

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора
ЛЕГЕЗИ ЮЛІЇ ОЛЕКСАНДРІВНИ
на дисертацію Маркової Олени Олегівни
«Концептуальні основи правового регулювання адміністративної
процедури: порівняльно-правовий аспект», 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, темами. Перехід на нову сходинку взаємовідносин, де реалізація прав, свобод та інтересів громадян забезпечується обслуговувальним характером функціонування апарату держави, позначився появою двостороннього впливу сторін у публічно-правових відносинах. З огляду на це перед сучасною правовою наукою постало надзвичайно актуальне та практично значуще завдання, пов'язане з визначенням та удосконаленням концептуальних основ правового регулювання адміністративної процедури. Дослідження даного питання має важливе науково-практичне значення, оскільки воно дозволить виявити та усунути прогалини в чинному законодавстві у зазначеній сфері, сприятиме його систематизації. Вирішення цих проблем, у свою чергу, сприятиме забезпеченню ефективного функціонування всієї правової системи України, а також належному захисту прав і свобод громадян.

Ухвалення у 2022 році Закону України «Про адміністративну процедуру» дійсно сприяло подоланню ряду нормативних прогалин функціонування владних суб'єктів, але не сформулювало підсумку у процесах встановлення змісту публічно-управлінських відносин. Актуальність комплексного дослідження адміністративних процедур обумовлена передусім необхідністю створення концептуальної теоретичної бази для визначення не лише нової нормативної основи регулювання їх здійснення, але і пошуку напрямів забезпечення ефективності їх здійснення,

що перебуває у дослідницьких взаємозв'язках із діяльністю щодо характеристики позитивного та негативного світового та європейського правозастосовчого досвіду. Необхідність законодавчого визначення концепції адміністративних процедур прямо встановлена у Рекомендації № R (2000) 10 від 11 травня 2000 р. Комітету міністрів державам-членам Ради Європи, у якій підкреслено, що головним призначенням адміністративних процедур має бути не «захист» держави від її ж громадян, а «захист прав людини» у забезпеченні балансу реалізації публічних та приватних інтересів.

Тому здійснення порівняльно-правової характеристики концептуальних основ правового регулювання адміністративної процедури, чому присвячено дисертацію О.О. Маркової, не втрачає дослідницької актуальності, є своєчасним та затребуваним як із практичної, так і з науково-теоретичної сторін.

Дисертаційна робота виконана відповідно до основних положень Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015; Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015; Стратегії кібербезпеки України, затвердженої Указом Президента України від 15 березня 2016 р. № 96/2016; Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р; Концепції розвитку електронної демократії в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08 листопада 2017 р. № 797-р, що додатково свідчить про достатній рівень актуальності теми.

Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу наукових праць, зарубіжного досвіду та чинного законодавства України визначити концептуальні засади здійснення адміністративної процедури та обґрунтувати напрями їх удосконалення і забезпечення правової ефективності. Об'єкт та предмет дослідження сформульовані вдало

і відповідають вимогам МОН України.

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Узагальнюючи наведене можна констатувати, що дисертація О.О. Маркової написана на високому науковому рівні, її структура логічно побудована, ключові проблеми чітко сформульовані, наукові положення характеризуються високим ступенем обґрунтованості та достовірності, а також висновки та рекомендації мають значення для адміністративно-правової науки. Наукові положення, висновки та рекомендації дисертації, викладені в рефераті, відповідають змісту дисертаційної роботи та повністю відображають структуру, основні положення та результати дослідження.

Високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлений досить раціональною та внутрішньо узгодженою структурою дисертаційної роботи. Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації становлять наукові праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, адміністративного права та процесу, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Нормативною основою дослідження є Конституція України, чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють порядок здійснення медіації як способу вирішення публічно-правових спорів. Враховано також проекти нормативних актів, а також законодавство деяких зарубіжних країн, досвід яких щодо правового регулювання медіації може бути використано в Україні. Емпіричну базу дослідження становлять судова практика Єдиного державного реєстру судових рішень, статистичні матеріали та інші матеріали.

Методологічною основою дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Їх застосування обумовлене системним підходом, що дало дисертанту можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми.

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених

завдань. Чітко виражений теоретичний підхід, зокрема, вдало розроблені дефініції, класифікації і критерії дозволили автору аргументовано визначити власну позицію щодо багатьох дискусійних проблем формування концептуальних засад правового регулювання адміністративної процедури з точки зору вивчення змісту актів національного законодавства України та законодавства зарубіжних країн.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права визначити концептуальних засад правового регулювання адміністративної процедури з точки зору вивчення змісту актів національного законодавства України та законодавства зарубіжних країн, запропонувати авторське бачення напрямів їх удосконалення. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих здобувачем особисто.

Цінність здійсненого О.О. Марковою дослідження полягає у формулюванні на підставі аналізу зарубіжного досвіду авторського підходу до встановлення функціонального змісту здійснення адміністративної процедури, що вченою пропонується визначити через дві взаємопов'язані групи напрямів впливу на суспільні відносини, а саме неінструментальні та інструментальні функції. До неінструментальних функцій віднесено ті, які не пов'язані з кінцевим результатом адміністративної процедури (прийняттям рішення), а саме здійснення захисту прав та інтересів приватних осіб; сприяння в участі громадян в адміністративній процедурі; підвищення прозорості, підзвітності та рівня законності. До інструментальних функцій віднесено функції щодо прийняття обґрунтованих та справедливих рішень відносно конкретної приватної особи (с. 56-64).

Варто погодитися із висновком дисертантки, що аксіологія адміністративної процедури реалізується крізь призму її цінностей, які вона відіграє для права, економіки, суспільства та політики. При цьому у праві

праксеологічна цінність адміністративної процедури реалізується у принципах, цілях та функціях. В економічній сфері завдання адміністративної процедури як правового інституту полягає в створенні умов для залучення довгострокових приватних інвестицій в економіку країни, в усуненні адміністративних бар'єрів в реалізації громадянами своїх економічних прав і інтересів та у прийнятті рішень за принципом співрозмірності та збалансованості. Для політичної сфери адміністративна процедура виступає своєрідним фільтром, за допомогою якого формується політична культура всередині системи на всіх рівнях, контролюється порядок ухвалення правових актів та забезпечується процес державно-громадської взаємодії із суспільством. Соціальна цінність адміністративної процедури полягає в тому, що вона впливає на поведінку і діяльність як приватних осіб, так і органів, узгоджуючи їхні специфічні інтереси; формує і змінює загальну правосвідомість суспільства й індивідуальну правосвідомість у напрямі формування збалансованої комунікації у відносинах з органами влади (с. 95-100).

Авторкою було з'ясовано, що важливу роль у формуванні міжнародних вчень про адміністративну процедуру відіграли різні концепції «адміністративного акта», «дискреційних повноважень», «good administration» та «due process». При цьому суттєвий внесок у вчення про адміністративну процедуру зробив дослідний проєкт європейських вчених (ReNEUAL), який спрямований на створення правової основи для реалізації законодавства ЄС за допомогою процедурних правил, які не лише захищають права та інтереси фізичних осіб від свавільних дій органів, а й здійснюють контроль за діями органів. Суть інноваційної кодифікації адміністративної процедури ЄС полягає в тому, щоб скомпільовати в одне джерело первинне і вторинне право ЄС у сфері адміністративних процедур, а також прецедентне право Суду Європейського Союзу (CJEU) з можливістю вносити зміни в існуючі принципи та правила про адміністративну процедуру й додавати нові (с. 100).

Варто звернути увагу на здійснену авторкою характеристику поколінь адміністративних процедур та їх змістовних ознак. Так, О.О. Маркова визначає, що модель адміністративної процедури першого покоління характеризується такими ознаками, як орієнтованість на прийняття індивідуальних рішень; функціонування за аналогією із судовим процесом; спрямованість на захист прав громадян. Характеристика моделі адміністративної процедури другого покоління пов'язується із виокремленням таких ознак, як відображення процесу нормотворення, який характеризується автаркічністю та односторонністю; орієнтованість на прийняття підзаконних актів; спрямованість на захист «колективних прав». Вченою модель адміністративної процедури третього покоління визначена як така, що основана на процедурній співпраці між адміністраціями та/або приватним сектором з метою не тільки прийняття індивідуальних рішень і правил, а й забезпечення їх участі на різних стадіях процедури. В основі цієї моделі, як визначено О.О. Марковою, покладено здійснення двох основних принципів – співпраці і творчості; правила і рішення, які приймаються адміністративним органом, не визначені в законі, а «створюються» в рамках процедур; функціональна спрямованість – це пошук кращих рішень за допомогою спільної роботи.

Цінним з точки зору практики правозастосування є обґрунтування О.О. Марковою авторського підходу до визначення *дискреційних повноважень* як права адміністративного органу діяти та приймати рішення на власний розсуд в межах наданої йому компетенції, обираючи один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою надано таке повноваження, що сприятиме правильному тлумаченню та розумінню сутності змісту процедурного розсуду владних суб'єктів.

На підтримку заслуговує твердження О.О. Маркової, що адміністративне провадження є структурним елементом адміністративної процедури, *de facto* її внутрішньою формою, яка визначає *de jure* порядок вирішення адміністративної справи конкретного виду та здійснюється через

послідовну реалізацію дій посадовою особою органів публічної адміністрації, спрямованих на: 1) відкриття (початок) адміністративного провадження, 2) вирішення адміністративної справи; 3) прийняття адміністративного акту, що забезпечує універсальність внутрішньої структури адміністративної процедури незалежно від виду адміністративних проваджень, які будуть закріплені в загальній моделі адміністративної процедури. Таким чином, дисертанткою внутрішня будова адміністративної процедури представлена у вигляді адміністративного провадження, стадій, етапів та дій, що є вірним та має бути позитивно оцінено з точки зору встановлення нормативного змісту публічно-управлінських правовідносин (підрозділ 3.1).

У підрозділі 4.2 О.О. Марковою обґрунтовується авторська концептуальна модель адміністративної процедури, що підкреслює змістовну елегантність структури дисертації та її відповідність «класичним» підходам її побудови. В основу побудови авторської концепції адміністративної процедури О.О. Марковою покладено систему принципів, які відображають уніфікований порядок здійснення процедурних дій і прийняття рішення суб'єктами адміністративної процедури в процесі вирішення адміністративної справи. Безумовно, принципи є важливим елементом у побудові повноцінної та ефективної моделі адміністративної процедури та її правового регулювання. Оленою Олегівною визначається, що завдання принципів полягає в тому, щоб встановити баланс між публічними та приватними інтересами, зокрема захистити невідомі особи від можливих зловживань повноваженнями з боку суб'єктів владних повноважень і, найголовніше, забезпечити єдність різних видів проваджень, які повинні вбудовуватися в загальну концепцію моделі адміністративної процедури за допомогою основних елементів. Крім того, як зазначає О.О. Маркова, важливого значення набувають принципи адміністративної процедури, які, з одного боку, будуть обмежувати межі розсуду посадових осіб органів публічної влади, а з іншого – надати максимум свободи приватним особам у реалізації їхніх прав та інтересів.

У дисертації сформульовано й інші цікаві та корисні положення та висновки.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Позитивно оцінюючи зміст дисертації О.О. Маркової, необхідно визнати, що в зазначеному дисертаційному дослідженні міститься ряд спірних, неузгоджених і не достатньо обґрунтованих положень, які можуть стати підґрунтям наукової дискусії і напрямками подальшої розробки даної проблеми. Зокрема:

1) При дослідженні видового різноманіття адміністративної процедури, автор використовує такі методи наукового пізнання як класифікація та типологія. У зв'язку з чим виникає питання: яким чином автор співвідносить ці два методи в своєму дослідженні та як вони відображені в нормативній конструкції Закону України «Про адміністративну процедуру»?

2) Яким принципом керується автор, зазначаючи про доцільність закріплення у нормативній моделі адміністративної процедури узагальнюючих положень для різних видів адміністративної процедури?

3) Автор зазначає, що для формування концептуальної моделі правового регулювання адміністративної процедури, необхідно використовувати метод моделювання (с. 101). Утім з тексту дисертації не зовсім зрозуміло, як цей метод реалізується.

4) Фокусуючи свою увагу на компаративістському дослідженні зарубіжних моделей адміністративної процедури, автор приходить до висновку про необхідність запозичення найбільш передових положень про адміністративну процедуру в нормативну модель. Виникає запитання: чи не втратить українська модель адміністративної процедури власну ідентифікацію внаслідок рецепіювання відповідних положень?

5) Досліджуючи цінності адміністративної процедури, автор формує її аксіологічний портрет (с. 61). На підставі зазначеного, виникає питання: яким чином ціннісні складові, які визначає автор, впливають на

удосконалення нормативної моделі адміністративної процедури?

В той же час висловлені зауваження переважно мають характер побажань і суттєво не впливають на загальну високу наукову цінність рецензованої роботи та позитивну оцінку проведеного автором дослідження.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що вони можуть бути використані у науково-дослідній роботі, правотворчості, практичній діяльності та навчальному процесі.

Практичну цінність має спроба автором сформулювати обґрунтовані комплексні пропозиції із удосконалення чинного законодавства, що сприятиме підвищенню ефективності здійснення правозастосовчої практики. Сформовані пропозиції можуть стати у нагоді у подальших процесах врегулювання адміністративних справ в Україні.

Основні положення та результати дисертації відображені в одній одноосібній монографії, 24 наукових статтях, з них 15 опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, 10 статей – у зарубіжних наукових виданнях, 3 з яких включені до міжнародних наукометричних баз, а також у 15 тезах доповідей на науково-практичних заходах різних рівнів апробації.

Реферат дисертації ідентичний її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та реферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Викладене дозволяє зробити висновок, що дисертація «Концептуальні основи правового регулювання адміністративної процедури: порівняльно-правовий аспект», є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретну наукову проблему, яка має істотне значення для науки адміністративного права та процесу, відрізняються науковою новизною і мають практичну цінність, тобто повністю відповідає вимогам за актуальністю, ступенем новизни, науковим рівнем та практичною цінністю, змістом та оформленням повністю відповідає вимогам 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 — **Маркова Олена Олегівна** — заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

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



Юлія ЛЕГЕЗА

Підпис Ю. О. Легези засвідчую:

Вчений секретар Вченої ради
Національного технічного університету
«Дніпровська політехніка»



Таїсія КАЛЮЖНА