

РЕЦЕНЗІЯ

рецензента – доктора юридичних наук, доцента, професора кафедри конституційного та адміністративного права Шарої Анни Анатоліївни на дисертацію Семенова Максима Вячеславовича «Адміністративно-правовий зміст нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів», подану на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право»

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Тема дисертаційного дослідження є актуальною в умовах сучасного реформування судової системи, адміністративного судочинства, публічної служби й системи органів публічної влади, а також утвердження європейських стандартів належного врядування та ефективного судового захисту прав особи. Забезпечення дієвого правового механізму вирішення спорів, що виникають між приватною особою та суб'єктами владних повноважень, є одним із ключових напрямів державної політики у сфері захисту прав людини, що набуває особливого значення в умовах євроінтеграційних процесів та виконання Україною міжнародних зобов'язань, узятих у зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Публічно-правовий спір виступає особливим різновидом юридичного конфлікту, що виникає у зв'язку з реалізацією публічної влади, здійсненням адміністративних повноважень, наданням адміністративних послуг, прийняттям індивідуальних чи нормативно-правових актів, а також бездіяльністю суб'єктів владних повноважень. Його виникнення свідчить не лише про порушення або оспорювання прав конкретної особи, а й про певні недоліки у функціонуванні публічного управління та якості правового регулювання. З огляду на це нормативне регулювання порядку вирішення публічно-правових спорів має розглядатися не тільки як процесуальна проблема адміністративного

судочинства, а як ширше адміністративно-правове явище, що охоплює судові, досудові, позасудові та альтернативні способи захисту прав.

При цьому практика застосування законодавства у цій сфері свідчить про наявність низки проблем, зокрема фрагментарності нормативного регулювання, неоднакового застосування процесуальних норм, використання оціночних понять, складності розмежування адміністративної та цивільної юрисдикції, недостатньої ефективності досудових механізмів і проблем реального виконання судових рішень. Додаткової актуальності дослідженню надає необхідність вивчення позитивного досвіду країн Європейського Союзу та інших держав щодо нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів і можливостей його імплементації в українське законодавство.

У такому контексті обрана тема дисертації є своєчасною, науково та практично значущою, оскільки спрямована на комплексне дослідження адміністративно-правового змісту нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів, вироблення пропозицій щодо вдосконалення національного законодавства з урахуванням європейського досвіду та підвищення ефективності механізмів захисту прав особи у відносинах із публічною адміністрацією.

Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій здобувача.

Рецензування дисертаційного дослідження Семенова Максима Вячеславовича дозволило зробити висновок, що воно є логічно структурованим, комплексним та ґрунтується на результатах аналізу значної кількості нормативно-правових актів України та зарубіжних держав, міжнародних стандартів вирішення спорів, практики їх застосування, а також наукового доробку з теорії держави і права, адміністративного права, адміністративно-процесуального права та права публічної служби. Дисертація є самостійною науковою працею, що відображає результати проведеного автором дослідження. Сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції одержані дисертантом унаслідок

опрацювання та безпосереднього використання науково-інформаційних, нормативно-правових і практичних джерел щодо визначення адміністративно-правового змісту нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів.

Дисертація «Адміністративно-правовий зміст нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів» визначається як комплексне дослідження, якому притаманний послідовний та системний підхід до висвітлення об'єкта і предмета дослідження, досягнення поставленої мети та реалізації визначених завдань. Належний ступінь наукової обґрунтованості та практичної цінності результатів виконаного дослідження, що у концентрованому вигляді відображені у сформульованих здобувачем наукових положеннях, висновках і рекомендаціях, забезпечено методологічною та теоретичною обґрунтованістю вихідних положень; застосуванням комплексу загальнонаукових і спеціально-юридичних методів, адекватних об'єкту, предмету, меті та завданням дослідження; використанням сучасних досягнень юридичної науки та широкої джерельної бази; проведенням апробації основних концептуальних положень роботи.

Вдалиий вибір методів дослідження, аналіз і синтез наукової літератури, міжнародних актів, національного законодавства України та законодавства зарубіжних держав, а також узагальнення практики адміністративних судів дозволили авторові успішно розв'язати поставлені завдання та сформулювати обґрунтовані висновки щодо вдосконалення механізмів нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів.

Достовірність одержаних результатів підтверджується не лише їх науковою значущістю як системи нових знань у сфері адміністративного та адміністративно-процесуального права, але й практичною цінністю для вдосконалення чинного законодавства України, гармонізації його положень із європейськими стандартами та підвищення ефективності механізмів захисту прав особи у сфері публічно-правових відносин. Проведене автором дослідження

є результатом його самостійної науково-дослідної роботи та вдалою спробою комплексного визначення проблем і перспектив розвитку інституту вирішення публічно-правових спорів.

Основні положення дисертації знайшли відображення у наукових публікаціях здобувача, зокрема у 4 статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях України, а також у 2 тезах доповідей на науково-практичних конференціях, що свідчить про належний рівень апробації результатів дослідження.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці цілісних комплексних досліджень, присвячених адміністративно-правовому змісту нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення й висновки, запропоновані особисто здобувачем, зокрема: уперше запропоновано підхід до розмежування понять «досудове», «позасудове» та «альтернативне» врегулювання публічно-правових спорів, за яким досудове врегулювання визначено як процедуру, що передуює зверненню до суду або відкриттю судового провадження; позасудове врегулювання здійснюється поза межами судового процесу; альтернативне охоплює сукупність способів, спрямованих на досягнення компромісу без класичного судового вирішення спору.

Уперше визначено розуміння судового порядку вирішення публічно-правових спорів як комплексного адміністративно-юрисдикційного механізму, що поєднує критерії визначення адміністративної юрисдикції, спеціальну адміністративну правоздатність учасників службових спорів, активну роль суду у з'ясуванні обставин справи та гарантії реального виконання судового рішення. Заслуговує на увагу й запропонований автором концептуальний підхід до

визначення нормативної моделі ефективності вирішення публічно-правових спорів, що базується на інтеграції трьох взаємопов'язаних елементів: якості законодавчого регулювання, ефективності досудових процедур і результативності судового контролю, який покладено в основу авторських пропозицій про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України та Закону України «Про виконавче провадження».

У роботі удосконалено підхід до розуміння публічно-правового спору як матеріально-правового, процесуального, управлінського та інституційного явища, що не зводиться виключно до категорії адміністративного судочинства чи критерію розмежування судової юрисдикції та може виникати як внаслідок прямого порушення прав, свобод чи інтересів особи, так і у зв'язку з правовою невизначеністю щодо меж компетенції суб'єкта владних повноважень, способу реалізації публічної влади, змісту адміністративного розсуду або правового статусу учасників публічно-правових відносин. Автором удосконалено також аргументацію впровадження дворівневої системи вирішення спорів із пріоритетом ефективного досудового врегулювання та посиленням ролі адміністративного суду як гаранта принципу пропорційності, особливо в умовах воєнного стану.

Набули подальшого розвитку розуміння принципів нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів як цілісної багаторівневої системи, що охоплює адміністративно-судочинні, досудові, примирні та медіаційні процедури, при цьому доведено доцільність розмежування понять «вирішення спору» та «врегулювання спору» як самостійних правових форм реагування на конфлікт у сфері публічно-правових відносин. Дальшого розвитку набули також підходи до визначення критеріїв розмежування адміністративної та цивільної юрисдикції з урахуванням концепції правовідносин із подвійною (публічно-приватною) правовою природою, а також обґрунтування доцільності

створення спеціалізованих судів для окремих категорій публічно-правових спорів.

Розділ 1 рецензованого дослідження присвячено теоретико-правовій характеристиці нормативного регулювання, зарубіжному досвіду та міжнародним стандартам вирішення публічно-правових спорів, де автор ґрунтовно проаналізував досвід Фінляндії, Німеччини, Естонії, США, Канади, Великої Британії, Франції та Швеції й обґрунтував доцільність диференційованого підходу до вдосконалення української моделі залежно від категорії спору. Розділ 2 присвячено реалізації нормативного регулювання – судовому та позасудовому порядкам вирішення спорів, а також напрямам забезпечення ефективності відповідного регулювання через узгодження матеріальних і процесуальних норм, підвищення якості законодавчої техніки, забезпечення єдності судової практики та реального виконання судових рішень.

В дисертації міститься низка інших положень, висновків та пропозицій, за умови запровадження яких до національного правового простору буде вирішено ряд важливих задач теоретичного та практичного спрямування, що є ознакою цілісності, завершеності та значимості наукової новизни отриманих результатів дослідження М.В. Семенова.

Наукова обґрунтованість отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Рецензоване дисертаційне дослідження ґрунтується на аналізі вагомих наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених у сфері теорії держави і права, адміністративного права, адміністративно-процесуального права, права публічної служби та європейського права, присвячених проблематиці судового захисту прав особи, вирішення публічно-правових спорів, розмежування юрисдикцій та альтернативних способів урегулювання конфліктів у публічно-правовій сфері.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України, акти Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, міжнародно-правові акти, зокрема Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, а також практика Європейського суду з прав людини, рішення Конституційного Суду України та Верховного Суду.

Теоретичне підґрунтя дослідження склали положення загальної теорії права, адміністративного права, адміністративно-процесуального права, права публічної служби, а також окремі положення європейського адміністративного права.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення судової практики адміністративних судів України, статистичні дані щодо розгляду публічно-правових спорів, аналітичні матеріали органів судової влади, а також наукові джерела та результати аналізу практичної діяльності суб'єктів владних повноважень у сфері вирішення публічно-правових спорів.

Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності. Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та рекомендації є достатньо обґрунтованими з погляду логіки, методології та завдань наукового дослідження. Їх отриманню передувала значна аналітична робота, пов'язана з опрацюванням нормативно-правових актів України, законодавства зарубіжних держав, міжнародних стандартів, а також вітчизняних і зарубіжних наукових джерел, у яких висвітлюються питання судового захисту прав особи, розмежування юрисдикцій, досудового та альтернативного врегулювання спорів і забезпечення ефективності адміністративного судочинства.

Високий ступінь достовірності та наукової обґрунтованості результатів дисертаційного дослідження забезпечено використанням широкої джерельної бази, узагальненням практичних матеріалів, аналізом положень чинного

законодавства України та зарубіжного досвіду правового регулювання відповідної сфери. Автор демонструє належне володіння методологією наукового пізнання, зокрема діалектичним, історико-правовим, логіко-семантичним, логіко-юридичним, системно-структурним і порівняльно-правовим методами, а також прийомами аналізу, синтезу, моделювання, узагальнення та класифікації.

Обґрунтованість і достовірність результатів дисертаційної роботи Семенова Максима Вячеславовича обумовлюється належним добром теоретичної, нормативної та емпіричної бази дослідження. У роботі проаналізовано значну кількість нормативно-правових актів, наукових праць, матеріалів судової практики, а також положень законодавства окремих зарубіжних держав щодо вирішення публічно-правових спорів.

До чинників, що підтверджують достовірність та обґрунтованість дослідження, слід віднести також вдало обрану структуру дисертації, яка відображає логіку послідовного розкриття її предмета, забезпечує взаємозв'язок між теоретичними положеннями, аналізом нормативного регулювання та практичними рекомендаціями, що дозволило авторові сформулювати низку важливих наукових положень, висновків і пропозицій, спрямованих на удосконалення національного законодавства у сфері адміністративного судочинства та практики його застосування.

Таким чином, завдання, визначені автором для досягнення мети дисертаційного дослідження, виконані на належному методологічному рівні, що підтверджує оволодіння Семеновим Максимом Вячеславовичем методологією наукової діяльності та здатність самостійно розв'язувати складні науково-прикладні проблеми у сфері адміністративного й адміністративно-процесуального права.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження полягає в тому, що сформульовані у роботі висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані у:

науково-дослідній діяльності – як концептуальне підґрунтя для подальшого розроблення теоретичних і прикладних проблем правового регулювання та практики вирішення публічно-правових спорів, удосконалення наукових підходів до розуміння публічно-правового спору, адміністративної юрисдикції, досудового та альтернативного врегулювання спорів;

правотворчій діяльності – під час підготовки змін і доповнень до законодавства України, яке регламентує порядок розгляду та виконання рішень у публічно-правових спорах, зокрема положень Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України «Про виконавче провадження» та інших нормативно-правових актів, у тому числі з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду;

правозастосовній діяльності – для підвищення якості та результативності реалізації норм, що регулюють порядок вирішення публічно-правових спорів, забезпечення єдності судової практики та належного захисту прав, свобод і законних інтересів учасників відповідних правовідносин;

освітньому процесі – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Службове право», «Адміністративно-процесуальне право», а також при підготовці навчально-методичних матеріалів, підручників, навчальних посібників, лекційних курсів і практичних занять для здобувачів вищої юридичної освіти.

Оцінка змісту дисертації, її завершеності в цілому. Дисертаційна робота Семенова Максима Вячеславовича «Адміністративно-правовий зміст нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів» має структурований, комплексний і завершений характер, що відповідає вимогам, визначеним нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України та

Міністерства освіти і науки України, зокрема Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти, наукових установах, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261, а також Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44.

Дисертація М.В. Семенова складається зі вступу, двох розділів, які містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 225 сторінок, у тому числі основного тексту – 186 сторінок. Список використаних джерел налічує 250 найменувань.

В анотації рецензованого дослідження викладено основні положення наукової новизни, висновки та пропозиції, спрямовані на вдосконалення теоретико-правового розуміння нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів, а також на покращення практики застосування відповідного законодавства України з урахуванням зарубіжного досвіду.

У вступі автор обґрунтовує актуальність теми дисертаційного дослідження, визначає його об'єкт, предмет, мету та завдання, розкриває зв'язок роботи з науковими програмами, планами і темами. Також у вступі охарактеризовано методологічну, нормативну, теоретичну та емпіричну основу дослідження, сформульовано наукову новизну одержаних результатів, їх практичне значення, наведено відомості про апробацію результатів дослідження, публікації здобувача, структуру та обсяг дисертаційної роботи.

У розділі 1 «Теоретико-правова характеристика нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів» Семенов М.В. дослідив поняття та сутність публічно-правового спору, охарактеризував принципи нормативного регулювання його вирішення, проаналізував зарубіжний досвід і

міжнародні стандарти вирішення публічно-правових спорів, що дозволило сформувати теоретико-методологічне підґрунтя дослідження.

У розділі 2 «Реалізація нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів» автором розкрито судовий і позасудовий порядки вирішення публічно-правових спорів, а також визначено напрями забезпечення ефективності відповідного нормативного врегулювання, зокрема через узгодження матеріальних і процесуальних норм, забезпечення єдності судової практики, реальне виконання судових рішень та розширення доступу до правосуддя.

Таким чином, структура дисертаційної роботи є логічною, послідовною та такою, що забезпечує повне розкриття предмета дослідження, досягнення поставленої мети й виконання визначених наукових завдань.

Дискусійні положення та зауваження до дисертаційного дослідження. Позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження М.В. Семенова, варто вказати на певні дискусійні положення:

1) Автор обґрунтовано підтримує розвиток медіації та примирних процедур як допоміжних механізмів вирішення публічно-правових спорів (с. 54-55). Водночас, з огляду на те, що суб'єкт владних повноважень діє на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією і законами України (ст. 19 Конституції України), можливості компромісу у цій сфері є об'єктивно обмеженими – орган влади не може на власний розсуд розпоряджатися публічним інтересом чи «поступатися» у питаннях законності. У зв'язку з цим доцільно було б докладніше дослідити змістовні межі застосування медіації та інших примирних процедур у публічно-правових спорах, зокрема визначити, які саме категорії спорів і якою мірою допускають примирне врегулювання без шкоди для принципу законності та публічного інтересу;

2) Дискусійним є запропонований автором підхід до запровадження обов'язкового досудового (адміністративного) оскарження, зокрема у

податкових і митних спорах (с. 77-78). Така пропозиція має практичне значення, однак потребує додаткового обґрунтування з погляду її узгодженості з гарантіями права на доступ до суду, закріпленими у статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини. Доцільно було б докладніше показати, за яких умов обов'язковість досудової процедури не перетворюватиметься на надмірний бар'єр у доступі до правосуддя;

3) Потребує додаткової аргументації висновок автора про доцільність створення спеціалізованих судів для окремих категорій публічно-правових спорів (с. 172). Запропонована ідея заслуговує на увагу, однак у роботі варто було б детальніше розкрити організаційні, інституційні та фінансові передумови її реалізації, а також чіткіше окреслити критерії, за якими ті чи інші категорії спорів мають бути віднесені до компетенції спеціалізованих судів, та співвідношення такого підходу з чинною системою адміністративних судів;

4) Одним із центральних результатів роботи, визначених у підрозділі 2.3, є запропонована автором концепція нормативної моделі ефективності вирішення публічно-правових спорів, що ґрунтується на трьох взаємопов'язаних елементах – якості законодавчого регулювання, ефективності досудових процедур та результативності судового контролю. Така конструкція має безумовну теоретичну цінність, однак робота виграє б від визначення критеріїв і показників, за якими можна було б оцінювати ефективність кожного з елементів (наприклад, строки розгляду справ, частка реально виконаних судових рішень, стабільність та єдність судової практики, питома вага спорів, урегульованих на досудовій стадії), що надало б запропонованій моделі прикладного, вимірюваного характеру та полегшило б її використання у правотворчій і моніторинговій діяльності.

Висловлені зауваження суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку рецензованого дослідження, виконаного М.В. Семеновим, лише спонукають до подальшої наукової дискусії за темою дослідження.

Вивчення результатів дисертаційного дослідження дає підстави стверджувати, що дисертація Семенова Максима Вячеславовича є самостійною, завершеною та цілісною науковою працею, у якій запропоновано авторський підхід до вирішення актуальної науково-прикладної проблеми, пов'язаної з визначенням адміністративно-правового змісту нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів. У роботі здійснено комплексний аналіз теоретичних, нормативних і практичних аспектів судового та позасудового вирішення публічно-правових спорів, сформульовано науково обґрунтовані висновки та пропозиції, спрямовані на вдосконалення національного законодавства та практики його реалізації.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що дисертаційне дослідження «Адміністративно-правовий зміст нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів» є завершеною науковою працею, у якій отримано нові науково обґрунтовані результати та запропоновано нове вирішення важливої наукової проблеми, що полягає у комплексному дослідженні сутності, змісту та механізмів нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів, а також у визначенні перспектив удосконалення національного законодавства з урахуванням європейських стандартів належного врядування та ефективного судового захисту прав особи. Дисертація відповідає вимогам, установленим Порядком підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261, а також Порядком присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженим

постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44. Автор дисертаційного дослідження – Семенов Максим Вячеславович – заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Рецензент:

**доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри
конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету**



Анна ШАРАЯ

Підпис Шарої А.А. засвідчую:

**Перший проректор
Запорізького національного університету,
доктор юридичних наук, професор
БОНДАР**



Олександр