

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Приймаченка Дмитра Володимировича 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 обраної теми. Підприємницька діяльність є одним із базових чинників економічного розвитку держави, формування доходів бюджетів, зайнятості населення та повоєнного відновлення України. Водночас реальна можливість здійснювати підприємницьку діяльність залежить не лише від приватноправової автономії суб'єктів господарювання, а й від якості їх взаємодії з органами публічної адміністрації.

Державна реєстрація, ліцензування, отримання документів дозвільного характеру, надання адміністративних послуг, державний нагляд і контроль, застосування адміністративно-господарських та інших заходів впливу, розгляд скарг і судове оскарження утворюють розгалужену систему публічно-правових відносин. Саме в її межах адміністративне рішення може створити умови для реалізації свободи підприємництва або, навпаки, перетворитися на необґрунтований адміністративний бар'єр.

Сучасна практика свідчить про збереження проблем нормативної фрагментарності, надмірної ролі підзаконного регулювання, нечіткості компетенції окремих органів, непослідовності адміністративної практики, надмірної дискреції, необґрунтованого витребування документів, затягування процедур та недостатнього мотивування адміністративних актів. Такі явища прямо впливають

на правову визначеність, інвестиційну привабливість і довіру бізнесу до держави.

Європейський вектор розвитку України вимагає переходу від переважно владно-розпорядчої моделі адміністрування до людиноцентричної та сервісної моделі, у якій орган публічної адміністрації зобов'язаний діяти компетентно, неупереджено, своєчасно, пропорційно та передбачувано. Особливого значення набуває практична реалізація положень Закону України «Про адміністративну процедуру», розвиток адміністративного оскарження та формування сталої судової практики щодо перевірки меж адміністративного розсуду.

Додаткової актуальності темі надають умови воєнного стану. Посилення державного регулювання, обмеження окремих видів господарської діяльності, зміна контрольних режимів, перебої у роботі реєстрів та необхідність оперативного прийняття рішень створюють ризик звуження процедурних гарантій. Водночас саме в кризових умовах збереження мінімального стандарту належної адміністративної процедури є необхідним для забезпечення законності та запобігання свавільному втручанню у підприємницьку діяльність.

Отже, актуальність дисертаційного дослідження Р. М. Головка зумовлена потребою у комплексному науковому осмисленні адміністративно-правового механізму реалізації і захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності, необхідністю вдосконалення адміністративних процедур та практичною потребою забезпечити належний баланс між публічним інтересом і свободою підприємництва.

Ступінь обґрунтованості наукові положень, висновків і рекомендацій, які сформульовані у дисертації. Сформульовані у дисертації наукові положення, висновки і рекомендації є достатньо обґрунтованими з погляду логіки та методології наукового дослідження. Їх отриманню передувала значна робота з аналізу наукових джерел, у яких висвітлюються питання реалізації та захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності, адміністративної процедури, публічного адміністрування, державного контролю, адміністративного оскарження та судового

захисту.

Використовуючи методи аналізу і синтезу, діалектичний, системно-структурний, структурно-функціональний, порівняльно-правовий, формально-юридичний і логіко-семантичний методи, автором проведено теоретичне узагальнення наукових розробок та позицій провідних вітчизняних і зарубіжних учених-адміністративістів. Це дозволило дисертанту сформулювати низку важливих наукових положень, висновків і рекомендацій щодо вдосконалення адміністративно-правового механізму реалізації і захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності у публічно-правовій сфері (с. 24).

Високий ступінь достовірності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено опрацюванням значного обсягу використаних джерел – 275 найменувань (с. 233–272). Дисертаційна робота 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 нормативно-правових актів, а також наукових публікацій, матеріалів адміністративної і судової практики, офіційних документів та аналітичних матеріалів Європейського Союзу, Ради Європи, OECD і SIGMA (с. 23–24). Такий обсяг і різноманітність використаних джерел забезпечують повноту та всебічність аналізу досліджуваної проблематики.

Комплексність і системність дослідження демонструє структура дисертації Р. М. Головка. Так, у першому розділі, розглядаючи теоретико-правові основи реалізації і захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності у публічно-правовій сфері, автор досліджує сутність, зміст і структуру таких прав, визначає їх як

самостійну адміністративно-правову категорію, що має природу суб'єктивних публічних прав, розкриває теоретико-доктринальні засади їх реалізації та захисту, а також формулює концепцію європейської матриці якості публічного адміністрування підприємництва (с. 31–89).

Другий розділ безпосередньо присвячено дослідженню адміністративно-правового механізму реалізації і захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності. У його межах дисертант надає характеристику поняттю та структурній побудові відповідного механізму, виокремлює його нормативний, інституційний, процедурний, інструментальний і гарантійно-захисний блоки, досліджує суб'єктний склад і компетенційне наповнення органів публічної адміністрації, адміністративні процедури, юридичні форми діяльності, адміністративно-правові гарантії та способи захисту прав суб'єктів підприємництва (с. 91–152).

У третьому розділі автором визначено напрями підвищення ефективності адміністративно-правового механізму реалізації і захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності. Зокрема, обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення, оптимізації адміністративних процедур та управлінських практик, розвитку цифрової сервісності, підвищення ефективності адміністративного оскарження, запровадження ризик-орієнтованого контролю та імплементації європейських стандартів належного адміністрування в умовах воєнного стану (с. 157–222).

З огляду на це рецензоване наукове дослідження є логічним і таким, що відповідає меті та завданням, а його цілісність забезпечується належним структуруванням матеріалу. Загальні висновки, викладені на с. 225–232, логічно впливають зі змісту основної частини роботи та містять теоретичні узагальнення і практичні рекомендації щодо вдосконалення законодавства та діяльності органів публічної адміністрації.

Розроблені рекомендації є конкретними та можуть бути застосовані у правотворчій і правозастосовній діяльності. Практичну цінність мають пропозиції

щодо нормативного закріплення критеріїв адміністративного розсуду, уніфікації мінімальних процедурних стандартів, застосування принципу пропорційності, вдосконалення адміністративного оскарження, скорочення надмірних документальних вимог, розвитку міжвідомчої взаємодії, цифровізації адміністративних проваджень і запровадження ризик-орієнтованого підходу до державного контролю (с. 157–222).

Можливість практичного впровадження результатів дослідження опосередковано підтверджує їх достовірність та обґрунтованість. Результати дисертації впроваджено у наукову діяльність та освітній процес Одеського державного університету внутрішніх справ, а також у практичну діяльність АО «Південно-Українська Міжнародна асоціація адвокатів» (с. 28–29).

Основні наукові положення і висновки рецензованої дисертаційної роботи висвітлено в одинадцяти одноосібних наукових публікаціях, із яких п'ять опубліковано у наукових фахових виданнях України, одну – у періодичному виданні іноземної держави та п'ять – у тезах наукових доповідей, виданих за результатами проведення міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференцій (с. 14–15, с. 30).

Кількість, обсяг і зміст опублікованих праць достатньо повно відображають основні положення та висновки дисертації, а їх апробація на науково-практичних заходах підтверджує належний рівень обґрунтованості отриманих результатів.

Таким чином, викладене дозволяє стверджувати, що наукові положення, висновки і рекомендації дисертації Р. М. Головка характеризуються належним рівнем достовірності та наукової обґрунтованості. Дисертаційне дослідження є логічним, цілісним, належним чином структурованим і таким, що відповідає визначеній меті та поставленим завданням.

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів. Ознайомлення зі змістом дисертаційної роботи, основними публікаціями здобувача та сформульованими у ній висновками дозволяє визнати, що достовірність одержаних

результатів не викликає сумніву. Наукова новизна дисертаційного дослідження полягає у системному та комплексному розробленні адміністративно-правового механізму реалізації і захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності у публічно-правовій сфері як цілісної багаторівневої конструкції, що поєднує нормативні, інституційні, процедурні, інструментальні та гарантійно-захисні елементи (с. 24–28, с. 91–106).

Погоджуючись у цілому з визначеними автором науковими положеннями, висновками та пропозиціями, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на найбільш вагомих результатах дисертаційного дослідження.

Варто відзначити внесок автора у розроблення та уточнення правової природи прав суб'єктів підприємницької діяльності у публічно-правовій сфері. Дисертантом обґрунтовано положення про те, що такі права мають природу суб'єктивних публічних прав і являють собою юридично забезпечені вимоги суб'єкта господарювання до публічної адміністрації щодо компетентного, своєчасного, обґрунтованого, пропорційного та неупередженого вирішення адміністративних справ (с. 25, с. 31–53, с. 225–226). Такий підхід дозволяє розглядати право підприємця не лише як можливість вільно здійснювати господарську діяльність, а й як право вимагати від органів публічної адміністрації належної поведінки, дотримання визначеної законом процедури та ефективного відновлення порушеного становища.

Заслуговує на схвальну оцінку авторське визначення адміністративно-правового механізму реалізації і захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності як системно організованої сукупності адміністративно-правових норм, інституцій, процедур, форм і засобів діяльності органів публічної адміністрації, спрямованих на забезпечення фактичного здійснення, охорони та відновлення відповідних прав у публічно-правових відносинах (с. 25, с. 91–106, с. 226). Запропонована дефініція є комплексною, оскільки враховує не лише нормативне закріплення прав, а й інституційні, процедурні та захисні умови їх практичної реалізації.

Переконаливою є запропонована дисертантом структуризація адміністративно-правового механізму за нормативним, інституційним, процедурним, інструментальним і гарантійно-захисним блоками (с. 25, с. 91–106). Такий підхід дає можливість розглядати реалізацію і захист прав суб'єктів підприємництва як результат узгодженого функціонування всіх складових механізму, а не як наслідок дії окремої правової норми, адміністративного органу або способу оскарження. Автор слушно наголошує, що лише функціональна єдність зазначених елементів забезпечує перехід від формального нормативного визнання права до його фактичного здійснення і результативного захисту.

Оригінальним науковим результатом є сформульована концепція європейської матриці якості публічного адміністрування підприємництва (с. 25, с. 68–89, с. 226). Автор визначає її як систему взаємопов'язаних стандартів, що встановлюють критерії юридичної якості адміністративної діяльності у відносинах між публічною адміністрацією та суб'єктами підприємницької діяльності. До таких критеріїв віднесено законність, правову визначеність, обґрунтованість, пропорційність, строковість, неупередженість, право бути вислуханим, доступ до матеріалів справи, належне мотивування рішень та ефективність засобів оскарження.

Практична значущість запропонованої матриці полягає у тому, що вона може використовуватися як універсальний критерій оцінювання адміністративних процедур, адміністративних актів, контрольних заходів та способів захисту прав суб'єктів підприємництва. Її застосування дозволяє оцінювати не лише формальну законність діяльності адміністративного органу, а й належність процедури, обґрунтованість рішення, пропорційність втручання та реальну доступність засобів захисту.

Схвалення заслуговує обґрунтоване автором положення про належну адміністративну процедуру як елемент матеріальної законності управлінського рішення та самостійну гарантію правомірності адміністративного втручання (с. 26,

с. 53–68, с. 77–81, с. 226–227). Дисертант переконливо доводить, що порушення права бути вислуханим, права доступу до матеріалів справи, вимог щодо строків, неупередженості та належного мотивування не може розглядатися лише як технічний недолік діяльності адміністративного органу. Якщо таке порушення вплинуло або могло вплинути на результат справи, воно має враховуватися як самостійна підстава для перевірки та скасування адміністративного акта.

Зазначений підхід має особливе значення для судового контролю за рішеннями, діями і бездіяльністю суб'єктів владних повноважень. Він спрямовує адміністративні суди на перевірку не лише формального дотримання компетенції та матеріальних норм, а й фактичного забезпечення процедурних прав суб'єкта підприємницької діяльності, належного встановлення обставин справи та достатності мотивування прийнятого рішення.

Важливим науковим здобутком 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 відповідних гарантій у загальному і спеціальному законодавстві; процедурний – із перетворенням таких гарантій на відтворювані алгоритми адміністративних проваджень; контрольний – із юридичним обмеженням інтенсивності державного втручання; судовий – із трансформацією європейських стандартів у критерії перевірки адміністративних рішень, дій і бездіяльності.

Запропонована модель має безпосередню практичну цінність, оскільки дозволяє перейти від декларативного запозичення європейських принципів до їх реального включення у законодавство, внутрішні адміністративні процедури, контрольно-наглядову діяльність та судову практику. Вона також створює методологічне підґрунтя для адаптації спеціального законодавства у сфері державної реєстрації, ліцензування, дозвільної системи, адміністративних послуг і державного контролю.

Перспективним є обґрунтування автором концепції адміністративної стійкості в умовах воєнного стану (с. 27, с. 194–222, с. 231). Під адміністративною стійкістю дисертант розуміє здатність системи публічного адміністрування зберігати мінімальні процедурні гарантії навіть за умов підвищеної інтенсивності державного втручання у сферу підприємництва. До таких гарантій віднесено право бути вислуханим, обов'язок мотивування рішень, дотримання розумних строків, доступ до матеріалів справи та можливість ефективного адміністративного і судового оскарження.

Зазначене положення є особливо актуальним у сучасних умовах, оскільки дозволяє поєднати потребу держави в оперативному реагуванні на безпекові та економічні виклики з обов'язком не допускати свавільного або непропорційного обмеження прав суб'єктів підприємницької діяльності. Автор слушно виходить із того, що воєнний стан не повинен автоматично усувати базові процедурні гарантії, а можливі відступи від звичайної процедури мають бути законними, необхідними, тимчасовими та належно мотивованими.

Схвальної оцінки заслуговує розвиток положень щодо діджиталізації адміністративних процедур не лише як способу прискорення надання адміністративних послуг, а й як інструменту забезпечення доказовості, прозорості та відтворюваності адміністративних проваджень (с. 27–28, с. 85–88, с. 173–193, с. 219–222, с. 231–232). Автор обґрунтовує необхідність формування електронного процедурного сліду, що передбачає фіксацію процесуальних дій, часових міток, повідомлень, змін статусу справи, відповідальних посадових осіб та доступу суб'єкта підприємництва до матеріалів електронного провадження.

Такий підхід дозволяє надати цифровізації самостійного гарантійного значення. Електронна фіксація адміністративних дій забезпечує можливість відтворити перебіг процедури, перевірити дотримання строків, встановити відповідальних суб'єктів та сформувати належну доказову базу для адміністративного або судового оскарження. Водночас автор обґрунтовано

застерігає, що цифровізація не повинна підміняти процедурні гарантії, а має посилювати їх практичну результативність.

Окремої позитивної оцінки заслуговують положення щодо підвищення ефективності адміністративного оскарження як механізму самокорекції публічної адміністрації (с. 28, с. 137–152, с. 187–193, с. 230). Автор пропонує посилити вимоги до мотивування рішень за скаргами, забезпечити перевірку матеріальних і процедурних аспектів адміністративних актів, скоротити строки розгляду справ, що мають істотне значення для здійснення підприємницької діяльності, та орієнтувати адміністративний перегляд на реальне відновлення порушеного права.

У цілому сформульовані в роботі положення мають авторський характер і репрезентують індивідуальне бачення адміністративно-правового механізму реалізації і захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності. Вони можуть слугувати підґрунтям для подальших наукових досліджень, удосконалення законодавства про адміністративну процедуру, адміністративні послуги, дозвільну систему, ліцензування та державний контроль, а також для розвитку практики діяльності адміністративних органів і критеріїв судового контролю.

Висновки і рекомендації дисертації характеризуються належним рівнем достовірності. Про це свідчать їх апробація на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, оприлюднення в 11 одноосібних наукових публікаціях, а також упровадження результатів у наукову, освітню та практичну діяльність (с. 14–15, с. 28–30).

Загалом викладене дозволяє стверджувати про такі позитивні риси рецензованої дисертаційної роботи, як актуальність, наукова новизна, практична значущість, методологічна обґрунтованість, логічність і доступність для сприйняття. Дисертація Р. М. Головка є актуальним і цінним науковим дослідженням, присвяченим комплексному аналізу адміністративно-правового механізму реалізації і захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності у публічно-правовій сфері.

Дисертація виконана українською мовою. Матеріал викладено чітко, послідовно, юридично грамотно, з використанням наукового стилю. Побудова роботи відповідає її меті та поставленим завданням, а зміст дослідження повною мірою відповідає спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

У ході вивчення матеріалів дисертаційного дослідження та наукових публікацій Р. М. Головка фактів порушення академічної доброчесності не виявлено. Дисертант коректно здійснює наукову полеміку, а використані в роботі ідеї, положення, відомості та наукові розробки інших авторів супроводжуються посиланнями на відповідні джерела.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації. Поряд із зазначеними позитивними характеристиками у рецензованому дослідженні містяться окремі положення, які потребують додаткового уточнення та можуть стати предметом наукової дискусії.

1. Автор розглядає права суб'єктів підприємницької діяльності у публічно-правовій сфері як сукупність матеріальних, організаційних і процедурних правомочностей. Водночас доцільно було б чіткіше розмежувати організаційні права від прав-результатів, оскільки окремі реєстраційні, дозвольні та ліцензійні правомочності одночасно віднесено до кількох класифікаційних груп.

2. У роботі обґрунтовано включення до суб'єктного складу механізму органів первинного адміністрування, контролю, перегляду та судового захисту. На наш погляд, потребує додаткового пояснення співвідношення понять «суб'єкт механізму» і «зовнішній гарант механізму», зокрема стосовно адміністративних судів та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

3. Позитивно оцінюючи пропозицію щодо юридичного закріплення критеріїв адміністративного розсуду, слід зазначити, що робота набула б додаткової практичної цінності за умови формулювання авторської редакції відповідної норми Закону України «Про адміністративну процедуру» або модельної статті для

спеціального законодавства.

4. Концепція європейської матриці якості публічного адміністрування підприємництва є перспективною, однак у дисертації недостатньо розкрито механізм вирішення колізій між її критеріями. Наприклад, потребує пояснення, як має визначатися пріоритет між строковістю розгляду справи та повнотою з'ясування обставин або між прозорістю процедури та захистом конфіденційної комерційної інформації.

5. У підрозділі, присвяченому діджиталізації, автор слушно наголошує на необхідності формування електронного процедурного сліду. Водночас доцільно було б докладніше проаналізувати ризики автоматизованого прийняття адміністративних рішень, алгоритмічної непрозорості, цифрової дискримінації та порядок оскарження рішень, прийнятих із використанням автоматизованих систем.

6. Запропонована концепція адміністративної стійкості в умовах воєнного стану заслуговує підтримки, але потребує чіткішого визначення меж допустимого тимчасового звуження процедурних гарантій та переліку гарантій, які не можуть бути обмежені за жодних обставин.

Висловлені зауваження та побажання не применшують загальної високої оцінки дисертаційної роботи, її теоретичної цінності й практичної значущості. Вони мають дискусійний характер, можуть бути використані автором у подальших дослідженнях і підтверджують творчий характер рецензованої праці.

ВИСНОВОК

Дисертаційна робота Головка Романа Миколайовича на тему «Адміністративно-правовий механізм реалізації і захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності у публічно-правовій сфері», подана на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, є актуальним, комплексним, цілісним і завершеним науковим дослідженням. Роботу виконано на належному теоретичному та методологічному рівні, її зміст відзначається логічністю, послідовністю, аргументованістю викладу та відповідністю науковому стилю.

Сформульовані у дисертації положення, висновки і рекомендації мають авторський характер, характеризуються достатнім рівнем наукової новизни, обґрунтованості та достовірності, а також становлять теоретичну і практичну цінність для розвитку науки адміністративного права, вдосконалення законодавства та практики діяльності органів публічної адміністрації.

Основні результати дисертаційного дослідження належним чином апробовані під час міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференцій, оприлюднені у наукових публікаціях та впроваджені у наукову, освітню і практичну діяльність. Зміст опублікованих праць достатньо повно відображає основні наукові положення, висновки та рекомендації дисертації.

За своєю актуальністю, ступенем наукової новизни, рівнем теоретичного і практичного значення, обґрунтованістю та достовірністю одержаних результатів дисертація Головка Романа Миколайовича 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.

Офіційний опонент:

проректор з наукової роботи

Університету митної справи та фінансів

д.ю.н., професор



Дмитро ПРИЙМАЧЕНКО