

ВІДГУК

офіційного опонента Олійника Олега Вікторовича

доктора юридичних наук, професора

на дисертаційну роботу Гаріфулліна Максима Валерійовича

«Адміністративний акт як результат адміністративної процедури», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальні обраної теми. Прийняття 17 лютого 2022 року Закону України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX ще більше актуалізувало необхідність наукового осмислення проблематики адміністративного акту, який є логічним підсумком при вирішенні адміністративної справи. Зважаючи на це, дисертація Гаріфулліна Максима Валерійовича є актуальною та розкриває значення адміністративного акту, принципи його прийняття та сутність кожної зі стадій процедури прийняття адміністративних актів. Представлене дослідження є важливим ще й через те, що автор активно використовує порівняльно-правовий метод, що дає змогу сформулювати пропозиції щодо удосконалення положень Закону України «Про адміністративну процедуру». Актуальність обраної теми простежується також через наведені нижче аспекти.

17 червня 2022 року Європейською комісією було надано рекомендацію Європейській раді надати для України кандидатський статус для вступу до Європейського Союзу. Уже 25 червня 2024 року було оголошено про початок переговорів щодо вступу України до Європейського Союзу. Для того, щоб Україна змогла якнайшвидше здобути статус члена Європейського Союзу важливим є забезпечення належного урядування, коли адміністративні органи приймають рішення, виходячи з принципу верховенства права, та з необхідності захищати права, свободи та законні інтереси людини.

Стаття 41 Хартії основоположних прав Європейського Союзу визначає, що у кожної людини є право на розгляд її справи неупереджено, справедливо та у

визначені строки. Таке право включає: (а) можливість бути вислуханим до того, як адміністративний орган застосує будь-які індивідуальні заходи, що можуть вплинути на особу; (б) можливість доступу до матеріалів справи; (в) необхідність, щоб адміністративний орган обґрунтовував свої рішення належним чином.

Виходячи з цього, прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» стало важливим кроком на шляху до євроінтеграції України. Однак надалі важливу роль буде відігравати також виконання умов, передбачених переговорними розділами відповідно до методології розширення Європейського Союзу. У контексті досліджуваної теми, важливим є розділ 23 «Судова влада та основоположні права», який передбачає впровадження стабільних та демократичних інститутів та забезпечення верховенства права. Прозора загальна адміністративна процедура і є одним із базових компонентів у рамках цього розділу. Тому апелювання до досвіду держав-членів Європейського Союзу (Польщі, Чехії, Словаччини, Румунії тощо) з боку Гаріфулліна Максима Валерійовича дозволяє зрозуміти, якими є засади діяльності адміністративних органів під час процедури прийняття адміністративних актів та які є вимоги до рішень адміністративних органів у досліджених державах.

Варто розуміти, що робота була виконана у Класичному приватному університеті відповідно до проєкту Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021-2025 роки (Розділ I якої передбачає «Пріоритетні напрямки фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права», зокрема пункту 1.2. «Удосконалення національної правової системи та її адаптації до європейського права», пункту 1.3. «правове забезпечення державного будівництва та розвитку політичної системи» та ін.), Плану проєктної роботи Верховної Ради України на 2023 рік, схваленого Постановою Верховної Ради України від 07 лютого 2023 року № 2910-ІХ, а також відповідно до наукової теми «Баланс публічних і приватних інтересів при приватному регулюванні суспільних відносин» (державний реєстраційний номер

0122U002006) кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права Класичного приватного університету.

Дисертація Гаріфулліна Максима Валерійовича є необхідною для подальшого розвитку доктрини адміністративного права, зокрема щодо вдосконалення адміністративної процедури в Україні.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, які було сформульовано у дисертації. Дисертаційне дослідження ґрунтується на системному та комплексному підході, що підтверджується належним рівнем наукових узагальнень. Завдяки використанню ряду загальнонаукових та спеціальних методів пізнання вдалося досягнути високого ступеня наукової обґрунтованості та достовірності результатів дослідження.

Зміст дисертації в цілому характеризується високим теоретичним та науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань. Яскраво виражений теоретичний підхід, а саме розроблені визначення, класифікації та критерії надали автору можливість навести аргументи на користь власної позиції щодо розуміння адміністративного акту. Дисертаційна робота відрізняється послідовним викладом матеріалу. Авторська позиція та завершеність роботи – чітко прослідковуються. Висновки та положення, які виносяться на захист є особистим здобутком дисертанта. Методологічний інструментарій відповідає сучасним уявленням про наукові дослідження у сфері адміністративного права, що й допомогло вирішити поставлені наукові завдання.

Обґрунтованість положень, які зазначені у дисертації, також підтверджується критичним аналізом української та зарубіжної доктрини.

Достовірність і обґрунтованість наукових положень. Нормативна база цього дослідження включає Конституцію України, закони Верховної Ради України, акти Кабінету Міністрів України, окремі міжнародно-правові акти, закони зарубіжних держав, зокрема Польщі, Чехії, Словаччини, Румунії, Німеччини, Франції, Сполучених Штатів Америки, Угорщини, Греції, Албанії, Естонії та інших зарубіжних держав.

Достовірність отриманих результатів забезпечується використанням джерельної бази, до якого увійшли наукові праці із загальної теорії держави та права, адміністративного права та інших галузевих правових наук.

Повнота викладу положень і висновків дисертації в опублікованих працях. Положення та висновки, що сформульовані у дисертаційному дослідженні, знайшли відображення в 11 публікаціях. Зокрема, у семи публікаціях, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації представлені у таких наукових фахових виданнях України категорії «Б» як «Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ» (три публікації), «Аналітично-порівняльне право», «Нове українське право», «Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика». Одна стаття була опублікована у періодичному науковому виданні держави, яка входить до Європейського Союзу – «Visegrad Journal on Human Rights».

Окрім цього дисертант взяв участь у роботі чотирьох науково-практичних конференцій, де апробував матеріали дисертації: «Наукове сьогодні» (2021 рік), «Закарпатські правові читання. Трансформація національних правових систем країн Центральної та Східної Європи в умовах сучасних викликів» (28–29 квітня 2022 року), «Наукове сьогодні: стан та перспективи регіональних досліджень» (18 листопада 2022 року), «Інтеграція українських наукових досліджень в міжнародний простір: регіональний аспект» (21 квітня 2023 року).

Автореферат відображає зміст дисертації в цілому, саме тому зауваження щодо нього відсутні.

Наукова новизна отриманих результатів. Наукова новизна отриманих дисертантом результатів полягає у тому, що ця дисертація є першою, у якій ґрунтовно досліджено природу адміністративного акту, з урахуванням прийнятого у 2022 році Закону України «Про адміністративну процедуру». Сукупність запропонованих висновків і рекомендацій можна розглядати як оновлений погляд на проблематику адміністративного акту та процедури його прийняття адміністративними органами, що має важливе значення як для

держави, так і для осіб, які виступають/можуть виступати у ролі учасника адміністративного провадження.

Наукова новизна забезпечується тим, що автору вдалося розробити наукові положення, що були запропоновані вперше, а також тих, які було удосконалено автором, та тих, що набули подальшого розвитку.

На увагу заслуговують наступні висновки, які дисертант сформулював у своїй роботі.

Варто звернути увагу на бажання автора здійснити узагальнення підходів до визначення окремих типів адміністративних процедур у сфері публічного управління за такими критеріями:

- характер адміністративної справи (наявність конфлікту);
- спрямованість діяльності адміністративних органів;
- ініціювання адміністративних процедурних відносин;
- сутність впливу на суб'єкта адміністративних правовідносин;
- система проведення адміністративної процедури (рівень урегульованості);
- функціональне призначення адміністративної процедури (с. 62).

Заслуговують на увагу положення дисертаційного дослідження, у яких автор констатує необхідність з боку адміністративного органу використовувати власні повноваження відповідно до мети, для реалізації якої таке повноваження надано. Автор слушно зауважує, що мета визначається у тексті закону або має впливати з його цілей. Зрештою, у разі невідповідності законній меті адміністративні акти мають набувати статусу *«ultra vires»*, тобто за межами повноважень (с. 122).

Досліджуючи принцип відкритості, автор цілком слушно звертає увагу на те, що особа має мати можливість ознайомитись з інформацією або матеріалами адміністративної справи. Сам принцип відкритості спрямований на забезпечення права особи на висловлення її позиції шляхом надання повної інформації про всі факти, що стосуються процедури прийняття адміністративного акту. Дисертант

зауважує, що ефективність цього принципу залежить від того, чи має особа можливість отримати необхідну їй інформацію перед тим, як вона зможе представити адміністративному органу свою позицію. До того ж, у демократичних суспільствах відкритість адміністративних органів є важливою, а вільний доступ до інформації є основою для демократії (с. 129).

У розділі 3 автор пропонує порівняльно-правовий аналіз нормативно-правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів в Україні та в зарубіжних державах (здійснено аналіз конкретних положень законодавства України, Польщі, Чехії, Словаччини та Румунії). Дисертант на основі узагальнень обґрунтовує можливість і доцільність запозичення окремих положень, які притаманні адміністративній процедурі у досліджених державах. У контексті необхідності імплементації європейських стандартів щодо загальної адміністративної процедури в українську нормотворчу діяльність такі питання є важливими, а запропоновані дисертантом пропозиції є цілком слушними та можуть знайти своє практичне застосування.

Варто звернути увагу й на те, що Гаріфуллін Максим Валерійович також визначив відмінності щодо обов'язкових елементів заяви особи у разі, якщо вона ініціює адміністративне провадження, у таких державах як Україна, Чехія, Словаччина, Польща та Румунія. Завдяки узагальненню він визначив, що у заяві особи зазначаються такі відомості: найменування адміністративного органу (обов'язково для України), ім'я особи (обов'язково для усіх досліджених держав), контактні дані особи (обов'язково для України, Чехії та Румунії), адреса місця проживання (обов'язково для усіх держав, крім Словаччини), дата народження (обов'язково для Чехії), зміст вимоги заявника (обов'язково для усіх держав), дата складення заяви (обов'язково для України), підпис особи (обов'язково для України, Польщі та Румунії) (с. 148-150).

На наше переконання дисертаційна робота Гаріфулліна Максима Валерійовича є завершеною, а мета та завдання дослідження виконані.

Практичне значення отриманих результатів можуть бути використані та вже використовуються

- у науково-дослідній сфері – для наступних загальнотеоретичних та галузевих досліджень питання прийняття адміністративних актів адміністративними органами;

- у сфері законотворчості – для розробки нових та внесення змін та доповнень до діючих нормативно-правових актів, зокрема йдеться про Закон України «Про адміністративну процедуру»;

- у юридичній практиці – рекомендації, узагальнення та висновки, які сформульовано у цій роботі дозволять покращити діяльність адміністративних органів в Україні;

- у навчальному процесі – положення дисертації можуть використовуватись під час підготовки підручників, посібників та навчально-методичних матеріалів з таких дисциплін: «Адміністративне право», «Адміністративно-процедурне право», «Актуальні проблеми організації публічної влади України», «Захист прав у публічному урядуванні», «Порівняльне адміністративне право».

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Варто зауважити, що ми позитивно оцінюємо дисертацію Гаріфулліна Максима Валерійовича. Разом з тим вважаємо, що є потреба звернути окрему увагу на деякі питання, які могли б стати підґрунтям для додаткових пояснень з боку дисертанта під час проведення захисту дисертаційного дослідження.

1. У тексті дисертації автор аналізує проблематику розуміння сутності адміністративного акту, принципів та стадій процедури прийняття. При цьому він активно звертається до напрацювань науковців-адміністративістів, які в різний час приділяли увагу адміністративному акту як інструменту діяльності адміністративного органу. Попри це, поза увагою автора залишилися роботи деяких авторів, які з різним ступенем деталізації аналізують проблемні питання у досліджуваній дисертантом сфері. Йдеться про роботи таких авторів як О. Ю. Дрозд, Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, Є. О. Легеза, О. А. Мілієнко.

Вважаємо, що звернення уваги на роботи зазначених авторів дозволив би автору ще більш ґрунтовно дослідити запропоновану проблематику, а також врахувати ті аспекти, які вже були предметом дослідження у роботах цих авторів.

2. Досліджуючи принципи процедури прийняття адміністративних актів, дисертант аналізує принципи, які закріплені в: Законі України «Про адміністративну процедуру», Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи про належну адміністрацію, гендбуці Ради Європи «Принципи адміністративного права щодо відносин між адміністративними органами та приватними особами». Також згадуються принципи, які визначені законами про загальну адміністративну процедуру в Польщі, Чехії, Словаччині та Румунії. Тобто йдеться про дослідження великої кількості різних принципів, якими мають керуватися адміністративні органи, приймаючи адміністративні акти. Попри це, окремі принципи у підрозділі 2.2. були висвітлені лише фрагментарно. Йдеться насамперед про принцип обґрунтованості, оскільки забезпечення саме цього принципу дозволяє особі усвідомити з яких мотивів виходить адміністративний орган, приймаючи те чи інше рішення.

3. Наприкінці третього розділу (с. 164-167) дисертант аналізує підстави дострокового припинення дії адміністративних актів в Україні, Польщі, Чехії, Словаччині та Румунії. Тут же автор звертає увагу й на нікчемність адміністративних актів. Вважаємо, що більш вдалим був би підхід, коли б автор проаналізував доктринальні підходи до дострокового припинення адміністративних актів та узгодив їх із положенням досліджених законодавчих актів. А вже після цього логічним наслідком було б запропонувати класифікацію підстав для дострокового припинення адміністративних актів.

4. У дисертаційному дослідженні автор переважно використовує термін «адміністративний орган», який є відносно новим для адміністративного права України. У роботі у лічених випадках також зустрічаємо такі терміни як «суб'єкт публічної адміністрації», «суб'єкт владних повноважень» та «орган виконавчої влади». Однак автор не проводить між ними диференціації. У зв'язку з цим під час захисту хочеться уточнити позицію дисертанта щодо їхнього взаємозв'язку.

Наведені зауваження не можуть вплинути на загальну позитивну оцінку роботи, яка має самостійний характер, а також наукову та практичну цінність. Наведені дискусійні питання, як було зазначено вище, мають дати можливість автору уточнити свою позицію під час захисту дисертаційного дослідження.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим Міністерством освіти і науки України вимогам. Виходячи з оцінки роботи Гаріфулліна Максима Валерійовича на тему «Адміністративний акт як результат адміністративної процедури», можна констатувати, що це завершене наукове дослідження, у якому було викладено нові наукові результати, які було належним чином обґрунтовано. Зміст дисертації висвітлено належним чином, а вимоги до структури та обсягу дисертації було дотримано. Авторські висновки та пропозиції є внеском у розвиток науки адміністративного права.

Дисертація «Адміністративний акт як результат адміністративної процедури» відповідає вимогам п. п. 9, 11 та 12 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 576 (зі змінами), а її автор – Гаріфуллін Максим Валерійович – заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

доктор юридичних наук,
професор, директор Відокремленого
структурного підрозділу «Київський
торговельно-економічний фаховий коледж
Державного торговельно-економічного
університету»



Олег ОЛІЙНИК

