

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора

ЗАДИРАКИ НАТАЛІЇ ЮРІЇВНИ

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. Сформована в Україні модель взаємовідносин між приватними особами та органами виконавчої влади, місцевого самоврядування сьогодні вимагає концептуального перегляду в напрямку побудови якісно нової системи правової взаємодії, яка повинна базуватися на визнанні та захисті прав приватних осіб у відносинах із адміністративним органом. Адміністративна реформа детермінує необхідність формування уніфікованого, процедурного стандарту прозорих відносин в системі «людина-держава», в якій постійно протиставляються «права та публічний інтерес». Наявність у державі належного законодавства про адміністративну процедуру свідчить про запровадження механізму забезпечення розумного балансу між публічними та приватними інтересами, який дозволяє, з одного боку, обмежити дискреційні повноваження органів публічної адміністрації і не допустити адміністративного свавілля, а з іншого – досягти цілей державного управління.

Україна є однією із небагатьох країн, в яких до останнього часу не існувало інституту адміністративної процедури попри загальне визнання необхідності його запровадження у вітчизняну правову систему. На відміну від України, у переважній більшості європейських країн та у США цей інститут успішно функціонує багато років. Тому, для формування цього

важливого інституту, в межах вітчизняної правової системи порівняльно-правове дослідження його концептуальних основ є надзвичайно актуальним.

Робота автора над написанням дисертаційного дослідження відбувалася в непростих умовах, коли вже існував розроблений законопроект про адміністративну процедуру і власне був прийнятий Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 року, однак чинності він ще так і не набув. З однієї сторони, це ускладнило роботу, а з іншої – навпаки дозволило зрозуміти, що представлена робота дійсно є здобутком для науки адміністративного права та процесу, оскільки пропозиції та рекомендації автора щодо удосконалення змісту положень Закону України «Про адміністративну процедуру» є слушними та такими, що заслуговують на увагу зі сторони законотворця.

Дисертаційне дослідження Маркової О.О. приємно вразило одночасно широтою охоплення проблеми, компаративістським аналізом, глибиною теоретичного дослідження та змістовністю практичних рекомендацій.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано відповідно до цілей Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015; Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; 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 забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 569-р; 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; Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р, Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р.

Таким чином, підкреслюємо, що дисертаційне дослідження є якісною науковою працею, в якій комплексно з використанням порівняльно-правових методів пізнання, з урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права сформовано концептуальні основи правового регулювання адміністративної процедури, розроблено науково обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення нормативної моделі адміністративної процедури та вироблено власні пропозиції, рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання адміністративної процедури в Україні.

Дисертаційне дослідження О.О. Маркової 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. Проаналізувавши дисертацію, можна зробити висновок, що автор дійсно провів комплексне порівняльно-правове наукове дослідження, що відповідає поставленим меті та завданням.

Звертає на себе увагу також намагання дисертанта працювати на різних рівнях наукового дослідження – від фундаментального до науково-прикладного з виходом на конкретні науково-практичні рекомендації. Це значною мірою обумовлено і характером дослідницької бази – поряд з працями з адміністративного права здобувач широко використовував наукові розробки з філософії, загальної теорії держави, психології,

соціології, галузевих правових наук, а також численні нормативні акти. Високий ступінь наукової обґрунтованості і достовірності результатів дослідження забезпечено, крім цього, використанням ряду загальнонаукових та спеціальних методів пізнання – діалектичного, логіко-семантичного, структурно-функціонального, історичного, порівняльно-правового, системно-структурного та інших, а також значного емпіричного матеріалу.

Обґрунтованість результатів дисертаційного дослідження забезпечується насамперед використанням широкого спектру методологічного інструментарію сучасної правової науки, філософських, загальнонаукових, спеціально-наукових та конкретно-наукових методів пізнання, зокрема таких, як системний, структурно-функціональний, формально-логічний, історичний, порівняльно-правовий та інші методи, використання яких у системному взаємозв'язку дало змогу досягти поставленої мети, забезпечити повноту і всебічність осмислення предмета дослідження.

Застосування цього методологічного арсеналу дало змогу комплексно дослідити та сформулювати концептуальні положення правового регулювання адміністративної процедури максимально врахувавши сучасний стан адміністративно-процедурного регулювання в Україні, а також надати авторські пропозиції щодо усунення прогалин і недоліків законодавства в цій сфері.

При дослідженні основних питань адміністративної процедури, автор використовує ціннісно-компаративістський підхід, який є надзвичайно важливим для української науки з огляду на практику використання та запозичення міжнародного досвіду. Автор детально аналізує основні положення вітчизняної адміністративно-правової доктрини та зарубіжні вчення про адміністративну процедуру, які сформовані в межах правових доктрин різних зарубіжних країн, зокрема США, Франції, Польщі та деяких інших країн. Крім суто доктринальних положень дисертант порівнює і нормативні моделі адміністративної процедури в зарубіжних країнах.

Заслуговує на увагу застосування автором історичного методу у контексті дослідження та аналізу генези міжнародного та вітчизняного вчення про адміністративну процедуру дослідження німецької, французької, німецької та американської моделі адміністративної процедури. Окрема увага була приділена методу моделювання, яку дисертант використовував для розробки положень концептуальної моделі адміністративної процедури в Україні.

За допомогою методології порівняльного правознавства, прийомів логічного методу автору вдалося проаналізувати положення міжнародного адміністративно-процедурного законодавства країн Німеччини, США, Франції та Польщі та розробити пропозиції щодо удосконалення нормативної моделі адміністративної процедури в Україні.

Фактологічні дані, що покладені в основу формулювання відповідних рекомендацій автора щодо вдосконалення адміністративно-процедурного законодавства в цілому та зокрема, Закону України «Про адміністративну процедуру» були запозичені із аналізу міжнародного законодавства про адміністративну процедуру ФРН, Польщі, США, Франції.

Загалом робота вражає одночасно широтою охоплення проблеми, глибиною теоретичного дослідження та змістовністю практичних рекомендацій. Дослідження ґрунтується на широкій емпіричній базі, яка включає значну кількість наукових монографій, статей у наукових фахових виданнях, актів адміністративно-процедурного законодавства.

Достовірність і наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Достовірність та теоретична обґрунтованість наукових положень, висновків та рекомендацій, які сформульовані в дисертаційному дослідженні забезпечена в першу чергу достатнім обсягом теоретичного матеріалу, що був опрацьований під час написання дисертаційного дослідження, а також застосуванням широкого спектру загально-наукових та спеціальних методів дослідження для отримання пропозицій та висновків.

Аналіз змісту дисертаційного дослідження дає можливість стверджувати про притаманну роботі концептуальну цілісність, логічність зроблених висновків та пропозицій, які можуть бути використані для удосконалення чинних і розроблення нових правових актів, що сприятимуть удосконаленню окремих видів адміністративних проваджень.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є одним із перших компаративістських досліджень у вітчизняній адміністративно-правовій науці, яке присвячене комплексному аналізу правового регулювання адміністративної процедури в Україні.

Серед найбільш цікавих варто відзначити пропозиції автора, які знайшли своє відображення у науковій новизні роботи, зокрема щодо доцільності розширити види форм об'єктивації результатів адміністративної процедури положенням про адміністративний договір, визначивши умови порядку укладання, затвердження та виконання (с. 267); щодо зміни структури нормативної конструкції Закону України «Про адміністративну процедуру» з урахуванням особливостей адміністративних проваджень, яка визначається: 1) способом ініціювання адміністративного провадження; 2) типом органу публічної адміністрації; 3) колом суб'єктів чи об'єктів, яких стосується справа (с. 300); також пропозиція закріпити положення про медіацію в якості альтернативного механізму адміністративному та судовому оскарженню на рівні принципу гарантування альтернативних засобів правового захисту в адміністративній процедурі (с. 319).

Слушною є пропозиція щодо закріплення обов'язкового адміністративного порядку оскарження акта в адміністративній процедурі перед зверненням до суду, що дозволить подолати проблему оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, що відбувається у судовому та адміністративному порядку паралельно; про доцільність закріплення у нормативній моделі адміністративної процедури узагальнюючих положень для різних видів адміністративної процедури з

метою уніфікованого застосування положень Закону України «Про адміністративну процедуру».

Новизна дослідження полягає у формуванні автором цілісного аксіологічного портрету адміністративної процедури, який реалізується у праві через її *принципи*. Саме за допомогою принципів відбувається конвергенція української моделі адміністративної процедури із зарубіжними моделями; *цілі* як гарантії дотримання легітимних очікувань фізичних та юридичних осіб у діяльності владних суб'єктів; *функції* як спрямування реалізації задля досягнення балансу приватних та публічних інтересів та налагодження соціального співробітництва між різними органами та громадськістю.

Дисертаційне дослідження Маркової О.О. має теоретичне значення, оскільки сприятиме стимулюванню міждисциплінарних досліджень адміністративних проваджень, розширюватиме науковий горизонт науки адміністративного права.

Практичне значення роботи полягає в тому, що сформульовані в ній висновки та рекомендації можуть бути використані під час коригування чинних і розроблення нових правових актів, що сприятимуть удосконаленню окремих видів адміністративних проваджень. Теоретичний зміст роботи та емпіричні дані можуть бути використані в навчальних курсах з адміністративного права та адміністративного процесу, адміністративної процедури.

Слід відмітити, що дисертантом власні висновки побудовано не лише на підставі аналітики вітчизняних наукових та нормативно-правових джерел, а й з урахуванням зарубіжного досвіду правового регулювання у цій сфері.

Основні положення та результати дисертації відображені у 25 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 тезах доповідей.

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

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

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

Оцінюючи позитивно дисертацію О.О. Маркової, водночас вважаю за необхідне звернути увагу на питання, які могли б слугувати предметом дискусії та обговорення при захисті дисертаційної роботи:

1. Аналізуючи понятійно-категоріальний апарат Закону України «Про адміністративну процедуру», дисертант пропонує уточнити понятійний зміст таких категорій як: адміністративна процедура, адміністративне провадження та дискреційні повноваження. У зв'язку з наведеним постає питання: чи є необхідність в цьому, адже ці поняття є достатньо розроблені на доктринальному рівні та закріплені в Законі України «Про адміністративну процедуру»?
2. Автор, аналізуючи світові моделі адміністративної процедури, обрав французьку, польську, німецьку та американську моделі, однак з тексту дисертації не вдається можливим з'ясувати за яким принципом ці моделі були обрані.
3. Автор пропонує розширити види форм об'єктивації результатів адміністративної процедури положенням про адміністративний договір, визначивши умови порядку укладання, затвердження та виконання (с. 361). Утім з тексту дисертації не зовсім зрозумілий механізм правореалізації запропонованого автором положення.
4. З метою підвищення ефективності використання медіації в адміністративній процедурі як альтернативного механізму адміністративному оскарженню, автор виділяє умови за наявності яких

її використання в адміністративній процедурі буде можливим, зокрема: конфлікт має бути медіабельним, закріплення в компетенції адміністративного органу повноважень на використання медіації та наявність взаємного волевиявлення учасників конфлікту на застосування медіації (с. 235). Постає питання: наскільки необхідно виокремлювати вищезазначені умови, адже нещодавно був прийнятий Закон України «Про медіацію», який визначає основні правові засади медіації?

5. Дисертант розглядає адміністративне провадження крізь призму внутрішньої та зовнішньої форми, зазначаючи, що *de facto* адміністративне провадження є внутрішньою формою адміністративної процедури, яка визначає *de jure* зовнішній порядок вирішення адміністративної справи конкретного виду, який здійснюється посадовою особою адміністративного органу через послідовну реалізацію дій на стадіях відкриття адміністративного провадження, вирішення адміністративної справи та прийняття адміністративного акту (с. 210). У зв'язку з наведеним виникає питання: в результаті чого автор приходить до такого висновку і яким чином це удосконалить положення Закону України «Про адміністративну процедуру»?

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.

В цілому, дисертація Маркової Олени Олегівни «Концептуальні основи правового регулювання адміністративної процедури: порівняльно-правовий аспект» є самостійною, комплексною та завершеною науковою працею, яка містить у собі актуальні та важливі висновки для удосконалення нормативної моделі адміністративної

процедури, має теоретичне та практичне значення, свідчить про особистий внесок автора у розвиток вчення про адміністративну процедуру та відповідає вимогам до докторських дисертацій Міністерства освіти і науки України, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного
права та процесу Київського національного
університету імені Тараса Шевченка**



Н.Ю. Задирака

Відомо згідно з
Висновком Секретар НДЧ
Нягульова Н.В.
2023р.

