

ВІДГУК ОПОНЕНТА

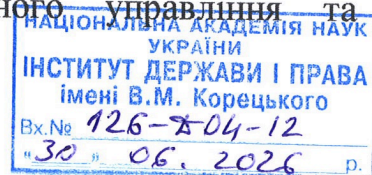
доктора юридичних наук, професора, проректора з наукової роботи та інноваційного розвитку Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого Лученка Дмитра Валентиновича на дисертацію Тимошука Віктора Павловича «Сучасна адміністративно-правова доктрина та практика правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами», поданої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження.

Обрана тема дисертаційного дослідження характеризується високим ступенем актуальності. Питання сучасної адміністративно-правової доктрини та практики правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами перебувають у центрі наукової дискусії вже не одне десятиліття і набули особливої гостроти в умовах масштабних реформ публічного управління в Україні та процесу євроінтеграції. Прийняття довгоочікуваного Закону України «Про адміністративну процедуру» стало справжньою перемогою у боротьбі із застарілим підходом до врегулювання відносин між публічною адміністрацією і приватними особами, суттєво змінило правовий ландшафт у відповідній сфері. Воєнні виклики, з якими зустрілася наша країна також стали випробуванням на міцність і поштовхом для змін у сфері публічного управління. Наукова рефлексія щодо цих змін є нагальною потребою. Водночас системного наукового дослідження, яке б охоплювало доктринальні засади та практику реалізації у їх взаємозв'язку, в Україні досі не здійснювалося, що підтверджує нагальні актуальність і необхідність цієї роботи.

Зв'язок з науковими програмами та планами.

Дисертаційне дослідження виконане відповідно до наукової програми діяльності відділу проблем державного управління та



адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України в межах науково-дослідних тем: «Проблеми правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації в умовах децентралізації виконавчої влади» (РК0117U002704); «Організаційно-правове забезпечення управлінської діяльності органів виконавчої влади в сучасних умовах: проблеми теорії і практики» (РК0119U103169); «Адміністративно-правове забезпечення функціонування органів виконавчої влади та бюджетної і податкової сфер у сучасних воєнних та повоєнних умовах в Україні» (РК0122U201165). На останньому етапі робота виконувалася за рахунок бюджетного замовлення Національної академії правових наук України.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації підтверджується тим, що автор застосував комплекс релевантних наукових методів наукового пізнання, зокрема такі методи як діалектичний, історичний, порівняльно-правовий, формально-юридичний метод та ін. Порівняльно-правовий метод застосовано при аналізі досвіду Великої Британії, Німеччини, Естонії, Грузії та інших держав. Висновки, викладені у дисертації, засновані на використанні значної за обсягом та різноманіттю емпіричної та нормативної бази. Автор дослідив міжнародно-правові акти, а також акти національного законодавства – як закони України, так і підзаконні акти дотичні до теми дисертаційного дослідження. Автор залучає матеріали судової практики (Верховного Суду, Конституційного Суду України) для підтвердження теоретичних висновків.

В роботі також використано історичні джерела законодавства і матеріали законопроектної діяльності. Незважаючи на те, що в ході виконання роботи правове регулювання в цій сфері зазнавало суттєвих змін, автор зумів привести остаточний зміст роботи у відповідність до актуального законодавчого регулювання. Глибока методологічна основа дослідження, у поєднанні з репрезентативною нормативною та

емпіричною базою, дозволяє стверджувати про достатній рівень обґрунтованості одержаних результатів. Про таку обґрунтованість свідчить також взаємна узгодженість структурних частин та положень дисертації, логічність зроблених висновків, зрозуміла послідовність викладу матеріалу роботи, глибина проведеного аналізу, всебічність і повнота виконаного дослідження.

Наукова новизна і значення роботи.

Дисертація є комплексним науковим дослідженням, результати якого мають як теоретичне, так і практичне загальнонаціональне значення. У роботі вперше системно проаналізовано понад 30-річний досвід України в оновленні адміністративного права, зокрема, такої його складової як регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами, насамперед, через виникнення і впровадження двох нових інститутів адміністративного права: адміністративних послуг і загальної адміністративної процедури.

Теоретична цінність роботи полягає у систематизації наукових поглядів на поняття та зміст публічної адміністрації, адміністративної послуги, адміністративного акту та суміжних категорій; у формуванні концептуальних підходів до розвитку адміністративно-правової доктрини в умовах реформування публічного управління. Практичне значення результатів полягає у розробці пропозицій щодо вдосконалення законодавства про адміністративну процедуру, про адміністративні послуги, про звернення громадян, а також у можливості використання матеріалів дослідження у навчальному процесі.

Здобувач є безпосереднім учасником законотворчого процесу (розробником проєктів законодавчих актів), що підтверджується відповідно. довідкою (додаток Б Дисертації). Це надає дослідженню додаткового практичного виміру, однак водночас потребує й підвищеної

уваги до забезпечення наукової об'єктивності при оцінці власного законотворчого доробку.

Робота характеризується високим рівнем наукової новизни, зокрема, вперше в Україні здійснено комплексне дослідження сучасної адміністративно-правової доктрини у сфері відносин публічної адміністрації з приватними особами; розроблено авторські дефініції низки ключових понять; сформульовано концептуальні підходи до реформування відповідного законодавства.

В роботі комплексно визначено головні чинники, що обумовили формування оновленої доктрини адміністративного права загалом та правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами зокрема, якими передусім є: здобуття Україною незалежності та вибір нашою державою демократичного напрямку розвитку; ідея людиноцентризму; європеїзація адміністративного права (як імплементація європейських принципів і правил у сферу публічного адміністрування в Україні).

Автором вперше досліджено історію становлення інституту загальної адміністративної процедури в Україні та обґрунтовано, що запровадження загальної адміністративної процедури продовжило європеїзацію вітчизняного адміністративного права і стало наближенням адміністративного законодавства України до «стандартів» ЄС.

Заслуговує на увагу висновок дисертанта стосовно того, що на європеїзацію українського адміністративного права суттєво вплинули розробка та ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП). ЗАП впровадив в українське законодавство термінологію, поширену у багатьох країнах-членах ЄС та у законодавстві ЄС, імплементавав принципи належного публічного адміністрування. Як слушно відзначив автор, у розвитку законодавства про загальну адміністративну процедуру Україна демонструвала повільніший поступ

через початковий брак теоретичних розробок, малу відомість проблематики не лише для практиків, але й для науковців. Нині ЗАП виступає самостійним фактором зміни і переосмислення інших інститутів права, фундаментальних актів вітчизняного законодавства. Робота над ЗАП сприяла суттєвому прогресу науки адміністративного права.

В дисертації вперше обґрунтовано особливе значення принципів загальної адміністративної процедури, які є не лише фундаментом для адміністративно-процедурного законодавства та орієнтиром у розвитку спеціального законодавства, але й інструментом заповнення прогалин і вирішення колізій між ЗАП та спеціальним законодавством, мірилом для оцінки правомірності адміністративних актів, критеріями для судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. Ці та інші нові наукові результати дисертанти є важливими як точки зору подальшого удосконалення адміністративного законодавства і правозастосовної практики, так і з точки зору розвитку науки адміністративного права, оскільки закладають надійне підґрунтя для подальших наукових досліджень у цій царині.

Заслуговує на підтримку висновок дисертанта стосовно того, що для вирішення практичних завдань у сфері оплати адміністративних послуг необхідно ухвалити Закон «Про адміністративний збір» (на основі законопроекту № 4380 від 16.11.2020 р.). Його частиною має бути перелік з розмірами адміністративних зборів за «базові» адміністративні послуги. Таке правове регулювання має сприяти сталості системи адміністративних послуг та забезпечення необхідної прозорості для громадян.

Слід погодитися із позицією автора, що одне з головних завдань для науки і практики полягає у забезпеченні стабільності ЗАП. Йдеться про захист сфери його дії від нових винятків, необґрунтованих особливостей у спеціальному законодавстві. Українському Уряду та Парламенту необхідно виправити вже допущені помилки-відхилення і новоутворені колізії, зокрема, у податковому та земельному секторах. Важливо також

забезпечувати розвиток усіх спеціальних адміністративних процедур на засадах загальної адміністративної процедури.

На основі існуючих здобутків адміністративно-правової науки, виражених у працях вчених, що стали доктринальною основою проведеного дослідження, автор обґрунтовано робить висновок, що адміністративне право сучасної України у частині правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами зазнало суттєвого розвитку та кардинального оновлення після 1991 року. На рівні практичної реалізації інститут адміністративних послуг є одним з найвиразніших підтверджень такого розвитку. Інститут загальної адміністративної процедури ще тільки починає системно впроваджуватися, але вагомо впливатиме на усі сектори публічного адміністрування, а також інститути права, зокрема: звернень громадян, інспекційної діяльності публічної адміністрації, адміністративного оскарження, адміністративної відповідальності (проступків) тощо.

Ці та низка інших положень наукової новизни та висновків є належним чином обґрунтованими та підтверджують відповідність дослідження заявленому рівню докторської дисертації. Водночас слід зазначити, що окремі положення наукової новизни мають дискусійний характер, про що буде зазначено у критичній частині цього відгуку.

Повнота викладу результатів дослідження в наукових публікаціях.

Результати виконаної автором роботи знайшли своє відображення у двох розділах у колективних монографіях, в 20 наукових статтях, 4 з яких опубліковані у наукових виданнях, проіндексованих у міжнародній наукометричній базі Web of Science Core Collection, а також у 34 тезах доповіді на науково-практичних конференціях. Варто підкреслити, що дві із наукових статей були оприлюднені у виданнях, віднесених до другого квартиля (Q2) і одна до третього квартеля (Q3) відповідно до класифікації Journal Citation Reports, що підкреслює також і значущість отриманих

результатів для правової науки. За змістом ці публікації відображають всі структурні частини дисертації, що свідчить про повноту опублікування результатів дослідження.

Оформлення дисертаційної роботи.

Технічне оформлення дисертації В.П. Тимощука «Сучасна адміністративно-правова доктрина та практика правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами» відповідає вимогам, які ставляться до докторських дисертацій. Структура дисертації відображає поділ об'єкта дослідження відповідно до поставлених завдань, а також є зручною для сприйняття читачем. Кожен підрозділ дисертації, з одного боку, носить завершений самостійний характер і може сприйматися самодостатньо, а з іншого боку, нерозривно пов'язаний з іншими підрозділами логічними зв'язками, а висновки, наведені в роботі, не суперечать одне одному. Якість структурування дисертаційної роботи демонструє те, що автор опрацював складний та об'ємний масив правовідносин шляхом поділу складної системи на її більш прості елементи і ретельного опрацювання кожного із цих елементів, що свідчить про ґрунтовність та високу якість виконаної автором роботи.

Оцінка ідентичності змісту реферату дисертації та основних положень дисертації.

Реферат дисертації відповідає встановленим вимогам. Він з достатньою мірою повноти знайомить із загальною характеристикою роботи, основним її змістом та висновками і надає можливість стисло ознайомитися з усіма основними науковими положеннями виконаної роботи.

Відсутність порушень академічної доброчесності.

При вивченні докторської дисертації В.П. Тимощука та наукових публікацій, зарахованих за темою докторської дисертації, не було виявлено порушень академічної доброчесності. Зокрема, не виявлено випадків академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації та фальсифікації. Всі

випадки використання в роботі наукових результатів інших авторів супроводжуються належним посиланням на джерело – як по тексту роботи, так і в списку використаних джерел. Робота не містить надмірних і невиправданих цитат. Висновки, зроблені в роботі, носять авторський характер та зроблені автором дисертації особисто. Кожен висновок знаходить своє обґрунтування в тексті роботи.

Зауваження та дискусійні положення.

Позитивно оцінюючи дисертацію в цілому, вважаємо за необхідне висловити окремі зауваження та дискусійні питання стосовно положень дисертації:

1. Відсутність авторського визначення поняття «доктрина».

Назва дисертації містить поняття «адміністративно-правова доктрина», однак у тексті роботи відсутнє чітке авторське визначення цього поняття, не розкрито його структуру, ознаки та співвідношення із суміжними категоріями (наука, концепція, парадигма). Лише на с. 28 дисертації автор торкається цього питання, зазначивши: «Термін «доктрина» у праві використовується як «вчення, наукова або філософська теорія, система поглядів. Для цілей цього дослідження таке розуміння доктрини теж є прийнятним.». Вбачається, що цього не може бути достатньо для дослідження, у назві якого це поняття є центральним.

2. Надмірна широта предмета дослідження. Дисертація фактично охоплює чотири самостійні великі наукові теми, кожна з яких самостійно є достатньою для дослідження рівня докторської дисертації: доктрину публічної адміністрації, систему адміністративних послуг, адміністративну процедуру та інститут звернень громадян. Обраний масштаб більше відповідає підручнику чи колективній монографії, аніж монографічному дослідженню одного автора. Це призводить до того, що в окремих підрозділах глибина наукового аналізу поступається місцем широті охоплення матеріалу.

3. Структура наукової новизни у Вступі дисертації є надмірно розлогою. 18 пунктів новизни, викладених у підрозділі «вперше», з одного боку підтверджує тезу, висловлену у попередньому зауваженні про надзвичайну широту предмету дослідження, а з іншого подекуди викладені розлого, ускладнюючи ідентифікацію справді нових результатів на відміну від описових узагальнень, адже відповідно до вимог МОН України, наукова новизна має формулюватись стисло і чітко у вигляді конкретних положень, що виносяться на захист.

4. Непереконливі пункти наукової новизни. Два пункти наукової новизни, в яких автор зазначає, що ним запропоновано вперше в науці адміністративного права є суперечливими. Так, на стор. 13 дисертації автор стверджує, що ним вперше обґрунтовано потребу ухвалення нового Закону «Про звернення» (ЗпЗ) на заміну Закону України «Про звернення громадян» 1996 року... Виглядає сумнівною можливість в якості наукового здобутку визначати саму пропозицію щодо прийняття закону. Адже прийняття закону - це радше дія організаційного характеру, спрямована на удосконалення правового регулювання певної категорії суспільних відносин. Сама по собі пропозиція прийняти новий закон не несе наукової новизни. На стор. 14 дисертант вказує, що ним вперше «сформульовано напрями подальшого розвитку, додаткового наукового дослідження і поглиблення тематики правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами...». Спірне твердження, адже розвиток науки на кожному конкретному етапі супроводжувався і супроводжується визначенням концептуальних напрямків для подальшого наукового пошуку. Роботи В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка та низки інших вчених-адміністративістів у сфері публічної служби часто визначали вектори подальших наукових досліджень у цій галузі.

5. Незавершеність дослідження концепції «good governance». Розділ 2, на наш погляд, є надзвичайно науково вагомою частиною дисертації. Тут автором ретельно досліджено трансформацію поняття

«публічна адміністрація», системно проаналізовано категорії адміністративних послуг, адміністративного акту, а також термінологію Закону України «Про адміністративну процедуру». Разом з тим аналіз концепції «урядування» («good governance») залишився незавершеним: автор сам визнає необхідність подальшого дослідження цього поняття, що ставить під сумнів завершеність відповідних положень про наукову новизну.

6. Наявність необґрунтованого твердження. На сторінках дисертації автор декілька разів висловлює твердження, що «Україна пішла далі, ніж низка західних держав» (стор. 99,114,432) Наприклад, на стор. 432 зазначено, що «відчутним на сферу адміністративних послуг є вплив таких країн як Велика Британія, ФРН, Канада, Нідерланди, Естонія та ін. При цьому у впровадженні інституту адміністративних послуг Україна на нормативному рівні пішла значно далі за більшість відомого досвіду західних країн. Особливо позитивним став досвід утворення інтегрованих офісів (ЦНАП), децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг». Разом із тим висловлюючи такий висновок, дисертант не наводить даних, які би наочно демонстрували його обґрунтованість. Тобто твердження не підкріплене системним порівняльно-правовим аналізом і виглядає передчасним висновком.

7. Дискусійність висновків щодо конституційних аспектів адміністративного оскарження. Пропозиція здобувача щодо виключення судів із механізму первинного адміністративного рішення потребує ретельного аналізу в контексті конституційних положень (ст.ст. 55, 124 Конституції України), а також практики Конституційного Суду України. У представленому вигляді ця пропозиція недостатньо обґрунтована з конституційно-правової точки зору.

8. Недостатня конкретизація окремих пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства. На стор. 364-365 автор зазначає: «У цій роботі окремо не зупиняємося на питанні петицій, оскільки воно

суттєво виходить за межі предмету дослідження. До того ж питання петицій достатньо урегульовано у ЗпЗГ і у схожій редакції запропоновано для перенесення до проекту нового Закону (ЗпЗ).» На наше переконання, важко погодитися з твердженням автора про те, що питання петицій достатньо урегульовано у Законі України «Про звернення громадян». Адже практика його застосування свідчить про декларативність цього інституту, який не виконує свого функціонального призначення як інститут електронної демократії.

9. Відсутність критичного осмислення концепції людиноцентризму. У підрозділі 1.2. дисертації, як і у вступі і положеннях наукової новини, автор стверджує, що «інститут адміністративних послуг є практичним втіленням ідеї людиноцентризму у вітчизняному адміністративному праві». Ця теза є аксіомою всієї роботи, але не є предметом критичного осмислення в ній. Автор беззаперечно приймає людиноцентризм В. Б. Авер'янова як «правильну» ідею і далі лише ілюструє її реалізацію. Водночас низка дослідників (зокрема, Р. С. Мельник, А. М. Школик) у наведених самим автором цитатах вказують на певну обмеженість або дискусійність цієї ідеї. Дисертант наводить застереження А. М. Школика про «потребу дотримання балансу і врахування як приватних, так і публічних інтересів», але жодного разу не розкриває критичного виміру самого людиноцентризму.

Висновки.

Висловлені зауваження та дискусійні питання не знецінюють загального позитивного враження від роботи, вини радше є свідченням високого рівня актуальності дослідження і важливості обраної дисертантом теми для фахового наукового обговорення.

Дисертація Тимощука Віктора Павловича є самостійним, науково значущим дослідженням актуальних проблем адміністративно-правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами.

Дослідження вирізняється широтою охопленого матеріалу, системним підходом до аналізу законодавства, багатим компаративним матеріалом та практичною спрямованістю. Здобувач має значний науковий доробок у досліджуваній сфері.

Підсумовуючи вищевикладене та враховуючи те, що обрана тема дослідження є актуальною, а отримані автором результати ґрунтуються на правильному поєднанні методів дослідження і на значній нормативній та емпіричній базі, а також мають наукову новизну і загальнонаціональне значення, та враховуючи те, що дисертація є завершеною комплексною науковою працею, що становить собою істотний внесок у правову науку, вважаю, що дисертація на тему «Сучасна адміністративно-правова доктрина та практика правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами» відповідає Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.2021 № 1197, а її автор – Тимошук Віктор Павлович – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Опонент:

доктор юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи та
інноваційного розвитку
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого



Дмитро ЛУЧЕНКО

