Відгук

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора, професора кафедри фінансового та податкового права Державного податкового університету Мацелик Тетяни Олександрівни 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. Дисертаційне дослідження М.В. Семенова присвячене одній з фундаментальних проблем сучасного адміністративного права – нормативному регулюванню вирішення публічно-правових спорів. Її актуальність зумовлена передусім тим, що вітчизняне адміністративне право нині переживає глибоку концептуальну трансформацію: перехід від управлінської (владо-центричної) парадигми до людиноцентристської, за якої особа, її права, свободи та законні інтереси визнаються найвищою соціальною цінністю, а діяльність публічної адміністрації розглядається насамперед крізь призму служіння людині. У цьому контексті механізм вирішення публічно-правових спорів набуває значення не лише інструменту контролю за законністю владних рішень, а й ключової гарантії реалізації зазначеної парадигми.

Актуальність теми посилюється потребою утвердження принципу верховенства права та правової визначеності у відносинах особи із суб'єктами владних повноважень. Нестабільність і фрагментарність нормативного регулювання, часті, проте не завжди системні реформи адміністративного судочинства, а також неоднорідність правозастосовної практики створюють ризики для передбачуваності судового захисту. За таких умов комплексне наукове осмислення адміністративно-правового змісту нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів, здійснене здобувачем, має вагоме теоретичне й практичне значення.

Заслуговує на схвалення прагнення автора вийти за межі суто процесуального розуміння публічно-правового спору й дослідити його як цілісне багатоаспектне явище, що охоплює судові, досудові, позасудові та альтернативні способи захисту прав. Такий підхід відповідає сучасним тенденціям розвитку європейського адміністративного права та потребам гармонізації національного законодавства зі стандартами належного врядування, ефективного засобу юридичного захисту й доступу до правосуддя в умовах європейської інтеграції України.

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

Дисертаційне дослідження має цілісний, логічно завершений характер та відзначається належним рівнем наукового узагальнення. У процесі його виконання автором опрацьовано 250 наукових, нормативно-правових та інших джерел. Достовірність результатів забезпечено обґрунтованим добором методологічного інструментарію – діалектичного, історико-правового, логіко-семантичного, логіко-юридичного, системно-структурного та порівняльно-правового методів, комплексне застосування яких відповідає меті й завданням роботи.

Теоретичну основу дисертації становлять наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузі теорії держави і права, адміністративного та адміністративно-процесуального права, права публічної служби, конституційного й європейського права. Нормативно-правову основу утворюють 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 становлять узагальнення судової практики адміністративних судів, статистичні дані та аналітичні матеріали органів судової влади.

Загальна характеристика структури та змісту дисертації

Дисертація має чітку й логічно вивірену структуру, що відповідає нормативним вимогам до кваліфікаційних наукових праць. Робота 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. Обраний спосіб побудови роботи – від теоретико-правової характеристики нормативного регулювання до аналізу практики його реалізації – забезпечує послідовне й повне розкриття предмета дослідження.

У першому розділі здобувач розкриває поняття та сутність публічно-правового спору, обґрунтовує його багатоаспектну природу, характеризує принципи нормативного регулювання його вирішення як цілісну багаторівневу систему, а також ґрунтовно опрацьовує зарубіжний досвід і міжнародні стандарти у цій сфері, залучаючи практику Європейського суду з прав людини. Заслуговує на схвалення охоплення досвіду низки європейських та інших держав, що дозволило авторові обґрунтувати доцільність диференційованого підходу до вдосконалення української моделі залежно від категорії спору.

Другий розділ присвячено реалізації нормативного регулювання: у ньому послідовно проаналізовано судовий і позасудовий порядки вирішення публічно-правових спорів та визначено напрями забезпечення ефективності відповідного регулювання – процесуальні, організаційні, інституційні, кадрові та цифрові. Такий виклад засвідчує здатність автора поєднувати теоретичне узагальнення з аналізом конкретних правозастосовних проблем і надає дослідженню внутрішньої цілісності та завершеності.

Наукова новизна одержаних результатів дисертації полягає в тому, що робота є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці цілісних комплексних досліджень нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів. Найбільш значущими видаються запропоноване вперше розмежування понять «досудове», «позасудове» та «альтернативне»

врегулювання публічно-правових спорів, а також розуміння судового порядку їх вирішення як комплексного адміністративно-юрисдикційного механізму (с. 30-34).

Автором установлено, що сутність публічно-правового спору полягає у зіткненні правових позицій суб'єктів публічно-правових відносин щодо законності, обґрунтованості, меж або способу реалізації публічної влади. Такий спір завжди пов'язаний із необхідністю перевірки правомірності владного рішення, дії чи бездіяльності або з'ясування обсягу прав, свобод, законних інтересів чи повноважень сторін. У цьому аспекті публічно-правовий спір виступає не лише формою правового конфлікту, а й засобом виявлення недоліків у функціонуванні публічного управління, якості законодавства та практиці застосування норм права.

Здобувачем доведено, що публічно-правовий спір має одночасно матеріально-правову і процесуальну природу. Як матеріально-правове явище він виникає до звернення до суду та може існувати поза межами судового провадження. Як процесуальне явище він набуває форми адміністративної справи після звернення до адміністративного суду. Такий підхід дозволяє відмежувати сам спір як первинний юридичний конфлікт від адміністративної справи як процесуальної форми його судового розгляду.

Автором встановлено, що особливу групу публічно-правових спорів становлять спори у сфері публічної служби. Їх специфіка полягає у поєднанні адміністративно-правових, трудових, дисциплінарних та організаційно-управлінських елементів. Обґрунтовано, що такі спори не можуть бути належно охарактеризовані без урахування спеціального правового статусу державного службовця. Саме цей статус визначає зміст його прав, обов'язків, гарантій, службової відповідальності та процесуальної можливості звернення до адміністративного суду.

Семеновим М.В. доведено доцільність розмежування загальної та спеціальної адміністративної правоздатності. Загальна адміністративна

правоздатність належить будь-якій особі, яка звертається за захистом порушених прав, свобод чи інтересів. Спеціальна адміністративна правоздатність пов'язана з особливим статусом особи, зокрема державного службовця, і реалізується у спорах щодо прийняття на службу, її проходження, звільнення, поновлення на посаді, стягнення середнього заробітку, зміни формулювання підстав звільнення та інших вимог, що випливають із публічно-службових правовідносин.

Здобувачем визначено, що судовий порядок вирішення таких спорів має ґрунтуватися на поєднанні принципів змагальності, офіційного з'ясування всіх обставин справи, пропорційності, рівності сторін і ефективного судового захисту. Особливе значення має активна роль адміністративного суду, оскільки у публічно-правових спорах особа зазвичай перебуває у слабшому становищі порівняно із суб'єктом владних повноважень, який має доступ до доказів, кадрових, організаційних та інформаційних ресурсів.

В роботі доведено, що обов'язок суб'єкта владних повноважень доводити правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності є важливою гарантією процесуального балансу. Водночас на практиці реалізація цього правила ускладнюється несвоєчасним поданням доказів, формальним ставленням відповідачів до участі у процесі та недостатньою ефективністю механізмів процесуального примусу (підрозділ 2.1).

Концептуальну цінність має розроблена автором нормативна модель ефективності вирішення публічно-правових спорів, що ґрунтується на інтеграції якості законодавчого регулювання, ефективності досудових процедур і результативності судового контролю та покладена в основу пропозицій щодо внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України та Закону України «Про виконавче провадження» (додаток Б до дисертації). У межах положень, які удосконалено, слушними є розуміння публічно-правового спору як багатоаспектного явища та аргументація дворівневої системи вирішення спорів із пріоритетом досудового врегулювання. Подальшого розвитку набули розуміння принципів нормативного регулювання як багаторівневої системи, підходи до

розмежування адміністративної та цивільної юрисдикції з урахуванням правовідносин із подвійною природою, а також обґрунтування доцільності створення спеціалізованих судів для окремих категорій спорів. Наведене засвідчує самостійність наукового пошуку та особистий внесок здобувача.

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, що засвідчує належний рівень апробації результатів дослідження.

Оцінюючи значимість для науки і практики результатів дослідження М.В. Семенова, слід зазначити, що вони помітно збагачують сучасне наукове розуміння адміністративно-правового змісту нормативного регулювання вирішення публічно-правових спорів і містять пропозиції щодо подальшого розвитку відповідних складових правової системи.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені у дисертації пропозиції та 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;

– правозастосовній діяльності – для підвищення якості реалізації відповідних норм, забезпечення єдності судової практики та належного захисту прав учасників публічно-правових відносин;

– освітньому процесі – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Службове право», «Адміністративно-процесуальне право» та підготовки навчально-методичних видань.

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 чи самоплагіату.

Дискусійні положення

Високо оцінюючи наукову зрілість та завершеність дисертаційної роботи М.В. Семенова, вважаємо за доцільне висловити окремі міркування концептуального характеру, які радше окреслюють простір для наукової дискусії під час публічного захисту, аніж вказують на недоліки дослідження.

1) Автор пропонує широке, багатоаспектне розуміння публічно-правового спору – як явища матеріально-правового, процесуального, управлінського та інституційного водночас. Такий підхід є, безумовно, продуктивним, оскільки долає вузькопроцесуальне тлумачення відповідної категорії. Водночас у концептуальному плані цікаво було б почути позицію здобувача щодо того, як за такої широти обсягу поняття зберегти його аналітичну та операційну визначеність, необхідну для потреб правозастосування. Зазначене питання видасться радше запрошенням до подальшого теоретичного осмислення, ніж зауваженням;

2) Однією з концептуальних опор роботи є ідея правовідносин із подвійною (публічно-приватною) правовою природою, покладена в основу розмежування адміністративної та цивільної юрисдикції. У зв'язку з цим заслуговує на обговорення глибше методологічне питання: чи зберігає класичний поділ права на публічне і приватне свою розмежувальну цінність для сучасних, дедалі складніших правовідносин (зокрема у сфері публічних закупівель, публічно-приватного партнерства, управління публічним майном), і якою мірою запропонований авторський підхід здатен подолати відповідні складнощі. Позиція здобувача з цього питання суттєво збагатила б наукову дискусію;

3) Запропонована автором у підрозділі 2.3 нормативна модель ефективності вирішення публічно-правових спорів становить одне з найцікавіших теоретичних досягнень роботи. У концептуальному вимірі було б цінно почути, як здобувач співвідносить власне розуміння ефективності з класичним доктринальним протиставленням процесуальної (орієнтованої на справедливість процедури) та результативної (орієнтованої на кінцевий результат) моделей правосуддя, і чи можливе, на його думку, їх гармонійне поєднання в єдиній моделі;

4) Робота органічно вписується в сучасну людиноцентристську переорієнтацію адміністративного права. З огляду на це видається плідним запросити автора розвинути думку про те, як запропонована ним модель вирішення публічно-правових спорів співвідноситься з концепцією «належного врядування» та ідеєю адміністративної процедури як сервісу для людини, а не лише як механізму контролю за владою. Таке концептуальне осмислення могло б стати перспективним напрямом подальших наукових розвідок здобувача.

Наведені міркування мають виключно дискусійний характер, засвідчують багатогранність і евристичний потенціал дослідження та жодним чином не впливають на його загальну високу оцінку.

ВИСНОВОК

Зважаючи на те, що висловлені міркування 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:

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри фінансового та податкового права

Державного податкового університету **Тетяна МАЦЕЛИК**