

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Школика Андрія Михайловича на дисертацію Ємельянової Інни Іванівни на тему «Адміністративно-правові інструменти діяльності Міністерства юстиції України», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми. Актуальність дисертаційної роботи Ємельянової Інни Іванівни обумовлена тим, що Міністерство юстиції України є ключовим суб'єктом формування та реалізації державної правової політики, забезпечення функціонування інститутів правосуддя, нормативно-правового регулювання, правової експертизи, забезпечення захисту прав і свобод людини, реалізації державної реєстраційної та виконавчої політики, а також координації європейської інтеграції у сфері юстиції. У зв'язку з цим ефективність діяльності Міністерства юстиції значною мірою визначає якість публічного управління та адміністрування, стан законності та рівень захищеності прав громадян.

В умовах євроінтеграційного курсу України, цифрової трансформації публічної адміністрації, продовження реформування судової та правоохоронної систем, особливої ваги набуває питання удосконалення адміністративно-правових інструментів, які використовує Міністерство юстиції для реалізації своїх завдань та повноважень. Водночас сучасна правова доктрина демонструє фрагментарність наукових підходів до комплексного аналізу таких інструментів, їх класифікації, юридичної природи, ефективності впливу та механізмів удосконалення, що створює прогалини теоретичного й прикладного характеру.

Додаткової актуалізації темі надають масштабні інституційні трансформації у сфері юстиції, зокрема реформа органів примусового виконання рішень, системи державної реєстрації, безоплатної правової допомоги, пенітенціарної служби; підвищення вимог до прозорості, підзвітності та процесуальної якості рішень органів публічної влади, включно

з органами юстиції; виклики воєнного стану та післявоєнної відбудов. Усе це обумовлює потребу в адаптації адміністративно-правових механізмів діяльності Міністерства юстиції України до умов кризового управління та адміністрування, ефективної реалізації та захисту прав людини у надзвичайних умовах воєнного стану; запровадження цифрових сервісів у сфері юстиції (е-реєстри, електронні публічні послуги, цифрові ідентифікатори, автоматизовані виконавчі провадження), що вимагає наукового осмислення їх адміністративно-правового регулювання.

Важливим аспектом актуальності є також необхідність гармонізації законодавства України з правом Європейського Союзу, впровадження кращих загальноєвропейських практик у сфері юстиції, удосконалення правових інструментів адміністративного впливу, сервісної діяльності держави, адміністративного контролю та нагляду, що безпосередньо стосується компетенції Міністерства юстиції України.

Попри наявність окремих наукових напрацювань, комплексне дослідження саме системи адміністративно-правових інструментів діяльності Міністерства юстиції України, їх функціонального призначення та механізмів застосування, – дотепер не отримало системного наукового вирішення, що підкреслює своєчасність, наукову значущість та практичну затребуваність роботи.

Отже, обрана тема І.І. Ємельянової є актуальною, має істотну теоретичну цінність і вагомим практичне значення, відповідає потребам правової науки, сучасним викликам публічного управління та адміністрування у сфері юстиції та пріоритетам реформування правової системи України.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформованих в дисертації, та їхня достовірність. Загальний аналіз змісту дисертації свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, теоретичне і практичне значення для підвищення ефективності застосування адміністративно-правових інструментів діяльності Міністерства юстиції України, а також для проведення науково-дослідної і правотворчої

діяльності та у навчальному процесі.

Дисертація І.І. Ємельянової характеризується системним підходом до предмета дослідження. Визначені в роботі задачі дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає у визначенні застосування адміністративно-правових інструментів діяльності Міністерства юстиції України, а також формулюванні науково-обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо їх удосконалення. Структура повністю відповідає меті і задачам дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені авторкою.

Достатньо високий ступінь обґрунтованості результатів виконаного дослідження, що в концентрованому вигляді знайшли відображення у сформульованих здобувачем наукових положеннях, висновках і рекомендаціях, забезпечено методологічним і теоретичним обґрунтуванням його вихідних положень; використанням сучасних досягнень юридичної науки та широкої джерельної бази; здійсненням апробації основних концептуальних ідей і положень дослідження.

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації підтверджується їх апробацією у джерелах відкритого друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Проведена авторкою науково-дослідна робота є результатом її власних напрацювань, вдалою спробою окреслення застосування адміністративно-правових інструментів діяльності Міністерства юстиції України.

Переходячи до оцінки основних положень і висновків дисертації, варто зазначити, що в роботі порушені не розроблені раніше наукові та практичні задачі, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних теоретико-правових питань.

Новизна дослідження полягає, передусім, у постановці та актуалізації автором питання про необхідність теоретичного узагальнення та нового вирішення наукового завдання щодо визначення особливостей застосування

адміністративно-правових інструментів діяльності Міністерства юстиції України, окреслення проблем його практичної реалізації, формулювання пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері.

У дисертації використано сукупність загальнонаукових, спеціально-юридичних та міждисциплінарних методів наукового пізнання у їх адекватній пропорції, характерній для наукових робіт такого рівня.

Цікавим є авторський висновок, що адміністративно-правові засади – це системно впорядкований комплекс галузевих принципів (законність, пропорційність, відкритість, підзвітність, недискримінаційність, належне врядування тощо) та інституційно-процедурних орієнтирів, що визначають цілі, межі й допустимі способи публічно-владного впливу; натомість адміністративно-правове регулювання – це сукупність конкретних норм і процедур, якими ці засади операціоналізуються у практиці публічної адміністрації, що унеможливорює підміну принципів нормами й забезпечує методологічну коректність подальшого аналізу. Автором встановлено наявність таких підходів до тлумачення категорії «адміністративно-правові засади діяльності», де перший – інституційно-функціональний – включає до змісту цієї категорії мету створення та діяльності органу, систему принципів, завдань, функцій, повноважень, способів (методів, прийомів) роботи, організаційно-штатну структуру та відповідальність, а також форми, методи й напрями функціонування; другий – нормативістський – ототожнює адміністративно-правові засади з адміністративно-правовими нормами, за допомогою яких визначаються базові цінності, принципи, завдання, форми та методи нормотворчої й розпорядчої діяльності органів виконавчої влади для посилення владно-організуючого впливу та оптимізації внутрішньо організаційних процесів. Зроблено висновок, що обидва підходи мають евристичну цінність: інституційно-функціональний дозволяє побачити «архітектоніку» публічної адміністрації, тоді як нормативістський – її позитивно-правове наповнення.

Необхідно підтримати авторку в обґрунтуванні нею підходу, що у доктрині інструмент публічного адміністрування розуміють як зовнішню форму реалізації однорідних за своїм змістом і юридичною природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, при цьому його застосування відбувається виключно в межах та у спосіб, визначених законом для відповідного суб'єкта, і спрямоване на досягнення наперед окресленого, суспільно значущого результату публічного управління та адміністрування.

За допомогою дескриптивного методу наукового пізнання автору вдалося визначити, що кожний конкретний інструмент у практиці Міністерства юстиції України доцільно описувати крізь використання «паспорта інструменту», що включає: правову підставу; компетентний орган чи посадову особу; ціль застосування; очікуваний результат; ключові ризики (у т. ч. для прав людини і даних); механізми внутрішнього й зовнішнього контролю; доступні способи адміністративного та судового оскарження. Визначено, що така паспортизація забезпечує підвищення передбачуваності, відтворюваності та якості правозастосування, уможливорює порівняльний аналіз інструментів і сприяє уніфікації практики в межах єдиного публічно-правового стандарту.

Варто підтримати висновок авторки про полівалентність підходів до розуміння змісту правотворчості як теоретико-правової категорії: від процедурно-технічного процесу ухвалення нормативних рішень до комплексної інституційної діяльності, що охоплює ідентифікацію регуляторних потреб, нормопроекування, експертизу, прийняття, систематизацію та ревізію норм.

Позитиво варто оцінити також позитцію про те, що загальними цілями застосування дозвільно-реєстраційних та контрольних адміністративно-правових інструментів діяльності Міністерства юстиції України є забезпечення принципів юридичної визначеності і публічності, що досягається у реалізації таких процедур, як посвідчення юридичних фактів і прав у державних реєстрах, що наділяє дані презумпцією достовірності та забезпечує

передбачуваність правовідносин; захист прав людини і власності, що пов'язується із створенням надійних механізмів підтвердження і захисту суб'єктивних прав особи (майнових та особистих немайнових); гарантування верховенства права та належного врядування, що має базуватися на дотриманні принципів процедурної справедливості, пропорційності і рівності доступу до адміністративних послуг; зменшення корупційних ризиків через функціонування механізмів відкритості даних, аудиту дій посадових осіб і професійного контролю у сферах нотаріату, виконавчого провадження, банкрутства.

У дисертації сформульовано й низку інших цікавих та корисних положень та висновків.

Повнота викладу основних результатів у наукових фахових виданнях. Основні наукові результати дисертації відображено у 8 наукових працях, з них: 4 у наукових фахових виданнях України; 1 – у зарубіжному науковому періодичному виданні; 3 – у інших виданнях, які відтворюють основний зміст і наукові результати дисертації та відповідають нормативним вимогам Міністерства освіти і науки України.

Практичне значення роботи і використання результатів дослідження полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у: *науково-дослідній діяльності* – для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики; *правотворчій діяльності* – з метою вдосконалення процесів формування застосування адміністративно-правових інструментів діяльності Міністерства юстиції України; *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення режиму застосування адміністративно-правових інструментів діяльності Міністерства юстиції України; *навчальному процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», а також їх викладання студентам закладів вищої освіти.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертаційної роботи

та автореферату. Разом з тим, визнаючи загалом високий теоретичний рівень дисертації І.І. Ємельянової та її практичне значення, варто зазначити, що це не виключає можливості критично підійти до окремих позицій, висловлених здобувачкою у роботі та зупинитися на деяких конкретних зауваженнях і побажаннях.

1) У роботі використано значну кількість адміністративно-правових понять, водночас спостерігається певна термінологічна нерівномірність. Деякі ключові категорії – зокрема «адміністративно-правові інструменти», «адміністративний механізм», «адміністративні процедури» – вживаються майже як синоніми, натомість їх системне відмежування й узгоджена класифікація могли б значно підвищити теоретичну чіткість дослідження. Ба більше, окремі вжиті у тексті словосполучення прямо суперечать категоріям, застосованим у чинному законодавстві України. Це стосується, зокрема, категорії «нормативний адміністративний акт у сфері позасудової юстиції» (с. 46 та ін.), адже поняття нормативного акта та адміністративного акта сьогодні чітко розмежовано в національному законодавстві.

2) Загалом дисертація відображає застосовану в Україні гібридну модель Міністерства юстиції України, що з одного боку, виконує політичні та нормотворчі функції, а з іншого – здійснює публічне управління та адміністрування у відповідній сфері. Однак відмежування функції формування державної політики аналізованого Міністерства від інших його функцій не здійснено достатньо чітко, а висвітлюється в загальному масиві як один із багатьох напрямів діяльності цього органу.

3) У роботі проведено чималу роботу з аналізу надзвичайно широкого спектру повноважень Міністерства юстиції України, закріплених у чинних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах, інакше кажучи, зафіксовано існуючий правовий статус цього центрального органу виконавчої влади. Проте дисертаційні дослідження з права не повинні обмежуватись констатацією чинного стану правового регулювання, а виявляти його недоліки та формувати пропозиції щодо удосконалення. В

контексті різновекторних напрямів діяльності Міністерства юстиції України у роботі могло б бути більше бачення розвитку цього органу та відповідних змін у нормативно-правовому забезпеченні.

4) Чимало уваги в дисертації приділено відносинам Міністерства юстиції України з громадськістю, проте питання практичних механізмів міжвідомчої взаємодії у межах системи публічної адміністрації розкрито недостатньо глибоко. В умовах децентралізації, цифровізації та євроінтеграції ефективність адміністративно-правових інструментів багато в чому залежить від узгодженості дій між центральними органами виконавчої влади, місцевими військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Було б корисно доповнити роботу конкретними моделями координації (наприклад, описати структуру міжвідомчих рад, алгоритми обміну інформацією через реєстри, механізми узгодження повноважень) і проаналізувати потенційні конфліктні точки та шляхи їхнього вирішення. Таке доповнення посилювало б практичну значущість дослідження й надало б дієвий інструментарій для імплементації рекомендацій;

5) Праця містить певні рекомендації щодо удосконалення інструментів Міністерства юстиції України, проте недостатньо уваги приділено методиці їх оцінки. Для того, щоб запропоновані заходи мали вимірювану практичну цінність, доцільно формалізувати систему індикаторів ефективності (кількісних та якісних), джерел даних і процедуру моніторингу. Більш ґрунтовна емпірична частина – наприклад, результати опитувань працівників органів юстиції або аналіз кейсів впровадження цифрових рішень – допомогла б підтвердити припущення та виявити несподівані ризики чи бар'єри. Було б добре додати приклади заповнення методики оцінки на реальному чи змодельованому кейсі, що зробить висновки більш практично орієнтованими і зручними для використання в практичній правозастосовній діяльності.

Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка носить самостійний і творчий характер, має наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань,

насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та власний підхід до її розгляду дисертанткою.

Усе викладене дає підставу для висновку про те, що дисертаційна робота **Ємельянової Інни Іванівни** на тему «Адміністративно-правові інструменти діяльності Міністерства юстиції України», яка подана на здобуття ступеня кандидата юридичних наук, за актуальністю, ступенем новизни, науковим рівнем та практичною цінністю, змістом та оформленням повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – **Ємельянова Інна Іванівна** – заслуговує на підставі прилюдного захисту на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного
та фінансового права
Львівського національного університету
імені Івана Франка

А.М. Школик

