідження полягає насамперед в постановці та актуалізації автором питання про необхідність теоретичного узагальнення та нового вирішення наукового завдання, що полягає у пошуку оптимальної концептуальної моделі адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування у сфері юстиції України в умовах європейської інтеграції, окресленні проблем її нормативного визначення та практичної реалізації, формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері.

Висновки та пропозиції щодо визначення концептуальної моделі адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування у сфері юстиції України в умовах європейської інтеграції можуть бути основою для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики. Результати дисертаційного дослідження можуть стати основою для вдосконалення

нормотворчої та правозастосовної діяльності. Є обґрунтованим та доцільним використання основних результатів дисертаційного дослідження в процесі викладання студентам вищих навчальних закладів дисципліни «Адміністративне право», «Адміністративний процес», підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, а також статей і наукових повідомлень.

Переходячи до оцінки основних положень і висновків дисертації, варто зазначити, що в роботі порушені нерозроблені раніше наукові та практичні задачі, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних теоретико-правових питань.

Заслуговує на увагу здійснена авторкою змістовна характеристика стану дослідження адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування у сфері юстиції у вітчизняній адміністративно-правовій науці: напрями та їх характеристика (с. 54-71). Вирішення задачі встановлення ролі та значення діяльності системи адміністративно-правового регулювання публічного адміністрування у сфері юстиції в Україні є неможливим без системного підходу до характеристики нормативно-правового регулювання таких (с. 71-80).

Автором обґрунтовано, що механізм публічного адміністрування у сфері юстиції, що дозволило визначити його як сукупність взаємопов'язаних, взаємозумовлених суб'єктів, об'єкта, «загального блоку» та інструментів, за допомогою яких і забезпечується публічне адміністрування, з урахуванням специфіки сфери такого адміністрування; та його складниками варто необхідно виокремити «блоки»: «суб'єктний» (охоплює усіх суб'єктів, які наділені відповідними повноваженнями у зазначеній сфері, а також тих, які за своїм статусом можуть і не бути «класичними» органами публічної адміністрації, проте наділяються окремими функціями публічного адміністрування і саме під час реалізації таких функцій і набувають

відповідного статусу, а отже, розглядаються як складники «суб'єктного» блоку» складників механізму публічного адміністрування), «об'єктний» (охоплює сферу відповідного адміністрування), «загальний» (охоплює мету, завдання, функції і принципи), «змістовний» (охоплює інструменти публічного адміністрування)» (с. 101-102). О.В. Агапова слушна визначила як інструменти публічного адміністрування, у тому числі у сфері юстиції: адміністративні акти (у широкому розумінні як процедури, так і результату), нормативно-правовий акт (також у широкому розумінні як діяльності, так і її результату), адміністративний договір, акти-плани, акти-дії (фактичні дії) (с. 101). Такий висновок дисертантки необхідно підтримати.

Заслуговує на схвальну оцінку умовивід О.В. Агапової щодо побудови системи органів у сфері юстиції, що дозволило її класифікувати за їх основними напрямками діяльності, де виокремлено: у сфері експертного забезпечення правосуддя; у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб); у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; у сфері нотаріату; у сфері безоплатної правничої допомоги; у сфері діяльності арбітражних керуючих та з питань банкрутства; у сфері архівної справи і діловодства (с. 200-204).

Актуальним і таким, що відповідає потребам часу, є авторський підхід до встановлення особливостей ролі та значення судово-експертних установ для входження до Європейського простору судово-експертних установ можливе через синергію представників Українського простору судово-експертної діяльності. Так, дисертанткою слушно обґрунтовується висновок, що із метою вдосконалення нормативно-правового регулювання у сфері юстиції розроблено проект нормативно-правового акту програмного характеру «План пріоритетних дій створення та розвитку Українського простору судово-експертної діяльності до 2027 року» (с. 197-205).

Автором достатньо комплексно розкрито питання інструментального змісту механізму публічного адміністрування у сфері юстиції в межах третього розділу. Зокрема, позитивно має бути оцінено, що акти-планування

(плани) необхідно розглядати через інструмент публічного адміністрування у сфері юстиції, визначаючи їх як акти суб'єктів публічного адміністрування з прогнозованим переліком певних заходів, які необхідно здійснити у сфері публічного адміністрування юстицією задля вирішення його завдань, із визначенням строків, виконавців, ресурсного забезпечення, поточних і підсумкових результатів. Такий інструмент публічного адміністрування у сфері юстиції О.В. Агапова також розглядає у «широкому» розумінні як саму процедуру і його результат, як процедуру розроблення, укладання, виконання відповідного акту, тим більше що завдяки наявності спеціальних (особливих) вимог (ознак) саме таке розуміння й дає змогу у певному обсязі охопити всю унікальність цього інструментарію. Для відповідної сфери характерним є використання всього видового розмаїття актів-планування (виокремлення за різними критеріями поділу).

Цікавим є висновки дисертантки щодо можливостей впровадження позитивного досвіду зарубіжних країн у сфері юстиції. Так, авторкою здійснено порівняльно-правове дослідження особливостей нормативного регулювання діяльності органів у сфері юстиції в зарубіжних країнах: в Польщі та в Україні, що дозволило виділити наявні відмінності, які, зокрема, полягають в об'єднанні функцій міністра юстиції та генерального прокурора; в Грузії та Україні, де визначено як особливість організації роботи Міністерства юстиції Грузії охоплення сферою його компетенції також питання громадянства, міграції, дозволів на проживання, видворення тощо (підрозділ 4.2).

Слід відмітити, що дисертантом власні висновки побудовано не лише на підставі аналітики наукових та нормативно-правових джерел, а й з урахуванням судової практики, статистичних даних та результатів проведеного соціологічного опитування.

У роботі містяться й інші слушні положення, висновки та пропозиції.

Основні результати дослідження відображено у 38 наукових публікаціях, зокрема: у 30 статтях, з яких 19 опубліковано у наукових

виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України (видання категорії «Б»), 1 – опублікована в науковому періодичному виданні України, яке на дату публікації було нефаховим, 10 – опубліковано у наукових періодичних виданнях інших держав, у тому числі 6 статей проіндексовано у наукометричних базах даних Web of Science Core Collection і Scopus, з яких 1 стаття проіндексована у виданні, включеному до другого квартилю (Q2), а також у 1 розділі колективної монографії, опублікованій у закордонному виданні, та 7 тезах міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференцій, конгресах.

Вивчення дисертаційного дослідження та його реферату дає підстави для твердження про ідентичність змісту реферату й основних положень дисертації. Оформлення дисертаційної роботи зауважень не викликає.

Усе вищезазначене дозволяє зробити висновок, що дисертаційна робота О.В. Агапової написана на високому теоретичному рівні, має значну наукову та практичну цінність.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію О.В. Агапової, водночас вважаю за необхідне звернути увагу на питання, які могли б слугувати предметом дискусії та обговорення при захисті дисертаційної роботи:

1. У підрозділі 2.2 автором акцентовано дослідницьку увагу на встановленні змісту та особливостей функціонування Міністерства юстиції України, яке справедливо авторкою розуміється як «стабілізуючий орган виконавчої влади під час реалізації державної правової політики у досліджуваній сфері суспільних відносин. Втім необхідно підкреслити, що неодноразово в межах наукових дискусій та громадських обговорень ставились питання необхідно перегляду внутрішньої організації структури Міністерства юстиції України, подолання практики вирішення проблемних питань його діяльності у так званому «ручному» режимі. Хотілось б під час публічного захисту почути авторську думку дисертантки щодо пошуку

відповіді на питання реформування Міністерства юстиції України, перспектив його вирішення та врегулювання;

2. До проблем, що необхідно було б зробити окремим акцентом, в межах рецензованого дослідження хотілось віднести питання процесів децентралізації публічної влади, зокрема, у частині надання можливості саморегулювним організаціям – нотаріальному середовищу, арбітражним керуючим та приватним виконавцям – самостійно, без залучення посадових осіб Міністерства юстиції України, вирішувати питання притягнення до дисциплінарної відповідальності, проведення перевірок та припинення діяльності;

3. При розгляді проблематики діяльності та правового регулювання органів державної влади у сфері юстиції авторкою достатньо фрагментарно досліджується проблематика питання застосування засобів службової відповідальності їх посадових осіб. Втім питання відповідальності держави та посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування є актуальним, про що свідчать і прояви корупції в сфері публічно-управлінських відносин, і прояви неправомірної бездіяльності з боку владних суб'єктів. Застосування засобів відповідальності як напрям забезпечення адміністративно-правового регулювання у сфері юстиції варто виокремити як доволі дієвий інструмент впливу на суспільні відносини, якому, на жаль в межах дисертації О.В. Агапової приділено фрагментарну увагу;

4. У підрозділі 4.2 акцентовано дослідницьку увагу на вивчення позитивного та негативного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності у сфері юстиції на прикладі досвіду Латвійської Республіки, Республіки Польща та Грузії. Втім, залишені поза увагою принципи адміністративного права щодо діяльності публічної адміністрації в окремих країнах ЄС, досвід яких є потенційно корисним для вітчизняної юридичної науки та практики. Було б доцільно окремо дослідити принципи діяльності публічної адміністрації в таких прогресивних європейських країнах, як

Федеративна Республіка Німеччина, Французька Республіка, Республіка Італія тощо.

Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка має самостійний і творчий характер, наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань насамперед характеризує актуальність і складність теми дослідження та власний підхід дисертанта до їх розгляду. В дослідженні авторів вдалося досягти поставленої мети.

Дозволяє зробити висновок про те, що дисертація «**Адміністративно-правове регулювання публічного адміністрування у сфері юстиції України в умовах європейської інтеграції**» є завершеним науковим дослідженням, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для розвитку адміністративно-правової науки, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значущістю відповідає вимогам п.п. 7, 9 Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук (Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1197) та наказу МОН України № 40 від 12.01.2017 р. «Про затвердження вимог до оформлення дисертації», а її автор – Агапова Олена Валеріївна – заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор
професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»

Юлія ЛЕГЕЗА

Підпис Ю.О. Легези засвідчую:
учений секретар Вченої ради
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»

Таїсія КАЛЮЖНА

