

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора Валерії Олександрівни Рядінської на дисертацію Кириї Олега Анатолійовича на тему «Адміністративно-правові спори на стадії досудового врегулювання», подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність обраної теми

Сучасний етап розвитку українського суспільства позначений глибокими трансформаціями, зумовленими як внутрішніми реформаторськими процесами, так і зовнішніми викликами, насамперед збройною агресією Російської Федерації проти України, що триває з 24 лютого 2022 року. В умовах повномасштабної війни спостерігається посилення ролі публічної адміністрації в регулюванні суспільних відносин, що, у свою чергу, супроводжується істотним зростанням кількості конфліктів між суб'єктами владних повноважень і приватними особами, на підставі яких виникають адміністративно-правові спори.

Особливої актуальності набувають спори, що виникають у сферах реалізації фіскальної, митної політики, публічних закупівель тощо. За офіційними даними Державної податкової служби України, лише у 2023 році зафіксовано зростання кількості скарг на податкові повідомлення-рішення на 25% порівняно з довоєнним періодом, що свідчить про загальне підвищення рівня спорів у сфері публічно-правових відносин. Водночас зростає навантаження на адміністративні суди, які часто змушені розглядати однотипні спори, що потенційно могли би бути вирішені у досудовому порядку.

У такому контексті питання ефективного функціонування механізмів досудового врегулювання адміністративно-правових спорів набуває особливої значущості. Ідеться про необхідність переосмислення ролі та завдань досудового порядку врегулювання публічно-правових спорів як інструменту забезпечення оперативного, менш формалізованого та менш затратного способу захисту прав і законних інтересів осіб у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації. Зокрема, доцільним є аналіз правової природи досудового врегулювання, форм його реалізації (адміністративного оскарження, медіації, повторного перегляду рішень тощо), їх співвідношення з адміністративним судочинством, а також оцінка ефективності цих інструментів в умовах правової реальності України.

У контексті євроінтеграційного курсу України, імplementованого, зокрема, через виконання положень Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, особливої ваги набуває питання гармонізації національних підходів до врегулювання адміністративних спорів із європейськими стандартами.

Правова доктрина і практика країн-членів ЄС орієнтовані на розвиток альтернативних способів вирішення спорів, серед яких важливе місце посідає медіація. Ухвалення Закону України «Про медіацію» від 16 листопада 2021 року № 1875-IX створило нормативну основу для впровадження цієї процедури в різних сферах суспільних відносин, у тому числі у сфері публічного управління, хоча її ефективність у контексті адміністративно-правових спорів потребує додаткового вивчення.

Таким чином, актуальність дослідження досудового врегулювання адміністративно-правових спорів зумовлена низкою чинників: по-перше, об'єктивною потребою зменшення навантаження на адміністративні суди в умовах воєнного стану; по-друге, необхідністю гарантування ефективного та своєчасного захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб; по-третє, важливістю гармонізації національного правового регулювання з європейськими стандартами; і, по-четверте, актуальністю розвитку інститутів альтернативного вирішення спорів як елементу модернізації адміністративного права України. Саме цим і обумовлюється актуальність представленого дисертаційного дослідження.

Найвагоміші наукові результати, що містяться в дисертації, та нові факти, одержані автором

Представлена до захисту дисертаційна робота О. Кириї є першим комплексним науковим дослідженням на основі правової доктрини, критичного аналізу чинного законодавства, врахування міжнародних стандартів досудового врегулювання публічно-правових спорів, у якому обґрунтовано теоретичні, нормативні та правові засади врегулювання спорів, що впливають з адміністративно-правових відносин у досудовому порядку, а також проаналізовано пропозиції щодо впровадження концепції ефективної процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів в Україні.

Дисертанту вдалося досягти значних наукових результатів, про що свідчить відповідна кількість положень, які подаються для оприлюднення вперше, удосконалені та дістали подальшого розвитку. При цьому сам зміст дисертаційного дослідження дає підстави стверджувати про їх наукову обґрунтованість

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Пріоритетних напрямів фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 № 12-21; Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106; Стратегії розвитку системи

правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, затвердженої Указом Президента України від 11.06.2021 № 231/2021.

Наукова обґрунтованість отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Ґрунтований аналіз дисертації та опублікованих праць О. Кирій дає можливість констатувати, що наукові положення та висновки роботи належно обґрунтовані.

Достовірність сформульованих у дисертації положень зумовлена поставленою метою та визначеними завданнями, структурою дисертаційної роботи, яка дозволила чітко та широко висвітлити проблеми адміністративно-правових спорів на стадії досудового врегулювання.

Науковий аналіз характеризується належним методологічним та науковим інструментарієм, аргументованістю сформульованих висновків та пропозицій, власним баченням напрямків вирішення існуючої проблеми.

Структура рукопису, запропонована здобувачем, є достатньо обґрунтованою. Послідовність викладення матеріалу в дисертації повністю відповідає класичному науковому підходу. Чітко сформульовано мету та завдання дослідження. Визначені об'єкт і предмет дослідження відповідають темі дисертаційної роботи.

Представлені у роботі висновки та пропозиції характеризуються науковою новизною, практичною значущістю, оригінальністю, достовірністю та належним обґрунтуванням, що зумовлено як ретельним опрацюванням емпіричного матеріалу, так і вдало обраною методологією дослідження, зокрема використанням таких наукових методів дослідження як формально-логічного (догматичного), системно-структурного, порівняльно-правового та логіко-правового аналізу, дедукції, індукції, які дали змогу визначити особливості процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Особливо варто відзначити інформаційну та емпіричну основу дисертаційного дослідження, яку становлять довідкова література, аналітичні довідки органів державної влади, матеріали судової практики адміністративних судів, а також звіти та статистичні матеріали щодо результатів впровадження досудового врегулювання адміністративно-правових спорів Одеського окружного адміністративного суду, Івано-Франківського окружного адміністративного суду. Дисертантом опрацьовано значну кількість вітчизняних та зарубіжних ресурсів (316 джерел), серед яких чимало праць авторитетних науковців. Зазначене свідчить про високий рівень обізнаності автора у питаннях, досліджених у роботі.

Автором досліджено законодавство США, Канади, країн ЄС. Зазначений обсяг використаних джерел свідчить про ґрунтовне опрацювання проблеми і високий рівень його підготовки.

Оцінка змісту дисертації, її завершеності в цілому

Структурні частини дисертації належно розкриті та відповідають темі та меті дослідження. Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Обраний спосіб структуризації дозволяє змістовно та послідовно розглянути всі проблемні питання та завдання, визначені автором.

У вступі достатньо обґрунтовано актуальність проблеми, чітко сформульовано мету, яка корелює з темою дослідження та конкретизується в завданнях, визначено об'єкт і предмет роботи, вказано методи дослідження, практичне значення дисертації, апробацію результатів та структуру дослідження.

У першому розділі дисертаційної роботи О. Кирій здійснено ґрунтовний аналіз теоретичних та методологічних засад дослідження вирішення адміністративно-правових спорів на стадії досудового врегулювання. Проаналізовано теоретико-історичні засади дослідження досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Виокремлено методологічні засади дослідження вирішення адміністративно-правових спорів на стадії досудового врегулювання спорів, визначено поняття та ознаки досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, його місце в системі альтернативних судочинства методів врегулювання адміністративних спорів. Автор зосереджує увагу на основних принципах досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Можна позитивно відзначити класифікацію альтернативних судочинства методів вирішення адміністративно-правових спорів, яку автор здійснює за суб'єктами та за способом врегулювання спору, визначення альтернативних способів врегулювання публічно-правових спорів, як от вибір між судовою або несудовою формою захисту, можливість вирішення питання із або без залучення третьої сторони, а також вибір між змагальною та незмагальною формою захисту, державною або недержавною формою захисту, а також між усіма існуючими формами захисту.

Таким, що заслуговує на підтримку, можна вважати запропоновані дисертантом засади, на яких повинні базуватися мінімальні стандарти досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Другий розділ роботи присвячений аналізу змісту адміністративної процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, в якому автор зосереджує увагу на дослідженні основних вимог до застосування процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, порядку здійснення процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів та учасниках досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, їхніх правах та обов'язках, юридичних наслідках адміністративної процедури досудового врегулювання

адміністративно-правових спорів.

Важливим є висновок дисертанта, що наразі досудове врегулювання адміністративно-правових спорів проводиться на пробному рівні, тому автор розглядає два види вимог до її застосування (вимоги, які фактично існують на сьогодні та вимоги, які повинні бути визначені для сформованої моделі досудового врегулювання публічно-правового спору в майбутньому).

Дисертантом детально досліджено переговори як основний етап, який спрямований на досягнення рішення, яке задовольнить інтереси обох сторін і визначено основні форми переговорів, які охоплюють: 1) безпосередньо проведення переговорів між сторонами спору; 2) проведення переговорів через представників сторін; 3) проведення спільних переговорів із внесенням окремих етапів комунікації сторін (представників) і судді-посередника. Позитивним результатом переговорного етапу є укладення та підписання угоди щодо результатів врегулювання публічно-правових спорів.

У третьому розділі дисертації здійснено компаративний аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання альтернативного вирішення публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві та проаналізовано перспективи імплементації зарубіжного та міжнародного досвіду досудового врегулювання адміністративних спорів в Україні.

О. Кирій вдало дослідив зарубіжний досвід нормативно-правового регулювання альтернативного вирішення публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві і досудового врегулювання публічно-правових спорів в Канаді, США, Франції, Німеччині, інших країнах ЄС, на підставі чого сформулював вдалі висновки щодо перспектив імплементації зарубіжного та міжнародного досвіду досудового врегулювання адміністративних спорів в Україні.

Можна підтримати позицію автора щодо того, що відсутність ефективної політики щодо розповсюдження досудового врегулювання публічно-правових спорів і повільний темп його розвитку вимагають створення концепції належної процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, основною метою якої повинна стати модернізація системи публічного управління та вдосконалення адміністративного правосуддя через впровадження інноваційних методів мирного врегулювання публічно-правових спорів за допомогою досудового врегулювання публічно-правових спорів. Слід позитивно відзначити намагання дисертанта розробити складові такої концепції.

Заслуговують на увагу аргументи автора щодо того, що Україна має рухатися в напрямі імплементації всіх моделей медіації у врегулюванні адміністративно-правових спорів, використовуючи всі доступні засоби для підвищення довіри суспільства та збільшення попиту на процедуру досудового врегулювання спорів.

Робота містить пропозиції та теоретичні висновки, що заслуговують на

підтримку.

Сукупність одержаних результатів підтверджує виконання на належному рівні поставленого в дисертації наукового завдання щодо дослідження досудового врегулювання публічно-правових спорів в Україні як альтернативного судочинства методу вирішення адміністративно-правових спорів на основі медіації, виокремлення та встановлення характерних особливостей вказаного методу врегулювання спорів, а також розроблення та формулювання пропозицій щодо вдосконалення застосування досудового врегулювання адміністративно-правових спорів і його нормативно-правового регулювання, формулювання висновків та пропозицій, спрямованих на вдосконалення правового регулювання у досліджуваній сфері.

Практичне значення отриманих результатів полягає в можливості їх використання у:

- науково-дослідній сфері – для подальшого вивчення та вдосконалення теоретико-правових засад адміністративного правосуддя щодо досудового врегулювання публічно-правових спорів;
- правотворчості – з метою вдосконалення норм адміністративного процесуального права, у разі внесення змін і доповнень до норм Кодексу адміністративного судочинства України щодо процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів;
- правозастосуванні – результати дослідження можуть сприяти вдосконаленню процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів;
- освітньому процесі – під час викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративне процесуальне право», «Адміністративне судочинство», а також для підготовки підручників, посібників, практикумів та іншої додаткової навчальної літератури.

Зміст дисертації підтверджує, що дисертант володіє методологією наукової діяльності в галузі права та набув компетентності, необхідної для розв'язання значущих проблем у зазначеній галузі.

Зауваження щодо оформлення та змісту дисертації, запитання до здобувача

Необхідно звернути увагу здобувача на таке:

1. Не зрозумілою є мета розгляду теоретико-історичних засад досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, досліджених у підрозділі 1.1, оскільки за результатами такого розгляду не було зроблено ні узагальнюючих висновків, ні спроб інтерпретувати історичний матеріал у контексті сучасного правового регулювання чи виокремити історичні уроки. У зв'язку з цим залишається неясним, яке функціональне навантаження несе даний історико-теоретичний аналіз для дисертаційного дослідження.

2. На сторінці 34 автор стверджує, що «у науці наявні багато підходів до визначення поняття «метод», проте вони не суперечать один одному», після чого здійснює аналіз окремих дефініцій цього поняття. Висновок, сформульований наприкінці цього фрагмента, видається як логічно не пов'язаним із попереднім аналізом, так і концептуально дискусійним: *«метод – це логічно визначена система»*

3. Визначаючи поняття та ознаки досудового врегулювання адміністративно-правових спорів у підрозділі 1.3, автор робить посилання на значну кількість наукових робіт, проте наукові позиції подані фрагментарно, без належного узагальнення, порівняльного аналізу чи критичного осмислення, внаслідок чого попри великий обсяг зібраного матеріалу, підсумкове визначення досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як *«процедури, що базується на медіації, але проводиться офіційним представником державної влади – суддею»* викликає сумнів з точки зору логіки правової класифікації, не містить повноцінного концептуального підґрунтя, яке б інтегрувало різні підходи в єдину узгоджену позицію, є методологічно нечітким і нелогічним.

Крім цього, не можемо погодитися з позицією автора, що досудове врегулювання адміністративно-правових спорів це процедура, що базується на медіації. Наразі в Україні досудове врегулювання адміністративно-правових спорів регулюється нормами Кодексу адміністративного судочинства України, Податкового кодексу України, Митного кодексу України, Закону України «Про публічні закупівлі» тощо і здійснюється переважно через адміністративне оскарження, а не через медіацію. Адміністративне оскарження передбачає звернення до суб'єкта владних повноважень, який прийняв оскаржуване рішення, або до вищого за підлеглістю органу.

Медіація відповідно до Закону України «Про медіацію» від 16 листопада 2021 року № 1875-IX, це позасудова добровільна, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються запобігти виникненню або врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів, а досудове врегулювання спорів – це комплекс заходів, спрямованих на вирішення спору між сторонами без звернення до суду.

Досудове врегулювання спорів за угодою сторін може бути здійснено за допомогою медіації, але це не означає, що воно на ній базується.

Також не можна не вказати на протиріччя запропонованого автором визначення в тому аспекті, що метою досудового врегулювання адміністративно-правових спорів є не вирішення спору через владне рішення офіційного представника державної влади – судді, а досягнення згоди між сторонами через їхню взаємодію на основі добровільності та автономії волі.

4. Не можна не відмітити спірність деяких виокремлених автором ознак досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Так, добровільність не може бути віднесена до таких ознак, оскільки відповідно до законодавства України в ряді випадків досудове врегулювання адміністративно-правових спорів є обов'язковим. Крім цього, у переговорах між сторонами спору на стадії досудового врегулювання не обов'язково має діяти посередник, тим більше, суддя-медіатор.

5. Додаткового пояснення потребує теза, що на процедуру досудового врегулювання адміністративно-правових спорів як на юридичне явище поширюються загальноправові засади, а саме демократизм, враховуючи, що демократизм – це політичний режим, за якого народ є джерелом влади, а громадяни мають право брати участь у прийнятті рішень, що стосуються суспільства та держави.

6. В роботі автор часто використовує поняття «суддя-посередник (медіатор)», «суддя-посередник», проте із змісту незрозуміло, яку саме особу він має на увазі – суддю як представника державної влади, що має відповідати вимогам, визначеним Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (оскільки при визначенні авторської дефініції поняття «досудове врегулювання адміністративно-правових спорів» на сторінці 98, він пише, що це *«процедура, яка базується на основі медіації, але проводиться офіційним представником державної влади – суддею»*), чи спеціально підготовлену нейтральну, незалежну, неупереджену фізичну особу, яка проводить медіацію (медіатора), що має відповідати вимогам, визначеним Законом України «Про медіацію», яку дисертант називає «суддею».

7. Автор зазначає, що *«процедура досудового врегулювання публічно-правових спорів опосередковано врегульована нормами Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України «Про медіацію» та внутрішніми Положеннями окружних адміністративних судів про порядок проведення досудового врегулювання спорів конкретним судом»*, проте ґрунтовний аналіз норм правових актів, якими також врегульовується інші форми досудового врегулювання адміністративно-правових спорів (наприклад, Закону України «Про адміністративну процедуру», Податкового кодексу України, Митного кодексу України, Закону України «Про публічні закупівлі» тощо, де закріплюється порядок адміністративного оскарження) в роботі відсутній.

8. Не можна погодитися з пропозиціями автора щодо того, що основними процесуальними вимогами до застосування процедури досудового врегулювання публічно-правових спорів потрібно визначати *«отримання згоди сторін спору на проведення процедури досудового врегулювання публічно-правового спору»*. Як вже зазначалося раніше, досудове врегулювання спорів в ряді випадків має обов'язковий характер (наприклад, процедура адміністративного оскарження дій чи бездіяльності представників

податкових та митних органів). Право для контролюючих органів з надання згоди на розгляд скарг на дії їх представників, фактично скасовує цю обов'язковість, оскільки орган може відмовити у розгляді скарги без ґрунтовних причин, і це створить ризик зловживань з боку суб'єктів владних повноважень, які можуть уникати відповідальності, просто не надаючи згоду на розгляд скарги.

9. Запропонований дисертантом суб'єктний склад процедури досудового врегулювання адміністративно-правового спору та підходи до визначення моменту набуття сторонами спору статусу учасника досудового врегулювання адміністративно-правового спору є частково некоректним, оскільки вони ґрунтуються на припущенні, яке нами піддається критиці, що досудове врегулювання в адміністративному процесі в Україні зазвичай передбачає виключно медіацію за участю судді-посередника чи інших осіб (спеціалістів, перекладачів).

10. Додаткових аргументів потребує пропозиція щодо створення Служби досудового врегулювання адміністративно-правових спорів при Касаційному адміністративному суді у складі Верховного Суду, до компетенції якої входило б поширення та моніторинг досудового врегулювання спорів між органами публічної адміністрації та приватними особами, оскільки, на наш погляд, створення такої служби може розглядатися як втручання судової влади у функції виконавчої, що суперечить принципу розподілу влад, закріпленому у статті 6 Конституції України.

Проте, наведені зауваження носять дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи, аналіз змісту якої свідчить про цілісність і самостійність проведеного дослідження, його актуальність.

Відсутність порушення академічної доброчесності

Аналіз змісту дисертації вказує на дотримання здобувачем вимог академічної доброчесності. У роботі є посилання на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей; дотримано вимоги законодавства про авторське право і суміжні права, надано достовірну інформацію про методики і результати досліджень, джерела використаної інформації. У роботі не виявлено ознак академічного плагіату, фальсифікації та інших порушень, що могли б поставити під сумнів самостійний характер виконаного автором дисертаційного дослідження.

Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам

Зважаючи на викладене, можна дійти загального висновку, що дисертація на тему «Адміністративно-правові спори на стадії досудового врегулювання», яка підготовлена за спеціальністю 081 «Право», відповідає вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової

спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44, і автор дисертації – Кириї Олег Анатолійович заслуговує присудження наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

професор публічного та приватного права

Вищого навчального закладу

«Національна академія управління»

доктор юридичних наук, професор

Валерія РЯДІНСЬКА