

ВІДГУК

офіційного опонента

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

Актуальність обраної теми дослідження. Актуальність цієї теми простежується принаймні у декількох вимірах. По-перше, адміністративний акт – це рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте адміністративним органом. Відповідно дослідження юридичної природи адміністративних актів допомагає краще зрозуміти, як працюють та як приймають рішення адміністративні органи.

По-друге, адміністративні акти можуть мати безпосередній вплив на права осіб або ж накладати на них додаткові обов'язки. Тому дослідження адміністративних актів дозволяє зрозуміти, яким чином захистити права особи та визначити способи їх захисту.

По-третє, наукове осмислення може призвести до створення обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення нормативно-правової бази та відповідно підвищення ефективності діяльності адміністративних органів.

По-четверте, активне використання порівняльно-правового методу має на меті як уже згадуване удосконалення нормативно-правової бази, так і пошук шляхів для успішної європеїзації українського адміністративного права, як у вертикальному, так і в горизонтальному вимірі.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано 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 запроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік, схваленого Постановою Верховної Ради України від 07 лютого 2023 року № 2910-IX, 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.

Таким чином підкреслюється актуальність предмету дослідження дисертанта.

Дисертаційне дослідження Гаріфулліна Максима Валерійовича є необхідним як з позиції науки адміністративного права, так і з точки зору покращення діяльності адміністративних органів.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій. Проаналізувавши дисертацію, можна дійти до висновку, що автор провів комплексне наукове дослідження, яке відповідає поставленій меті та завданням.

Щоб досягнути поставленої мети та виконати завдання автор використав загальнонаукові та спеціальні методи. *Історично-правовий метод* використано при дослідженні розвитку законодавства про адміністративну процедуру в Україні (підрозділ 1.2.). *Логіко-семантичний метод* застосовано для визначення сучасного стану наукової розробки проблематики адміністративної процедури та адміністративного акту (розділ 1, підрозділ 2.1.). *Метод аналізу й узагальнення судової практики* використано для вивчення практики Верховного Суду у сфері адміністративної процедури (підрозділ 1.2.). *Формально-юридичний метод*

дозволив проаналізувати та систематизувати категорії адміністративних актів (підрозділ 2.1.). *Техніко-юридичний метод* застосовано для того, щоб здійснити тлумачення положень законодавчих та нормативно-правових актів (розділи 1, 2, 3). *Метод правового прогнозування* сприяв визначенню можливих варіантів покращення правового регулювання адміністративної процедури вцілому та адміністративних актів зокрема (підрозділ 2.2., розділ 3). *Порівняльно-правовий метод* сприяв узагальненню досвіду зарубіжних держав у досліджуваній сфері (розділи 1, 2, 3).

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 наукових положень, висновків та рекомендацій підтверджується тим, що вони були апробовані на міжнародних науково-практичних конференціях. При цьому достовірність наукових положень, висновків та рекомендацій підтверджується ще й тим, що результати дисертанта мають і практичне значення, зокрема, у науково-дослідній сфері, у сфері законотворчості, у юридичній практиці, у навчальному процесі.

Наукова новизна. Проблематика цього дослідження має безпосередній науковий інтерес та сприяє розвитку адміністративного права України. Надані у дисертації пропозиції є важливими у контексті покращення законодавства про адміністративну процедуру в Україні. Нижче хочемо звернути увагу на окремі важливі досягнення дисертанта.

Важливим є висновок дисертанта про те, що у Сполучених Штатах Америки, Франції, Німеччині, Угорщині, Казахстані, Фінляндії на законодавчому рівні закріплено дієві запобіжники, які дозволяють обмежити свавілля адміністративних органів у відносинах з приватними особами. У цих державах забезпечення інтересів приватних осіб

здійснюється через підвищення рівня залученості громадськості до процедури прийняття та обговорення рішень адміністративних органів, гарантування принципів прозорості та відкритості, а також можливості оскарження таких рішень до адміністративних органів вищого рівня або ж суду (с. 78).

Дисертант також дослідив закони Албанії та Греції, які регулюють відносини у сфері адміністративної процедури. Так, у дисертаційному дослідженні наведено підходи до розуміння адміністративного акту в цих державах.

І у першому, і у другому випадку простежується схоже розуміння адміністративного акту як будь-якого письмового рішення адміністративного органу в односторонньому порядку, прийняте під час виконання публічних функцій та яке адресовано одній або кільком окремо визначеним особам, яке створює, змінює або припиняє правові відносини (с. 94).

У контексті дослідження принципу рівності перед законом, варто звернути увагу на те, що забезпечення відповідного балансу між негативними наслідками, що можуть виникнути внаслідок прийнятого рішення для особи та переслідуваною метою є обов'язком адміністративного органу, який має дискреційні повноваження (с. 123).

Варто погодитися і з тим, що дисертант підкреслює важливість забезпечення реалізації права бути вислуханим, оскільки, на думку, автора, це право надає можливість кожному брати участь в адміністративному провадженні та впливати на прийняття адміністративного акту завдяки раціональному діалогу з адміністративним органом (с. 134).

Заслуговує на увагу й те, що Гаріфуллін Максим Валерійович здійснює класифікацію адміністративних актів за різними критеріями. Так, за змістовним критерієм виділено матеріальні та процесуальні адміністративні акти. Зважаючи на характер наслідків для особи, адміністративні акти поділено на обтяжуючі (негативні) та сприяючі (позитивні). Зрештою новим є

запропонований автором критерій відповідно до кола зобов'язаних осіб. Здійснено поділ адміністративних актів на *ad rem*, які зобов'язують власників конкретної речі та *ad personam*, які зобов'язують певне коло осіб (с. 142).

Зрештою, варто звернути увагу й на те, що у розділі 3 «Загальна характеристика процедури прийняття адміністративного акту: порівняльний аналіз» автор активно використовує порівняльно-правовий метод для дослідження особливостей кожної зі стадій процедури прийняття адміністративних актів в Україні, Польщі, Чехії, Словаччині та Румунії.

На основі проведеного порівняння автор пропонує внести зміни до Закону України про адміністративну процедуру, а саме:

1) розширити положення частини 2 статті 67 Закону України «Про адміністративну процедуру» та надати особі можливість брати участь у слуханнях у справі в режимі відеоконференції;

2) внести зміни до Закону України «Про адміністративне провадження» та викласти положення частини 9 статті 67 цього закону у такій редакції:

«9. Посадова особа адміністративного органу застосовує усне попередження до особи, яка не дотримується порядку або не виконує її законне розпорядження, а в разі повторного порушення приймає рішення про видалення такої особи із залу слухання та/або накладення на неї штрафу»;

3) запропоновано доповнити положення статті 34 Закону України «Про адміністративну процедуру» абзацом другим у такій редакції:

«Строк перегляду справи за скаргою не повинен перевищувати п'ятнадцяти календарних днів, якщо адміністративний акт є явно протиправним».

Вказані пропозиції є доволі влучними та мають, на думку офіційного опонента, необхідне підґрунтя. Так, наприклад, можливість для особи брати участь у слуханнях у справі в режимі відеоконференції може цілком логічно

впливати з положень абзацу 3 частини 4 статті 54 Закону України «Про адміністративну процедуру», де йдеться про те, що особа має право надавати пояснення та/або зауваження в режимі відеоконференції. Хоч і очевидно, що ці положення можуть поширюватись на таку факультативну стадію адміністративної процедури як проведення слухання у справі, однак формальне закріплення відповідної норми у статті 67 Закону України «Про адміністративну процедуру» дозволить уникнути подвійного тлумачення.

Повнота викладу наукових положень дисертації в опублікованих працях підтверджується викладенням основних положень та результатів дисертації в 7 статтях, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації, а саме:

1. Гаріфуллін М.В. Наукові дефініції й практики законодавчого закріплення поняття «адміністративний акт»: вітчизняний та закордонний досвід. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 1. С. 395-401. DOI : <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2023-1-395-401>.
2. Гаріфуллін М.В. Вирішальна роль принципів адміністративної процедури в забезпеченні ефективного регулювання адміністративних актів. *Аналітично-порівняльне право*. 2024. № 1. С. 366-374. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.65>.
3. Garifullin Maksym. On the question of legal regulation of administrative procedures on the example of foreign countries. *Visegrad Journal on Human Rights*. Issue 6. 2023. P. 16-19. DOI: <https://doi.org/10.61345/1339-7915.2023.6.3>.
4. Гаріфуллін М.В. Відповідність політичної, економічної та правової ситуації України критеріям вступу до Європейського Союзу. *Нове українське право*. № 6. Т. 1. 2022. С. 74-80. DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.6.1.10>.

5. Козар Ю.Ю., Гаріфуллін М.В. Інститут державно-приватного партнерства в Україні: окремі аспекти. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. № 4. 2021. С.173-179. DOI: 10.31733/2078-3566-2021-4-173-179.

6. Козар Ю.Ю., Гаріфуллін М.В. Парламентський контроль у системі державного управління в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. № 2. 2022. С. 51-57. DOI: 10.31733/2078-3566-2022-2-51-57.

7. Козар Ю.Ю., Гаріфуллін М.В. Роль державних та недержавних інститутів у процесах соціальної адаптації вимушених переселенців в Україні. *Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика*. 2022. № 1 (3). С. 82-90. DOI: <https://doi.org/10.32366/2709-9261-2022-3-1-82-90>.

Також дисертант апробував результати свого дослідження під час роботи 4 науково-практичних конференцій: «Наукове сьогодення», «Закарпатські правові читання. Трансформація національних правових систем країн Центральної та Східної Європи в умовах сучасних викликів», «Наукове сьогодення: стан та перспективи регіональних досліджень», «Інтеграція українських наукових досліджень в міжнародний простір: регіональний аспект».

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Не применшуючи заслуги Гаріфулліна Максима Валерійовича, хочеться звернути увагу на деякі аспекти, що можуть мати дискусійний та/або рекомендаційний характер.

1. Вважаємо, що у дисертаційному дослідженні необхідно було приділити належну увагу проблематиці спрощеного адміністративного провадження. Зокрема, йдеться про адміністративне провадження з великою кількістю осіб (стаття 59 Закону України «Про адміністративну процедуру»), невідкладний розгляд та вирішення справи (стаття 60 Закону України «Про адміністративну процедуру») та розгляд і вирішення справи

в автоматичному режимі (стаття 62 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Попри це, варто зазначити, що у дослідженні наявні окремі роздуми щодо адміністративного провадження з великою кількістю осіб (с. 46, 48-49, 76, 114-116). Однак у цих випадках йдеться про фрагментарність, а не про комплексність.

2. На нашу думку, дослідження тільки стало б кращим, якби у розділі 1 «Правове регулювання адміністративних процедур: зарубіжний досвід та особливості запровадження в Україні» дисертант здійснив порівняння розвитку законодавства про адміністративну процедуру в Україні та в зарубіжних державах, використовуючи діахронний рівень порівняння. У такому разі автор зумів би простежити особливості розвитку законодавства про адміністративну процедуру в різні періоди.

3. Окрім цього автору дисертації можна було б розширити емпіричну базу дослідження, проаналізувавши, та певним чином узагальнивши практику адміністративних органів у контексті прийняття адміністративних актів. Варто також розуміти, що Закон України «Про адміністративну процедуру» набрав чинності лише 15 грудня 2023 року, тому узагальнення станом на сьогодні може не відображати тенденцій, однак може бути підставою для перших, проміжних, висновків. Саме тому, написане вище дисертанту потрібно сприймати не як зауваження, а як побажання щодо подальших наукових досліджень.

4. На с. 146 автор наводить перелік стадій прийняття адміністративних актів, а саме 1) ініціювання адміністративного провадження, 2) початок адміністративного провадження та підготовка справи до вирішення, 3) дослідження обставин справи та збирання доказів, 4) розгляд та вирішення справи, 5) проведення слухання у справі, 6) адміністративне оскарження. При цьому недостатньо чітко визначено

значення таких стадій як початок адміністративного провадження та підготовка справи до вирішення, а також проведення слухання у справі.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим Міністерством освіти і науки України вимогам. Дисертаційне дослідження Гаріфулліна Максима Валерійовича на тему: «Адміністративний акт як результат адміністративної процедури», є завершеним науковим дослідженням, у якому викладені висновки та конкретні пропозиції, що є теоретично обґрунтованими та належно і достатньо аргументованими. Дисертація містить раніше не захищені наукові положення, які в сукупності розв'язують конкретну наукову проблему, що має значення для наукової сфери в аспекті вдосконалення наукових розробок та продовження наукової дискусії на відповідну тему, так і для практичної сфери задля удосконалення процедури прийняття адміністративних актів.

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 філософії у галузі права,

суддя Ужгородського міськрайонного суду

Закарпатської області

Констанція БЕНЦА

Підпис Констанції Бенци засвідчую:

Михайлик Віктор
управління персоналу



Роман Михайлович