

ВІДГУК

**офіційного опонента – кандидата юридичних наук, професора
Мердової Ольги Миколаївни
на дисертаційне дослідження Головка Романа Миколайовича
на тему «Адміністративно-правовий механізм реалізації і захисту прав
суб'єктів підприємницької діяльності у публічно-правовій сфері»,
подане на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»**

Актуальність теми дослідження. Забезпечення свободи підприємницької діяльності є одним із визначальних показників реальності принципів правової держави, економічної свободи та належного публічного адміністрування. Конституційне визнання права на підприємницьку діяльність саме по собі не гарантує можливості його безперешкодної реалізації, оскільки започаткування, здійснення, зміна або припинення господарської діяльності значною мірою залежать від рішень, дій і бездіяльності органів публічної адміністрації.

У практичній площині суб'єкти підприємництва постійно взаємодіють із державою та органами місцевого самоврядування у межах реєстраційних, дозвільних, ліцензійних, сервісних і контрольно-наглядових процедур. Саме в цих відносинах найбільш виразно проявляються проблеми фрагментарності правового регулювання, надмірного підзаконного нормотворення, невизначеності меж адміністративного розсуду, дублювання компетенції, затягування строків, недостатнього мотивування адміністративних актів і формального характеру адміністративного оскарження.

Актуальність обраної теми посилюється у зв'язку з набранням чинності Законом України «Про адміністративну процедуру», цифровою трансформацією публічних послуг, євроінтеграційним курсом України та необхідністю впровадження стандартів належного адміністрування у відносини держави з бізнесом. У цих умовах процедурні права підприємця (право бути вислуханим,

доступ до матеріалів справи, дотримання строків, отримання мотивованого рішення та ефективне оскарження) набувають значення самостійних юридичних гарантій.

Особливої гостроти проблематика набуває в умовах воєнного стану, коли об'єктивна потреба у швидкому та інтенсивному державному втручанні поєднується з ризиком звуження процедурних гарантій. Пошук моделі, здатної забезпечити адміністративну стійкість, тобто збереження мінімального стандарту прав суб'єктів підприємництва навіть за надзвичайних обставин, має вагоме теоретичне й прикладне значення.

Попри значну кількість праць, присвячених адміністративно-правовому регулюванню господарської діяльності, адміністративним послугам, державному контролю та адміністративній процедурі, комплексне дослідження реалізації і захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності як цілісного багаторівневого механізму залишається недостатньо розробленим. Тому дисертаційна робота Р.М. Головка є своєчасною, суспільно значущою та такою, що відповідає потребам сучасної науки адміністративного права і практики публічного адміністрування.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Напрямок дослідження обрано з урахуванням положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, Національної економічної стратегії на період до 2030 року, Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки та теми науково-дослідних робіт Одеського державного університету внутрішніх справ «Пріоритетні напрямки розвитку реформування правоохоронних органів в умовах розгортання демократичних процесів у державі» (номер державної реєстрації 0123U103538).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та рекомендації є достатньо обґрунтованими з точки зору логіки та методології наукового дослідження. Їх отриманню передувала значна робота з

аналізу наукових джерел із питань адміністративно-правового забезпечення реалізації і захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності, адміністративної процедури, належного адміністрування, державного нагляду і контролю, адміністративного оскарження та судового захисту.

Для досягнення поставленої мети та забезпечення наукової об'єктивності застосовано комплекс загальнонаукових і спеціально-юридичних методів: аналізу та синтезу – для розкриття сутності, змісту і структури прав суб'єктів підприємницької діяльності у публічно-правовій сфері; діалектичного – для дослідження розвитку наукових підходів до розуміння прав суб'єктів підприємництва, концепції належного адміністрування та трансформації адміністративно-правового забезпечення прав підприємців в умовах європейської інтеграції і воєнного стану; системно-структурного і структурно-функціонального – для визначення побудови адміністративно-правового механізму, його суб'єктного складу, компетенційного наповнення, адміністративних процедур, форм діяльності, гарантій і способів захисту; порівняльно-правового – для дослідження європейських стандартів належного адміністрування; формально-юридичного та логіко-семантичного – для аналізу чинного законодавства і поглиблення понятійно-категоріального апарату дослідження (с. 24).

Високий ступінь достовірності результатів дослідження забезпечено опрацюванням 275 наукових, нормативних, судових та аналітичних джерел, наведених у списку використаних джерел на с. 233–272. Дисертація базується на аналізі Конституції України, Цивільного кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про адміністративну процедуру», «Про адміністративні послуги», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про засади державної регуляторної політики у

сфері господарської діяльності», інших законів і підзаконних нормативно-правових актів. Інформаційну та емпіричну основу роботи становлять матеріали правозастосовної практики, зокрема практика адміністративних судів, Верховного Суду, органів публічної адміністрації, а також офіційні документи та аналітичні матеріали інституцій Європейського Союзу, Ради Європи, OECD, SIGMA та інших міжнародних організацій (с. 23).

Комплексність і системність дослідження відображає структура дисертації Р.М. Головка. У першому розділі розкрито теоретико-правові основи реалізації і захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності у публічно-правовій сфері: досліджено сутність, зміст і структуру відповідних прав, обґрунтовано їх природу як суб'єктивних публічних прав, визначено теоретико-доктринальні засади їх реалізації та захисту, а також сформульовано концепцію європейської матриці якості публічного адміністрування підприємництва (с. 31–90).

Другий розділ присвячено структурно-функціональній характеристиці адміністративно-правового механізму реалізації і захисту прав у сфері підприємницької діяльності. У ньому сформульовано поняття та розкрито структурну побудову відповідного механізму, охарактеризовано його нормативний, інституційний, процедурний, інструментальний і гарантійно-захисний блоки, досліджено суб'єктний склад і компетенційне наповнення органів публічної адміністрації, адміністративні процедури та форми їх діяльності, а також адміністративно-правові гарантії і способи захисту прав суб'єктів підприємництва (с. 91–156).

У третьому розділі визначено шляхи вдосконалення адміністративно-правового механізму реалізації і захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні. Автором обґрунтовано напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення, запропоновано підходи до оптимізації адміністративних процедур і управлінських практик, розвитку цифрових інструментів та адміністративного оскарження, а також розроблено модель імплементації європейських стандартів

належного адміністрування через нормативний, процедурний, контрольний і судовий канали з урахуванням умов воєнного стану (с. 157–224). Структура дисертації є логічною, послідовною та відповідає поставленій меті і завданням дослідження.

Обґрунтованість висновків додатково підтверджується їх апробацією та впровадженням. Основні результати роботи апробовано під час міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференцій, а також відображено в 11 одноосібних наукових публікаціях, серед яких 5 статей у фахових виданнях України, 1 стаття у періодичному виданні іноземної держави та 5 тез доповідей (с. 14–15, 30). Практичне значення результатів підтверджено актами впровадження у наукову діяльність, освітній процес і практичну діяльність (с. 28–29).

Вищенаведене дає підстави констатувати, що дисертант продемонстрував логіку та системність дослідження, належний теоретичний рівень викладення матеріалу, вміння застосовувати методи наукового пізнання, критично аналізувати доктринальні позиції, аргументовано відстоювати власну точку зору, узагальнювати нормативний і правозастосовний матеріал та формулювати практично значущі висновки і пропозиції. Усе це у сукупності підтверджує належний ступінь обґрунтованості та достовірності сформульованих у дисертації наукових положень, висновків і рекомендацій.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, та їх значення. Ознайомлення зі змістом дисертаційної роботи та авторефератом, їх основними положеннями та публікаціями здобувача дозволяє визнати, що наукова новизна отриманих результатів не викликає сумніву. Наукова новизна роботи полягає у комплексному адміністративно-правовому дослідженні механізму реалізації і захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності у публічно-правовій сфері з урахуванням сучасної доктрини адміністративного права, правозастосовної практики, європейських стандартів належного адміністрування та особливостей функціонування публічної адміністрації в умовах

воєнного стану. Сформульовані автором положення становлять цілісну систему теоретичних і прикладних висновків, спрямованих на вдосконалення правового регулювання взаємодії бізнесу з органами публічної адміністрації.

Погоджуючись загалом із визначеними дисертантом науковими положеннями, висновками та пропозиціями, вважаємо за необхідне окремо відзначити найбільш вагомі здобутки дослідження.

Заслугує на позитивну оцінку обґрунтована автором цілісна концепція прав суб'єктів підприємницької діяльності у публічно-правовій сфері як самостійної адміністративно-правової категорії, що має природу суб'єктивних публічних прав (с. 25, с. 31–53, с. 225–226). Автор переконливо доводить, що зміст таких прав не обмежується загальною свободою підприємницької діяльності, а охоплює юридично забезпечені вимоги до публічної адміністрації щодо компетентного, своєчасного, обґрунтованого, пропорційного та неупередженого вирішення адміністративних справ. Важливо, що у структурі цих прав дисертант виокремлює матеріальні, організаційні та процедурні правомочності, а також права-результати і права-інструменти, що дозволяє більш точно відобразити реальний механізм взаємодії суб'єкта підприємництва з органами влади.

Схвалення заслуговує авторське визначення адміністративно-правового механізму реалізації і захисту прав суб'єктів підприємництва як багаторівневої системи взаємопов'язаних нормативних, інституційних, процедурних, інструментальних і гарантійно-захисних елементів (с. 25, с. 91–106, с. 226). Запропонований підхід є більш змістовним порівняно з традиційним розумінням механізму лише як сукупності правових норм або діяльності окремих органів. Дисертант обґрунтовано акцентує на тому, що реальне здійснення і захист прав суб'єктів підприємництва можливі лише за умови узгодженого функціонування всіх зазначених елементів, від нормативного закріплення права до адміністративного перегляду, судового контролю та фактичного відновлення порушеного становища.

Вагомим науковим здобутком Р.М. Головка є формулювання концепції європейської матриці якості публічного адміністрування підприємництва (с. 25, с. 68–89, с. 226). До її критеріїв автор відносить законність, правову визначеність, обґрунтованість, пропорційність, строковість, неупередженість, право бути вислуханим, доступ до матеріалів справи, належне мотивування адміністративних рішень та ефективність засобів оскарження. Така матриця являє собою логічно вивірену систему оцінювання юридичної якості адміністративної діяльності у відносинах між публічною адміністрацією та бізнесом. Вона може бути використана як методологічний орієнтир для вдосконалення законодавства, адміністративних процедур, внутрішніх стандартів діяльності органів влади та судової перевірки адміністративних актів.

Переконливою є розроблена автором модель імплементації європейських стандартів належного адміністрування через чотири взаємопов'язані канали (нормативний, процедурний, контрольний і судовий) (с. 25, с. 194–222, с. 231). Нормативний канал пов'язується із закріпленням процедурних гарантій у загальному та спеціальному законодавстві; процедурний – із перетворенням таких гарантій на відтворювані алгоритми адміністративних проваджень; контрольний – із юридичним обмеженням інтенсивності державного втручання на основі законності, пропорційності та належної процедури; судовий – із використанням європейських стандартів як критеріїв перевірки рішень, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Запропонована модель має безпосередню практичну цінність для адаптації українського адміністративного законодавства до європейського правового простору.

Особливої уваги заслуговує обґрунтована дисертантом концепція адміністративної стійкості, що передбачає збереження мінімальних процедурних гарантій в умовах воєнного стану (с. 27, с. 194–222, с. 231). Автор визначає адміністративну стійкість як здатність системи публічного адміністрування забезпечувати право бути вислуханим, обов'язок мотивування рішень, дотримання

розумних строків, доступ до матеріалів справи та ефективне адміністративне і судове оскарження навіть за умов підвищеної інтенсивності державного втручання. Такий підхід є особливо актуальним, оскільки дозволяє поєднати потреби безпеки та оперативності управлінських рішень із необхідністю недопущення свавільного обмеження прав суб'єктів підприємництва.

Заслуговують на підтримку положення дисертації щодо діджиталізації адміністративних процедур як засобу створення електронного процедурного сліду, підвищення доказовості, прозорості та контрольованості адміністративних проваджень (с. 27–28, с. 173–193, с. 219–222, с. 231–232). Р.М. Головка слушно наголошує, що цифровізація не повинна зводитися лише до прискорення надання адміністративних послуг. Її юридичне значення полягає у фіксації процесуальних дій, часових міток, повідомлень, зміни статусу справи та доступу суб'єкта підприємництва до матеріалів електронного провадження. Такий підхід створює додаткові гарантії доказовості, полегшує адміністративне і судове оскарження та дисциплінує діяльність органів публічної адміністрації.

Конкретними та практично застосовними є систематизовані законодавчі пропозиції дисертанта щодо обмеження адміністративного розсуду, уніфікації процедурних стандартів, удосконалення адміністративного оскарження, застосування принципу пропорційності та запровадження ризик-орієнтованого контролю (с. 157–193, с. 228–231). Р.М. Головка обґрунтовує необхідність закріплення на законодавчому рівні критеріїв використання дискреційних повноважень, обов'язку застосовувати загальні стандарти адміністративної процедури у дозвільних, ліцензійних, реєстраційних і контрольних провадженнях, вимоги оцінювати необхідність та співмірність втручання, а також доцільність скорочення надлишкових документальних вимог, уніфікації строків і перенесення частини доказового навантаження на адміністративні органи шляхом міжвідомчої взаємодії.

Практично значущими є також положення щодо адміністративного оскарження як механізму самокорекції публічної адміністрації. Дисертант пропонує посилити вимоги до мотивування рішень за скаргами, забезпечити перевірку не лише матеріально-правових, а й процедурних аспектів адміністративного акта, а також скоротити строки розгляду у справах, що істотно впливають на здійснення підприємницької діяльності (с. 28, с. 137–152, с. 187–193, с. 230). Такий підхід здатний зменшити навантаження на адміністративні суди та забезпечити більш оперативне поновлення порушених прав.

Загалом рецензована дисертація вирізняється актуальністю, системністю, методологічною обґрунтованістю та практичною спрямованістю. Дисертаційне дослідження Р.М. Головка є цінною науковою працею, у якій сформовано цілісне бачення адміністративно-правового механізму реалізації і захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності. Сформульовані положення мають значення не лише для подальшого розвитку теорії адміністративного права, а й для модернізації спеціального законодавства, удосконалення практики діяльності адміністративних органів, підвищення ефективності адміністративного оскарження та розвитку критеріїв судового контролю за рішеннями, діями і бездіяльністю суб'єктів владних повноважень.

Повнота викладення наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, в опублікованих працях.

Основні результати дослідження відображено в 11 одноосібних наукових публікаціях, серед яких 6 наукових статей, у тому числі 5 статей у наукових фахових виданнях України та 1 стаття у періодичному виданні іноземної держави, а також 5 тез доповідей на міжнародних і всеукраїнських наукових та науково-практичних конференціях. Тематика публікацій відповідає змісту дисертації та охоплює адміністративно-правові гарантії прав підприємців, діджиталізацію процедур, адміністративне регулювання, відповідальність, діяльність публічної

адміністрації, ліцензування, адміністративне оскарження, воєнний стан і публічні закупівлі.

Основні положення роботи пройшли належну апробацію на п'яти міжнародних і всеукраїнських науково-практичних заходах у 2024–2025 роках.

Відсутність (наявність) академічного плагіату, фабрикації, фальсифікації. У дисертації та наукових публікаціях здобувача, які висвітлюють основні результати дослідження, відсутні ознаки академічної недоброчесності, такі як плагіат, самоплагіат, фабрикація чи фальсифікація. Наукові положення, висновки та рекомендації, викладені в роботі, мають самостійний характер і базуються на особистих дослідженнях автора. У тексті роботи наведені коректні посилання на джерела інформації, що використовувалися при формулюванні ідей, розробок, тверджень чи даних. Дисертація відповідає вимогам законодавства про авторське право та прагне максимально достовірно відобразити результати власної наукової, навчальної чи творчої діяльності, а також застосовані методики дослідження і використані джерела.

Практичне значення отриманих результатів. Результати дисертації можуть бути використані у науково-дослідній, правотворчій, правозастосовній та освітній діяльності. Їх практичну затребуваність підтверджено актами впровадження в наукову діяльність Одеського державного університету внутрішніх справ від 14.04.2026 року, у практичну діяльність АО «Південно-Українська Міжнародна асоціація адвокатів» від 15.04.2026 року та в освітній процес Одеського державного університету внутрішніх справ від 07.04.2026 року.

Практичної уваги заслуговують пропозиції щодо законодавчого закріплення критеріїв адміністративного розсуду, оцінки необхідності та пропорційності втручання, уніфікації адміністративного оскарження, скорочення надлишкових документальних вимог, використання міжвідомчої взаємодії та електронних реєстрів, а також удосконалення системи адміністративних санкцій.

Зауваження та дискусійні питання стосовно положень дисертації. У цілому позитивно оцінюючи дисертаційну роботу Р.М. Головка, зазначимо, що у рецензованому дослідженні, як і в будь-якій по-справжньому творчій праці, містяться деякі дискусійні положення, а отже загальна позитивна оцінка дисертації не виключає певних зауважень і побажань, які носять рекомендаційний характер і можуть бути використані автором у подальших наукових дослідженнях, а також прокоментовані під час публічного захисту.

1. Запропонована автором «європейська матриця якості публічного адміністрування підприємництва» є змістовною теоретичною конструкцією. Водночас робота могла б виграти від чіткішої операціоналізації цієї матриці, а саме від визначення системи вимірюваних індикаторів, порядку їх застосування до конкретного адміністративного провадження та співвідношення між окремими критеріями у разі їх конкуренції.

2. До суб'єктного складу адміністративно-правового механізму автор включає не лише органи, що приймають первинні адміністративні рішення, а й інституції контролю, перегляду та судового захисту. Такий широкий підхід потребує додаткового пояснення щодо місця адміністративних судів у названому механізмі. Чи є вони його безпосередніми суб'єктами, чи зовнішнім гарантійно-контрольним елементом, що функціонує на засадах організаційної та процесуальної незалежності?

3. Емпіричну основу дослідження становлять матеріали судової та адміністративної практики, однак у роботі не завжди простежується кількісна характеристика дослідженого масиву рішень, критерії їх відбору та часові межі аналізу. Більш детальне розкриття цих параметрів посилило б перевірюваність окремих висновків щодо неоднорідності адміністративної практики та типових процедурних порушень.

4. Дисертант сформулював значний комплекс пропозицій щодо внесення змін до законів у сфері ліцензування, державного нагляду, регуляторної політики та

адміністративної процедури. Разом із тим окремі пропозиції викладені переважно на концептуальному рівні. Подання авторської редакції ключових норм або окремого проекту змін надало б результатам ще більшої прикладної завершеності.

5. Положення про адміністративну стійкість в умовах воєнного стану є актуальним і перспективним. Водночас доцільно було б докладніше диференціювати мінімальні процедурні гарантії залежно від виду підприємницької діяльності, територіального режиму, характеру безпекової загрози та інтенсивності державного втручання, а також визначити юридичні критерії допустимості тимчасового відступу від звичайної процедури.

Наведені зауваження мають переважно дискусійний і рекомендаційний характер, не знижують загальної позитивної оцінки дисертації, а окреслюють перспективні напрями подальших досліджень автора.

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

Дисертація Головка Романа Миколайовича на тему «Адміністративно-правовий механізм реалізації і захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності у публічно-правовій сфері» є завершеною самостійною кваліфікаційною науковою працею, у якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують актуальне наукове завдання у галузі адміністративного права.

Робота характеризується єдністю змісту, логічною структурою, належним рівнем теоретичної та методологічної обґрунтованості, містить конкретні пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавства і практики публічного адміністрування. Основні результати достатньо повно відображено у наукових публікаціях здобувача.

За своєю актуальністю, ступенем наукової новизни, рівнем теоретичного і практичного значення, обґрунтованістю сформульованих положень, висновків та рекомендацій дисертація Головка Романа Миколайовича на тему

«Адміністративно-правовий механізм реалізації і захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності у публічно-правовій сфері» є завершеною самостійною кваліфікаційною науковою працею, що повністю відповідає спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 (зі змінами), а також Вимогам до оформлення дисертацій, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40 (зі змінами), а її автор – Головка Роман Миколайович – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Заступник директора з освітньої
та науково-дослідної діяльності
навчально-наукового інституту
підготовки фахівців для підрозділів
кримінальної поліції імені Е.О. Дідоренка
Донецького державного університету
внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, професор**



Ольга МЕРДОВА

Підпис заступника директора з освітньої та науково-дослідної діяльності ННІ підготовки фахівців для підрозділів кримінальної поліції імені Е.О. Дідоренка Донецького державного університету внутрішніх справ кандидата юридичних наук, професора Ольги Мердової засвідчую.

**Начальник ВКЗ
Донецького державного
університету внутрішніх справ
підполковник поліції**



Валентин ВОЛЯНЮК