

ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук

Білак Наталії Ігорівни 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 дисертаційного дослідження Ємельянової Інни Іванівни на тему «Адміністративно-правові інструменти діяльності Міністерства юстиції України» зумовлена необхідністю глибокого теоретичного осмислення та практичного вдосконалення механізмів реалізації державної правової політики. Із впровадженням воєнного стану в Україні, значення цієї роботи значно посилилося, оскільки Міністерство юстиції України набуло ключової ролі у забезпеченні стійкості державного апарату та захисті національних інтересів, використовуючи свої адміністративно-правові інструменти для вирішення низки критичних завдань.

Наразі Міністерство юстиції України виступає ключовим суб'єктом формування та реалізації державної політики (зокрема правової; з питань банкрутства і запобігання неплатоспроможності боржників; у сфері виконання кримінальних покарань та пробації), виконуючи широкий спектр повноважень – від державної реєстрації, правотворчої експертизи, забезпечення виконання судових рішень, регулювання діяльності нотаріату та забезпечення роботи у сфері архівної справи і діловодства, до утримання військовополонених та стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції.

Таким чином, аналіз існуючих та розробка нових, адаптованих до нових викликів, адміністративно-правових інструментів Міністерства юстиції України є необхідним для зміцнення правової основи національної безпеки та повоєнної відбудови. Окрім цього, ефективність та законність його діяльності значною мірою визначається якістю застосовуваного інструментарію, отже наукове осмислення та

систематизація наявного інструментарію мають безпосередній вплив на правову визначеність, захист прав громадян та функціональність публічної адміністрації.

Водночас сучасний етап розвитку державного управління в Україні характеризується інтенсивною цифровізацією сервісів, реформами судової та адміністративної сфер, наближенням національного регулювання до європейських стандартів та підвищеною увагою до захисту прав людини, що породжує нові виклики: необхідність нормативної визначеності алгоритмів прийняття рішень, забезпечення кібербезпеки і захисту персональних даних, балансування між імперативними й сервісно-орієнтованими функціями Міністерства юстиції України, а також уникнення регуляторної фрагментації. У таких умовах теоретична розробка понять, ознак і класифікації адміністративно-правових інструментів та практична розробка механізмів їх застосування є необхідними для підвищення інституційної спроможності Міністерства юстиції України.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами, грантами.

Дисертація виконана у межах п. 16 Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року (затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019), напряму 2 Національної економічної стратегії на період до 2030 року (затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 р. № 179), Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки (затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р).

У дисертації використано сукупність загальнонаукових, спеціально-юридичних та міждисциплінарних методів наукового пізнання. Методологічну основу становить загальнонауковий діалектичний метод, що дав змогу з'ясувати сутність, внутрішні суперечності й динаміку адміністративно-правових інструментів у діяльності Міністерства юстиції України, а також їх еволюцію у системі публічної влади (підрозділи 1.1–1.3). Методи системного та структурно-функціонального аналізу застосовано для інституційного аналізу Міністерства юстиції України як центрального органу виконавчої влади, визначення його структури, функцій та зв'язків з іншими суб'єктами публічної адміністрації; для виявлення функціональної

ролі окремих інструментів і їх взаємодії (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1–2.3). Методи класифікації та групування використано для виокремлення родових і видових ознак, побудови науково обґрунтованої класифікації адміністративно-правових інструментів Міністерства юстиції України, а також для опису стадій їх застосування (підрозділи 1.3, 2.1–2.3). Функціональний метод забезпечив дослідження процедурного аспекту застосування адміністративно-правових інструментів у нормотворчості, у сфері надання дозвільно-реєстраційних послуг, у контролі та у комунікації з громадськістю (підрозділи 2.1–2.3). Методи аналізу і синтезу, індукції та дедукції використано для виокремлення ключових тенденцій, проблем та факторів ефективності застосування інструментів, а також для формулювання узагальнень і висновків (підрозділи 1.2–1.3, 2.1–2.3). З-поміж спеціально-юридичних методів застосовано: формально-догматичний (юридико-технічний) метод – для аналізу і систематизації конституційних, законодавчих та підзаконних норм, що визначають статус, компетенцію та процедури Міністерства юстиції України; для розкриття нормативного змісту окремих інструментів, ідентифікації прогалин і колізій, формулювання пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання (підрозділи 1.2, 2.1–2.2); герменевтичний та логіко-правовий методи – для тлумачення термінології, побудови авторських дефініцій категорій «адміністративно-правовий інструмент», «адміністративна послуга», «контрольний інструмент», а також для перевірки внутрішньої узгодженості понять (підрозділи 1.3, 2.1–2.2); метод узагальнення правозастосовної практики – для аналізу типових справ щодо оскарження рішень та дій Міністерства юстиції України у сфері реєстрації, нотаріату, контролю та публічних консультацій; для виявлення практичних проблем і вироблення пропозицій (підрозділи 2.1–2.3).

Науково-теоретичним підґрунтям для виконання дисертації слугували загальнотеоретичні наукові праці, розробки фахівців у галузі адміністративного, конституційного та інших галузей права.

Нормативну основу роботи становлять: Конституція України, нормативно-правові акти Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, органів

місцевого самоврядування, а також міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Основні наукові положення, висновки та результати дисертаційної роботи опубліковано дисертанткою самостійно 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 визначеним вимогам.

Високий науковий рівень публікацій здобувачки засвідчується тим, що у них продемонстровано високий рівень теоретичної підготовки, всебічність розуміння проблем, що виникають в системі адміністративно-правових інструментів діяльності Міністерства юстиції України, оригінальність мислення та здатність його до самостійної наукової роботи і формування ефективних шляхів визначення окреслених наукових проблем.

Результати дисертаційного дослідження І.І. Ємельянової характеризуються високим ступенем новизни представлених результатів. Так, наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертація є однією із перших комплексних наукових праць з вивчення проблеми реалізації адміністративно-правових інструментів діяльності Міністерства юстиції України. У результаті дослідження її авторкою сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій і висновків, зокрема:

- цілісне бачення нормотворчих адміністративно-правових інструментів Міністерства юстиції України як юридично визначеного і процедурно врегульованого способу зовнішнього вираження публічної волі, спрямованого на встановлення загальнообов'язкових правил поведінки в межах предмета відання органу, що дозволило їх відмежувати від правозастосовних індивідуальних актів за ключовими ознаками: адресністю, характером приписів та кратністю застосування;
- встановлено систему дозвільно-реєстраційних та контрольних адміністративно-правових інструментів Міністерства юстиції України, що охарактеризовано через виділення предметних сфер їх реалізації, де виокремлено: державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських

формувань; державну реєстрацію речових прав та їх обтяжень на нерухоме майно; державну реєстрацію актів цивільного стану; надання дозволу на здійснення нотаріальної діяльності та здійснення державного контролю за її реалізацією; дозвільну та контрольну діяльність у сфері виконавчого провадження; дозвільну та контрольну діяльність у сфері здійснення процедур банкрутства та відновлення платоспроможності боржника, яка розкривається шляхом обґрунтування функціональних цілей їх застосування;

– удосконалено підходи до здійснення класифікації адміністративно-правових інструментів, де виокремлено такі критерії, як: юридична природа та форма вираження (нормотворчі інструменти; правозастосовні індивідуальні інструменти; консенсуальні публічно-правові інструменти; програмно-планувальні інструменти; акти-дії (фактичні дії) та матеріально-технічні операції); функції в управлінському впливі (регуляторні (нормотворчі); дозвільні та реєстраційні; наглядові та контрольні; превентивні; припинювальні та забезпечувальні; санкційні; сервісні; оціночні та експертні; моніторингові та ревізійні); ступінь владності та дискреції (імперативні; диспозитивні та консенсуальні; змішані); предметні напрями (інструменти, що застосовуються у сфері нотаріату; інструменти у сфері державної реєстрації; інструменти у сфері банкрутства; інструменти у сфері застосування санкцій та стягнення активів; інструменти у сфері виконання рішень та інших сферах);

– дістали подальшого розвитку: доктринальне розуміння адміністративно-правового статусу Міністерства юстиції України шляхом обґрунтування його як функціонально-ціннісної категорії, що поєднує нормативно закріплені права, обов'язки, завдання й функції із цільовим призначенням – забезпеченням справедливості, охороною людської гідності та запобіганням порушенням прав і свобод у сфері виконавчої влади, а також концептуальна модель адміністративно-правового інструментарію Міністерства юстиції України як процедурно-нормативної конструкції, що поєднує матеріально-правові приписи й адміністративні процедури та варіюється залежно від напрямку діяльності (нормотворчість; дозвільно-реєстраційні дії; контроль і нагляд; спеціальні режими).

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у:

- *науково-дослідній сфері* – висновки й пропозиції щодо покращення механізму застосування адміністративно-правових інструментів Міністерством юстиції України можуть бути основою для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики;
- *правотворчій діяльності* – для вдосконалення нормативно-правової основи створення якісної реалізації адміністративно-правових інструментів Міністерства юстиції України;
- *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення діяльності підрозділів Міністерства юстиції України щодо реалізації адміністративно-правових інструментів у межах його компетенції;
- *навчальному процесі* – під час викладання у вищих навчальних закладах дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративно-процесуальне право», підготовки підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу, а також статей і наукових повідомлень.

Відсутність порушень академічної доброчесності. У ході аналізу дисертаційного дослідження та наукових публікацій, фактів порушень академічної доброчесності не виявлено. У дисертації не виявлено текстових запозичень, використання ідей, наукових матеріалів і результатів інших авторів без посилання на джерела та інших випадків порушення академічної доброчесності. Дисертація відповідає вимогам, які пред'являються до дисертаційних досліджень, є оригінальною, самостійною, завершеною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати.

Оцінка змісту дисертації, її завершеності в цілому. Структура дисертаційної роботи, обрана з урахуванням теоретичних та практичних аспектів проблеми, сприяла належному висвітленню предмету дисертаційної роботи, забезпечила обґрунтованість основних положень роботи, засвідчила наукову та практичну

значущість дисертації, високий рівень отриманих у процесі дослідження результатів, вміння належним чином аргументувати обрану наукову позицію.

Оцінюючи позитивно рецензовану дисертаційну роботу, необхідно вказати на наявність низки положень, які не в повній мірі обґрунтовані, або наділені дискусійним характером. Так:

1) в дисертації ґрунтовно окреслено стадії нормотворчого процесу й проведено класифікацію інструментів, проте варто відзначити про недостатність приділення уваги практичним наслідкам процедурної фрагментації всередині Міністерства юстиції України. На сьогодні є випадки за яких структурні підрозділи міністерства інструментально й методологічно підходять по різному до нормопроектної роботи, що породжує ризики неоднорідності якості текстів, посилань і мотивувань. З огляду на що, виникає потреба у проведенні глибокого аналізу існуючих внутрішніх регламентів Міністерства юстиції України, виявлення розбіжностей та вироблення пропозицій уніфікованого «стандарту нормопроектування». Таке практико-орієнтоване доповнення покликане підсилити рекомендаційну частину роботи й сприяти підвищенню передбачуваності та якості підзаконних актів;

2) авторка слушно відзначає роль пост нормативного моніторингу, однак у роботі бракує конкретизації методики оцінки регуляторного впливу для підзаконних нормативно-правових актів Міністерства юстиції України. Невизначеність у наборі індикаторів, джерелах даних і процедурах збору ускладнює перевірку ефективності запропонованих інструментів. Доцільно запропонувати набір мінімальних показників ефективності (зокрема, час розгляду реєстраційних заяв, частоту скасування, кількість скарг, тощо), а також процедуру вибіркового пост нормативного аудиту. Практичне включення змодельованого прикладу оцінювання («паспорт інструмента» із заповненими показниками) зробило б висновки більш імплементаваними і корисними для адміністрування;

3) дисертантка детально описує дуалістичну модель виконавчого провадження. Водночас слід звернути увагу, що відсутність чітких правил координації між державними і приватними виконавцями породжує дублювання дій,

колізії щодо пріоритетів і ускладнює здійснення зведеного провадження. Крім того, механізм електронного арешту коштів і наскрізної інтеграції з банками досі не реалізований у повному обсязі, що стримує оперативність виконання, про що у роботі не зазначено;

4) дисертаційне дослідження демонструє належний рівень володіння загальнонауковими та спеціальними методами, проте певним аспектом, що потребує подальшого підсилення, є деталізація емпіричної складової методології. У роботі доцільно було б чіткіше відобразити, які саме дані слугували основою для практичних висновків щодо ефективності адміністративно-правових інструментів Міністерства України, у який спосіб здійснювалося їх опрацювання та узагальнення, а також які обмеження супроводжували проведений аналіз. Зокрема, роботу додатково зміцнив би опис вибіркового критерію при аналізі скарг, реєстраційних дій або дисциплінарної практики, методики інтерпретації статистичних коливань у роботі реєстрів, а також пояснення причин, з яких не використовувалися окремі методи (наприклад, анонімне опитування користувачів сервісів, інтерв'ювання державних реєстраторів чи організаційний аналіз часових метрик). Така конкретизація не ставить під сумнів одержані результати, однак дозволила б в більшій мірі продемонструвати відтворюваність наукового дослідження та можливість масштабування методики на аналогічні правові інститути.

Однак, зазначені зауваження не впливають на загальне позитивне враження від дисертаційної роботи Ємельянової Інни Іванівни і не знижують її методичної та науково-практичної значущості.

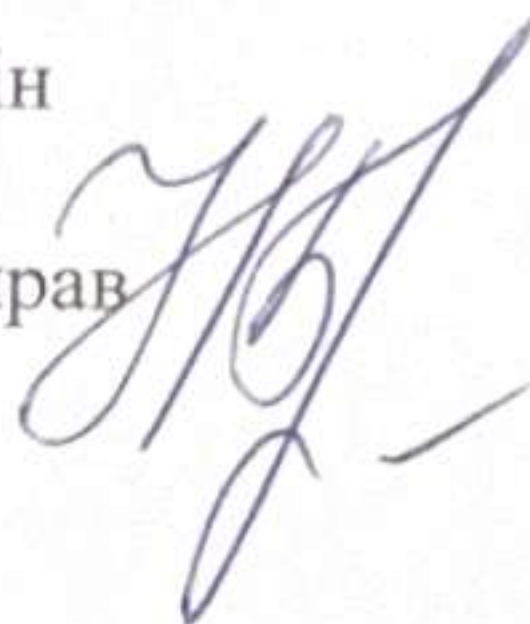
Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертація Ємельянової Інни Іванівни на тему «Адміністративно-правові інструменти діяльності Міністерства юстиції України» є самостійною завершеною науково-дослідною працею, у якій отримані нові обґрунтовані результати, що вирішують важливе для науки адміністративного права, а також рекомендації щодо удосконалення нормативних засад досліджуваного інституту.

Таким чином є підстави вважати, 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 відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її авторка – Ємельянова Інна Іванівна заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Офіційний опонент:

кандидат юридичних наук,
викладач кафедри кримінально-правових дисциплін
Інституту права та безпеки
Одеського державного університету внутрішніх справ



Наталія БІЛАК

Підпис Білак Н.І. засвідчую:

Перший проректор Одеського державного
університету внутрішніх справ
полковник поліції




Максим КОРНІЄНКО