

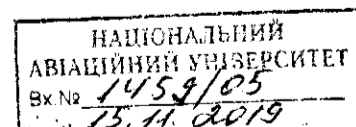
ВІДГУК

офіційного опонента, кандидата юридичних наук Михайлюк Яни Богданівни на дисертацію Явдокименка Дмитра Миколайовича «Особливості вирішення адміністративно-правових спорів за чинним законодавством України», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Доктринальне переосмислення змісту адміністративно-правових відносин передусім полягає у кардинальній зміні підходів їх до правового регулювання. Відтак основним завданням адміністративно-правового регулювання є забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина. Зміна сутності діяльності органів публічної адміністрації полягає у формуванні її публічно-сервісного характеру. В Україні адміністративно-правове регулювання відносин між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами базується на врахуванні принципів і норм Загальної декларації прав людини, Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, основною метою якого є забезпечення ефективного захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку органів публічної адміністрації.

Вирішення адміністративно-правових спорів здійснюється у судовому та адміністративному порядку. Судовий розгляд адміністративно-правових спорів здійснюється адміністративними судами в порядку закріпленому у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ). Основною метою якого є ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, досягнення якої забезпечується через справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин.

Особливістю адміністративного судочинства є забезпечення офіційного з'ясування всіх обставин у справі, що досягається через активну роль суду в



процесі виявлення та витребування доказів. Сторонами адміністративного спору виступають зазвичай суб'єкт владних повноважень та фізична чи юридична особа, які у позасудових відносинах не є рівними суб'єктами. Однак судовий розгляд адміністративних спорів здійснюється на засадах рівності учасників судового процесу. Офіційне з'ясування всіх обставин справи покликане забезпечити рівність учасників судового процесу, ефективний захист прав та інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з суб'єктами владних повноважень та справедливий і неупереджений розгляд адміністративних справ.

У адміністративному порядку розгляд адміністративних скарг здійснюється уповноваженим на те органом чи посадовою особою. Однак, на сьогодні загального порядку адміністративного оскарження у законодавстві не закріплено.

Закон України «Про звернення громадян» хоча і містить загальні норми про порядок вирішення спорів між органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянами, однак не виконує функцію ефективного врегулювання цих відносин через декларативний характер, обмежену сферу дії (не застосовується до юридичних осіб) та застарілість більшості положень. Окрім того, чинним законодавством закріплені численні моделі розгляду скарг в адміністративному порядку у нормативно-правових актах різної юридичної сили залежно від сфери застосування. Зокрема, порядок розгляду скарг на дії контролюючих органів у сфері податкових відносин закріплений у Податковому кодексі України, порядок розгляду скарг на дії органів державного нагляду (контролю) - у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» тощо. Така ситуація жодним чином не сприяє забезпеченню ефективного захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Безперечно відносини адміністративного оскарження є багатоаспектними і залежать від сфери їх виникнення, але вони можуть бути врегульовані на основі єдиних правил адміністративної процедури, про що свідчить досвід багатьох європейських країн. Зокрема, загальний порядок адміністративного оскарження визначений у Законі про адміністративну процедуру Федеративної республіки

Німеччина, Адміністративно-процедурному кодексі Республіки Польща, Законі про адміністративну процедуру Королівства Швеція тощо.

Зважаючи на те, що спроби прийняти Адміністративно-процедурний кодекс, а пізніше Закон «Про адміністративну процедуру» досі не увінчалися успіхом, стан адміністративно-процедурного законодавства в Україні, у тому числі й правове регулювання адміністративного порядку вирішення адміністративно-правових спорів потребує удосконалення.

Таким чином, обрана тема дисертаційного дослідження є актуальною в контексті удосконалення адміністративно-процедурного законодавства та створення ефективних механізмів захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, які б відповідали найкращим світовим практикам.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій.

У першому розділі «Науково-теоретичні основи адміністративно-правових спорів в Україні» автор досліджує теоретичні підходи до розуміння адміністративно-правових спорів, основні ознаки адміністративно-правових спорів, особливості захисту суб'єктивних прав, свобод та інтересів при вирішенні адміністративно-правових спорів.

У другому розділі дисертаційної роботи «Особливості виникнення та вирішення адміністративно-правових спорів в Україні» дисертант досліджує характеристику особливостей виникнення адміністративно-правових спорів, визначає види адміністративно-правових спорів та розглядає особливості вирішення адміністративно-правових спорів, а також визначає альтернативні способи вирішення адміністративно-правових спорів.

Обґрунтованість висунутих здобувачем наукових положень заснована на глибокому аналізі та узагальненні практичного досвіду вирішення адміністративно-правових спорів, їх розгляду за правилами Кодексу адміністративного судочинства України, іншими законами України, опрацьованими літературними джерелами з фахових питань, у тому числі останні монографічні дослідження вітчизняних науковців з обраної тематики.

Дисертаційна робота розв'язує важливу наукову та науково-прикладну

проблему щодо удосконалення концептуальних теоретичних основ адміністративно-правового спору, а також містить практичні рекомендації щодо підвищення ефективності правотворчої та правозастосовчої діяльності у сфері вирішення адміністративно-правових спорів.

Слід погодитись із автором, що із категорії публічно-правових спорів ним виділено категорію адміністративно-правових спорів. Здобувачем удосконалено класифікацію адміністративно-правових спорів за суб'єктами владних повноважень, що їх вирішують, та за порядком їх вирішення: 1) адміністративно-правові спори, що вирішуються в судовому порядку: а) адміністративно-правові спори, що вирішуються судами загальної юрисдикції в порядку провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, закріпленому в КАСУ; б) адміністративно-правові спори, що вирішуються адміністративними судами за правилами КАСУ, юрисдикція яких поширюється на публічно-правові відносин; в) адміністративно-правові спори, що вирішуються судами загальної юрисдикції у провадженнях про оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, закріплених статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУАП); 2) адміністративно-правові спори, що вирішуються в позасудовому порядку: а) адміністративно-правові спори, що вирішуються в досудовому порядку; б) адміністративно-правові спори, що вирішуються в порядку адміністративного оскарження вищим суб'єктом владних повноважень або його посадовою особою; в) адміністративно-правові спори, що вирішуються в порядку медіації (с. 166-167 дисертації).

Заслуговує на увагу розглянутий у підрозділі 1.3 дисертації захист суб'єктивних прав, свобод та інтересів при вирішенні адміністративно-правових спорів, зокрема проблема дискреційних повноважень органів публічної адміністрації та можливості у судовому порядку не лише визнати рішення чи бездіяльність уповноваженого органу протиправною, а й зобов'язати його вчинити певні дії. По-новому автор описує у дисертаційній роботі особливості виникнення та вирішення адміністративно-правових спорів. Також вдалим є визначення видів адміністративно-правових спорів.

Основні наукові положення, висновки і практичні рекомендації, викладені в дисертації, є достатньою мірою обґрунтованими. Структура дисертації є логічною і послідовною. Положення наукової новизни в дисертаційній роботі є науково обґрунтованими, доведеними та висвітленими в наукових працях здобувача.

У дослідженні проведено детальний аналіз чинного законодавства України у сфері адміністративно-правових спорів, а також окрему увагу присвячено судовій практиці.

На окрему увагу заслуговують розглянуті автором альтернативні методи вирішення адміністративно-правових спорів в адміністративному процесі. Зокрема, відповідно до Рекомендації Rec (2001)9 Комітету міністрів державам-членам про альтернативні методи врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 5 вересня 2001 року передбачено такі альтернативні методи врегулювання спорів, як внутрішній розгляд справ, примирення, медіація, договірне врегулювання та арбітраж. Слід погодитись із автором, що запровадження медіації слугуватиме якісній зміні правового регулювання у сфері вирішення адміністративно-правових спорів, що реалізовуватиметься з метою забезпечення оптимального балансу публічного та приватного інтересів.

Автором наведені практичні пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Здобувач кваліфіковано та науково обґрунтовує адміністративно-правові терміни, характеризує доцільність їх визначення в чинному законодавстві України, достатньо кваліфіковано доводить, що адміністративно-правові спори у перспективі можливо буде вирішувати шляхом застосування позасудових інструментів.

Об'єктом дисертаційного дослідження визначено суспільні відносини, що виникають на підставі правових норм, у сфері адміністративно-правових спорів. Предметом дослідження є особливості вирішення адміністративно-правових

спорів в Україні. Об'єкт та предмет дослідження сформульовано вдало.

Достовірність результатів і новизна досліджень, повнота їх викладу в опублікованих працях. Достовірність висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації, забезпечена знанням і творчим використанням наукової методології та застосуванням сучасних методів проведення досліджень. Дисертантом застосовано загально- та спеціально-наукові методи дослідження, зокрема, методи аналізу й синтезу, історико-правовий метод, метод конкретно-історичного аналізу, формально-логічний і прогностичний методи, а також абстрактно-логічний метод.

Отримані наукові результати, теоретичні положення й практичні висновки проведеного дослідження здійснені в межах науково-дослідної роботи «Баланс публічних і приватних інтересів при правовому регулюванні суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0116U008200).

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що здобувачем вперше науково обґрунтовано та запропоновано поняття позасудового вирішення адміністративно-правових спорів як засновану на нормах адміністративно-процесуального права діяльність суб'єктів владних повноважень та інших уповноважених суб'єктів, яка спрямована на подолання розбіжностей та конфліктів між сторонами спору у відповідній адміністративній справі, що впливають з адміністративних правовідносин в позасудовому провадженні із застосуванням інституту адміністративного оскарження та відповідних альтернативних процедур вирішення спору (примирення сторін за участю судді, медіація) (с. 167 дисертації).

При проведенні дисертаційного дослідження здобувачем удосконалено понятійний апарат адміністративно-правової науки через визначення категорії адміністративно-правового спору, під яким запропоновано розуміти публічно-правовий спір, заснований на розбіжностях, конфлікті, які виникають між суб'єктом адміністративних і (або) адміністративно-процесуальних правовідносин, наділеним публічно-владними повноваженнями (у тому числі в порядку делегування), або які забезпечують виконання публічних функцій

держави, з одного боку, та фізичними або юридичними особами, які беруть участь у цих відносинах, – з іншого боку, з приводу реалізації, захисту або відновлення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, покладання на них юридичних обов'язків, притягнення їх до адміністративної відповідальності, який може бути вирішений у судовому і (або) у позасудовому порядку в рамках відповідних адміністративно-процесуальних відносин (с. 40 дисертації).

У дисертації окрему увагу здобувачем приділено удосконаленню класифікації публічних прав юридичних осіб, які можуть бути елементом об'єкта адміністративно-правового спору: 1) публічні права юридичних осіб, пов'язані з виконанням ними публічно-владних управлінських функцій; 2) права юридичних осіб, пов'язані з їх державною реєстрацією та ліквідацією; 3) політичні права юридичних осіб (у тому випадку, якщо політичні цілі визначені в установчих документах юридичної особи); 4) публічні права юридичних осіб у зв'язку із захистом інтересів своїх членів (с. 128 дисертації);

Також завдяки проведеному дисертаційному дослідженню набуло подальшого розвитку у науці адміністративного права:

- формування більш поглибленого розуміння поняття адміністративного процесу як врегульованої адміністративно-процесуальними нормами публічної діяльності, що спрямована на вирішення індивідуальних справ у сфері публічного управління, у тому числі адміністративно-правових спорів, уповноваженими на те суб'єктами владних повноважень, а в передбачених законом випадках й іншими повноважними суб'єктами адміністративно-процесуальних відносин, що виникають у ході реалізації компетенції суб'єктів владних повноважень, а також їх діяльності з притягнення до адміністративної відповідальності (с. 186 дисертації).

– класифікація адміністративно-правових спорів через критерій поділу спорів за суб'єктами владних повноважень, що їх вирішують, та за порядком їх вирішення: 1) адміністративно-правові спори, що вирішуються в судовому порядку: а) адміністративно-правові спори, що вирішуються судами загальної

юрисдикції в порядку провадження у справах, що виникають з адміністративно-правових відносин, закріпленому в КАСУ; б) адміністративно-правові спори, що вирішуються адміністративними судами за правилами КАСУ, юрисдикція яких поширюється на публічно-правові відносини; в) адміністративно-правові спори, що вирішуються судами загальної юрисдикції у провадженнях про оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, закріплених статтями КУАП; 2) адміністративно-правові спори, що вирішуються в позасудовому порядку суб'єктами владних повноважень: а) адміністративно-правові спори, що вирішуються в досудовому порядку; б) адміністративно-правові спори, що вирішуються в порядку адміністративного оскарження вищим суб'єктом владних повноважень або його посадовою особою; 3) адміністративно-правові спори, що вирішуються в порядку медіації (с. 166-167 дисертації);

– виділення стадійності виникнення та вирішення адміністративно-правового спору, що визначає його динаміку: 1) офіційне вираження незгоди з рішенням, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або його посадовою особою; 2) відкриття провадження з вирішення адміністративно-правового спору уповноваженим суб'єктом владних повноважень; 3) вирішення адміністративно-правового спору шляхом винесення рішення уповноваженим суб'єктом владних повноважень; 4) виконання прийнятого рішення; 5) оскарження прийнятого рішення (с. 169 дисертації);

– формування пропозицій щодо законодавчого забезпечення вирішення адміністративно-правових спорів шляхом доповнення ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР положенням у такій редакції: «Громадяни та суб'єкти владних повноважень можуть врегулювати спір між собою, уклавши мирову угоду або застосувати процедуру медіації, якщо це не суперечить інтересам сторін спору» (с. 198 дисертації);

– законодавче забезпечення впровадження медіації при вирішенні адміністративно-правових спорів шляхом доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення ст. 40-2 «Примирення у справі про адміністративне правопорушення», у якій закріпити право суб'єкта владних

повноважень, його посадової особи, яка здійснює провадження у справі про адміністративне правопорушення та особи, щодо якої здійснюється це провадження, на укладення угоди про примирення при виникненні спору щодо законності притягнення вказаної особи до адміністративної відповідальності та застосування до неї відповідного адміністративного стягнення; право посадової особи припиняти провадження у справі про адміністративне правопорушення на строк, необхідний для реалізації процедури примирення; можливі умови, а також форму і зміст угоди про примирення; порядок затвердження угоди про примирення; форму процесуального документа, що складається посадовою особою юрисдикційного органу за результатами розгляду питання про затвердження угоди про примирення; порядок, строки оскарження і виконання угоди про примирення (с. 198-199 дисертації).

Наукові висновки, положення й рекомендації, які винесено на захист, є результатом самостійних досліджень автора. Результати дисертаційного дослідження розкрито в наукових працях здобувача повною мірою. Так, зокрема, за темою дисертаційного дослідження опубліковано 9 наукових праць, з яких 5 – статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних наукометричних баз, 4 – матеріали міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференцій.

Основні результати дослідження доповідались та обговорювались на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Сучасна наукова дискусія: питання юриспруденції» (м. Запоріжжя, 2016 р.); «Актуальні питання публічного та приватного права у контексті сучасних процесів реформування законодавства» (м. Херсон, 2017 р.); «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави» (м. Одеса, 2017 р.); «Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу» (м. Київ, 2016 р.).

Значення роботи для науки і практики та шляхи використання результатів дослідження. Наукові положення щодо особливостей розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів, а також пропозиції щодо внесення

змін до чинного законодавства України можуть бути використані у навчальному процесі при викладанні спеціальних навчальних курсів з адміністративного судочинства, а також для підготовки методичних рекомендацій з підвищення кваліфікації державних службовців та суддів адміністративних судів.

У науково-дослідній сфері основні положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого розвитку теоретичних положень щодо вирішення адміністративних спорів. У правотворчості висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертаційному дослідженні, можуть бути використані для підготовки й доопрацювання законодавчих та підзаконних актів з питань вирішення адміністративно-правових спорів. У правозастосовній діяльності використання одержаних результатів дасть змогу вдосконалити діяльність органів державної влади, зокрема, Кабінету Міністрів України, про що свідчить відповідна довідка про практичне впровадження результатів дослідження здобувача в практичну діяльність Кабінету Міністрів України.

Практичні рекомендації щодо внесення змін до чинного законодавства України допоможуть розробити та прийняти зміни до чинного законодавства України, здійснити дієві заходи щодо подальшої ефективної реалізації реформи адміністративного законодавства.

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату. Дисертація та автореферат оформлені відповідно до вимог МОН України. Зміст дисертаційної роботи логічний, виклад матеріалу послідовний і достатньою мірою розкритий. Зміст автореферату повністю ідентичний основним положенням дисертації.

Робота складається зі вступу, двох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатка. Загальний обсяг дисертації – 228 сторінок, з них основний текст – 207 сторінок, список використаних джерел (185 найменувань) – 19 сторінок.

Критичні зауваження та побажання до дисертаційної роботи:

1. Розглядаючи у дисертації особливості вирішення адміністративно-правових спорів, автору доцільно було б здійснити детальний аналіз судової практики їх вирішення, зокрема проаналізувати практику Верховного Суду, а

також практику Європейського суду з прав людини і те, як вона використовується при вирішенні певних категорій адміністративно-правових спорів українськими судами.

2. Детального дослідження дисертантом протече питання, яким чином мають вирішуватися деякі категорії спорів, які виникають між публічною адміністрацією та фізичними особами, які мають публічно-правовий характер, проте вирішуються в судовому порядку за правилами цивільного або кримінального судочинства (оскарження дій посадових осіб виправної колонії, прокуратури громадянами, засудженими до позбавлення волі).

3. Практика застосування адміністративного оскарження в Україні характеризується низькою ефективністю. Для усунення існуючих недоліків адміністративного оскарження та підвищення його ефективності і затребуваності, підлягає перегляду низка нормативно-правових актів різної юридичної сили, якими регулюється порядок адміністративного оскарження. Враховуючи досвід європейських країн, процедура адміністративного оскарження повинна бути закріплена в єдиному процедурному кодексі чи законі й застосовуватися під час здійснення різних адміністративних процедур. Відтак здобувачу варто було приділити окрему увагу вивченню практики вирішення адміністративно-правових спорів саме в порядку адміністративного оскарження та проаналізувати позитивні та негативні сторони їх вирішення, внести рекомендації щодо удосконалення законодавства з питань адміністративного оскарження.

4. Окремою проблемою адміністративного законодавства є відсутність загального нормативно-правового акта щодо регулювання адміністративних процедур. На сьогодні удосконалення адміністративно-процедурного законодавства, прийняття відповідного закону про адміністративну процедуру є нагальним завданням, що забезпечило б підвищення рівня захисту прав та інтерсів фізичних і юридичних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації. Наявність адміністративно-процедурних норм у великій кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили створює складнощі в правозастосуванні, передумови для зловживань з боку органів публічної

адміністрації своїми поноваженнями через можливість подвійного тлумачення чи наявність колізійних норм. Однак, зарубіжний досвід свідчить, що прийняття окремих нормативно-правових актів для регулювання адміністративних процедур у багатьох європейських країнах, зокрема, в Німеччині, Австрії, Польщі, Швеції та Нідерландах, сприяє підвищенню ефективності захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації. Тому дисертаційна робота виграла б, якщо автор навав у ній власне бачення розвитку адміністративно-процедурного законодавства з метою вирішення адміністративно-правових спорів.

5. Автору слід було провести аналіз досвіду країн Європейського Союзу в питаннях вирішення адміністративно-правових спорів, розглянути практику їх вирішення, особливості правового регулювання, навести статистику розгляду адміністративно-правових спорів різними суб'єктами владних повноважень та відповідними спеціалізованими судами. А також, на основі проведеного аналізу, запропонувати шляхи запозичення та впровадження провідного зарубіжного досвіду вирішення адміністративно-правових спорів з метою удосконалення українського законодавства.

Загальний висновок

1. Дисертаційна робота Явдокименка Дмитра Миколайовича «Особливості вирішення адміністративно-правових спорів за чинним законодавством України» є завершеним науковим дослідженням, виконаним на актуальну тему. Вона містить теоретичні розробки та практичні пропозиції, спрямовані на розвиток адміністративного законодавства України. Рівень проведених досліджень та їх практична спрямованість свідчать про наукову зрілість здобувача.

2. Актуальність і новизна, важливість одержаних здобувачем результатів, їх обґрунтованість і достовірність, а також практична цінність сформульованих положень і висновків в сукупності становлять необхідні підстави для висновку про те, що дисертаційна робота «Особливості вирішення адміністративно-правових спорів за чинним законодавством України» відповідає вимогам МОН України, які висуваються до дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата

юридичних наук, та відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор, Явдокименко Дмитро Миколайович, заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

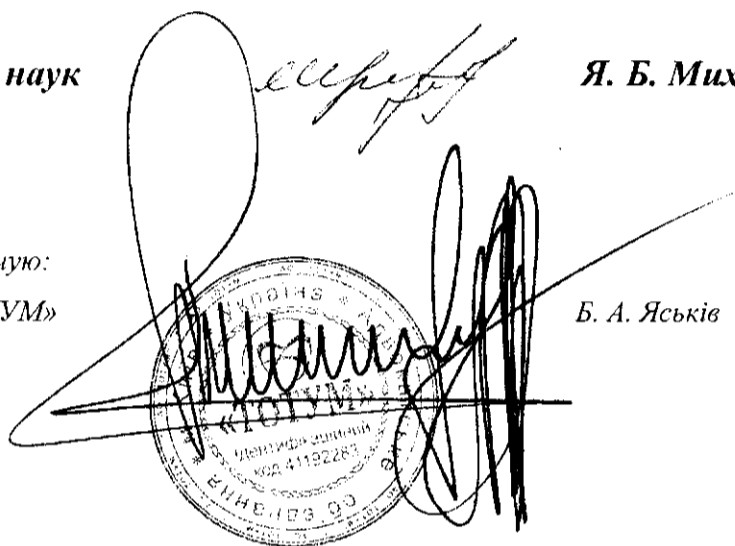
Офіційний опонент:

кандидат юридичних наук

Я. Б. Михайлюк

підпис Михайлюк Я.Б. засвідчую:
Керуючий партнер АО «ТОТУМ»

Б. А. Яськів

The image shows a circular official stamp of the company 'TOTUM' (ТОВ «ТОТУМ»). The stamp contains the company name in Ukrainian and English, its identification number (41192287), and the word 'ВІННІЦЬКА' (Vinnytsia). Overlaid on the stamp are two handwritten signatures in black ink. One signature is positioned above the stamp, and the other is written across the stamp itself. The names 'Я. Б. Михайлюк' and 'Б. А. Яськів' are printed next to their respective signatures.