

Відгук офіційного опонента

доктора юридичних наук, професора, завідувача кафедри публічного права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича Ковбаса Ігоря Васильовича на дисертацію Семенова Максима Вячеславовича на тему: «Адміністративно-правовий зміст нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів», поданої на здобуття ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дослідження. Обрана М.В. Семеновим тема дисертаційного дослідження безпосередньо пов'язана з реалізацією конституційного права кожного на судовий захист (стаття 55 Конституції України) та гарантованого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод права на справедливий суд. Саме у публічно-правовій сфері особа найчастіше вступає у відносини з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими носіями владних повноважень, перебуваючи при цьому у формально нерівному, підпорядкованому становищі. За таких обставин належне нормативне регулювання порядку вирішення публічно-правових спорів набуває значення однієї з найважливіших гарантій захисту особи від можливого свавілля публічної адміністрації, що й визначає беззаперечну актуальність дослідження.

Практичну вагу обраної проблематики підкреслює й те, що адміністративне судочинство посідає одне з провідних місць у системі захисту прав в Україні, а кількість публічно-правових спорів, які щороку розглядаються адміністративними судами, є значною. Від якості та узгодженості нормативного регулювання порядку їх вирішення прямо залежать реальна доступність правосуддя, дотримання розумних строків розгляду справ і рівень довіри суспільства до держави та її інституцій.

Заслуговує на схвалення обраний здобувачем науковий ракурс, за яким публічно-правовий спір розглядається не вузько – лише як категорія

адміністративного судочинства чи критерій розмежування судової юрисдикції, – а як самостійне багатоаспектне адміністративно-правове явище, що охоплює судові, досудові, позасудові та альтернативні способи захисту прав. Такий підхід дозволяє подолати наявну у вітчизняній доктрині фрагментарність у дослідженні відповідної проблематики та розглянути нормативне регулювання вирішення публічно-правових спорів системно.

Окремо слід відзначити своєчасність звернення автора до проблеми реального виконання судових рішень як невід'ємної складової права на суд. Практика Європейського суду з прав людини, зокрема у справах «Горнсбі проти Греції», «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України», переконливо засвідчує, що невиконання судових рішень нівелює саме право на судовий захист. Урахування цього чинника надає дослідженню виразного практичного спрямування та відповідає нагальним потребам удосконалення національного законодавства.

Актуальність теми посилюється й у зв'язку з євроінтеграційним курсом України та потребою гармонізації національного законодавства зі стандартами належного врядування, ефективного засобу юридичного захисту, правової визначеності й пропорційності. Тематика роботи узгоджується з положеннями Конституції України, актами законодавства про адміністративне судочинство, а також із пріоритетними напрямками розвитку юридичної науки.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх достовірність і новизна

Зазначене дисертаційне дослідження має комплексний і системний характер та відзначається належним рівнем наукового узагальнення. У процесі виконання роботи автором опрацьовано 250 наукових, нормативно-правових та інших джерел. Достовірність одержаних результатів забезпечено коректно визначеною методологічною основою, яка ґрунтується на комплексному застосуванні діалектичного, історико-правового, логіко-семантичного, логіко-юридичного, системно-структурного та порівняльно-

правового методів, адекватних об'єкту, предмету, меті й завданням дослідження.

Теоретичну основу дисертації становлять наукові праці фахівців у галузі теорії держави і права, адміністративного права, адміністративно-процесуального права, права публічної служби, конституційного та європейського права, у тому числі праці зарубіжних учених.

Нормативно-правову основу дослідження 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 рішення Конституційного Суду України, Верховного Суду та практика Європейського суду з прав людини.

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

Наукова новизна одержаних результатів дисертації визначається тим, що робота належить до перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці цілісних комплексних досліджень, присвячених адміністративно-правовому змісту нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів. У дисертації проаналізовано теоретичні засади, нормативне регулювання та практичні проблеми у цій сфері й запропоновано авторське бачення напрямів удосконалення законодавства та правозастосовної практики.

Уперше здобувачем запропоновано підхід до розмежування понять «досудове», «позасудове» та «альтернативне» врегулювання публічно-правових спорів, за яким досудове врегулювання визначено як процедуру, що передусь зверненню до суду; позасудове здійснюється поза межами судового процесу; альтернативне охоплює сукупність способів досягнення компромісу

без класичного судового вирішення спору (с. 157-158). Наведене розмежування має не лише теоретичне, а й безпосереднє практичне значення для правильного обрання форми захисту прав.

Заслуговує на позитивну оцінку запропоноване вперше 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 (с. 185). Не менш вагомим є розроблений автором концептуальний підхід до нормативної моделі ефективності вирішення публічно-правових спорів, побудованої на інтеграції якості законодавчого регулювання, ефективності досудових процедур і результативності судового контролю, що покладено в основу авторських пропозицій про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України та Закону України «Про виконавче провадження» (с. 106-108).

У межах положень, що удосконалено, слушним є розуміння публічно-правового спору як матеріально-правового, процесуального, управлінського та інституційного явища, а також аргументація впровадження дворівневої системи вирішення спорів із пріоритетом досудового врегулювання й посиленням ролі адміністративного суду як гаранта принципу пропорційності. Подальшого розвитку набули розуміння принципів нормативного регулювання як цілісної багаторівневої системи, підходи до розмежування адміністративної та цивільної юрисдикції з урахуванням концепції правовідносин із подвійною правовою природою, а також обґрунтування доцільності створення спеціалізованих судів для окремих категорій публічно-правових спорів. Наведені результати у сукупності свідчать про самостійність наукового пошуку та вагомий особистий внесок здобувача у розвиток адміністративно-правової науки.

Повнота викладу основних результатів дисертації в наукових фахових виданнях

Основні положення роботи знайшли відображення у 6 наукових працях, з них 4 опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, а також у 2 тезах доповідей на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях. Опубліковані праці послідовно розкривають ключові аспекти дослідження та засвідчують належний рівень апробації його результатів.

Оцінюючи значимість для науки і практики результатів дослідження М.В. Семенова, слід зазначити, що вони помітно поглиблюють сучасні наукові уявлення про адміністративно-правовий зміст нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів та містять пропозиції щодо визначення подальших напрямів розвитку відповідних складових правової системи.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені у дисертації пропозиції та зроблені висновки можуть використовуватися у:

- науково-дослідній діяльності – для подальшого розроблення теоретичних і прикладних проблем правового регулювання та практики вирішення публічно-правових спорів;

- правотворчій діяльності – під час підготовки змін і доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України «Про виконавче провадження» та інших нормативно-правових актів, що регламентують порядок розгляду й виконання рішень у публічно-правових спорах;

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

- освітньому процесі – під час підготовки підручників, навчальних посібників і методичних матеріалів, викладання навчальних дисциплін

«Адміністративне право», «Службове право», «Адміністративно-процесуальне право».

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

У цілому, позитивно оцінюючи дисертаційну роботу М.В. Семенова, необхідно звернути увагу і на її окремі недоліки.

1) Серед напрямів забезпечення ефективності нормативного врегулювання вирішення публічно-правових спорів автор виокремлює цифровий напрям, однак у роботі його розкрито доволі стисло. Зважаючи на впровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, розвиток електронного судочинства та дистанційних форм участі у судовому процесі, доцільно було б окремо дослідити вплив цифровізації на доступність правосуддя, дотримання процесуальних строків і забезпечення реальної рівності сторін у публічно-правових спорах;

2) Характеризуючи позасудовий порядок урегулювання спорів, здобувач слушно виокремлює врегулювання спору за участю судді як самостійний процесуальний механізм. Разом із тим поза належною увагою автора залишилося питання практичної ефективності та фактично незначного застосування цього інституту в адміністративному судочинстві. Робота лише виграла б від аналізу причин такого стану та формулювання конкретних пропозицій щодо підвищення дієвості відповідної процедури;

3) У дисертації обґрунтовано багатоаспектну природу публічно-правового спору, проте авторська класифікація видів таких спорів розкрита фрагментарно. З огляду на те, що саме належна типологізація публічно-правових спорів (за предметом, характером правовідносин, суб'єктним складом) має важливе значення для визначення юрисдикції та обрання форми захисту, доцільно було б запропонувати цілісну наукову класифікацію відповідних спорів та закріпити її методологічне підґрунтя;

4) Досліджуючи судовий порядок вирішення публічно-правових спорів, здобувач приділяє основну увагу загальним засадам адміністративної юрисдикції, водночас поза межами дослідження фактично залишився

інститут типових та зразкових справ як процесуальний механізм забезпечення єдності судової практики. Враховуючи його потенціал для однакового застосування норм права у масових публічно-правових спорах, більш ґрунтовний аналіз цього інституту суттєво посилив би прикладну складову роботи;

5) Запропонована автором система принципів нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів охоплює загальноправові, міжгалузеві, галузеві та спеціальні елементи, проте у роботі недостатньо чітко визначено критерії розмежування галузевих і спеціальних принципів, а також практичні наслідки такого поділу. Уточнення цих критеріїв надало б запропонованій системі більшої логічної завершеності та полегшило б її використання у правозастосуванні.

Висловлені зауваження мають переважно дискусійний і рекомендаційний характер, не ставлять під сумнів наукову цінність одержаних результатів та не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження.

Дотримання вимог академічної доброчесності

Дисертаційне дослідження М.В. Семенова виконано з дотриманням вимог академічної доброчесності, визначених Законом України «Про освіту», Законом України «Про вищу освіту», 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, а також відповідними локальними нормативними актами закладу вищої освіти.

Ознайомлення зі змістом дисертації та наукових публікацій здобувача дає підстави стверджувати, що робота є самостійним, оригінальним науковим дослідженням. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів супроводжується належними посиланнями на відповідні джерела, а

сформульовані наукові положення, висновки та рекомендації одержані автором особисто.

У дисертації не виявлено ознак академічного плагіату, фабрикації, фальсифікації, а також самоплагіату чи інших порушень академічної доброчесності. Наведене свідчить про відповідність рецензованої роботи установленим вимогам щодо оригінальності та достовірності результатів наукового дослідження.

Висновок

Зважаючи на те, що перераховані зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку роботи, слід констатувати, що подана дисертація «Адміністративно-правовий зміст нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів» є завершеною науковою працею, зміст якої відповідає вимогам 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 року № 261, та 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, а її автор – Семенов Максим Вячеславович – на основі публічного захисту заслуговує на присудження йому ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

Завідувач кафедри публічного права

Чернівецького національного університету

імені Юрія Федьковича,

доктор юридичних наук, професор

Ігор КОВБАС

