

ВІДГУК
офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора
Рядінської Валерії Олександрівни на дисертацію
Писаренко Олександри Валеріївни на тему «Адміністративно-правові
засади застосування адміністративного договору у діяльності місцевих
органів публічної адміністрації», подану до захисту у разову
спеціалізовану вчену раду на здобуття ступеня доктора філософії в галузі
знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність обраної теми

Актуальність дисертаційного дослідження «Адміністративно-правові засади застосування адміністративного договору у діяльності місцевих органів публічної адміністрації» зумовлюється комплексом сучасних трансформаційних процесів у сфері публічного управління та адміністративного права.

У сучасних умовах розвитку правової системи України спостерігається відхід від традиційної імперативної (владно-розпорядчої) моделі діяльності органів публічної адміністрації до більш гнучких, партнерських форм взаємодії. Це обумовлено як внутрішніми реформами системи публічного управління, так і зовнішніми євроінтеграційними процесами, що передбачають впровадження принципів належного врядування, субсидіарності та децентралізації. У цьому контексті особливого значення набуває адміністративний договір як інструмент узгодження публічних і приватних інтересів, що дозволяє забезпечити більш ефективно, гнучке та результативне виконання функцій публічної адміністрації.

Крім того, актуальність теми обумовлена відсутністю системного законодавчого регулювання адміністративних договорів в Україні. Наявні норми мають фрагментарний характер і не формують цілісного правового інституту, що породжує проблеми правозастосування, неоднозначність судової практики та ризики зловживань. У зв'язку з цим виникає об'єктивна потреба у розробці концептуальних адміністративно-правових засад застосування адміністративного договору, визначенні його видів, процедур укладення, виконання та контролю, а також меж допустимості договірного регулювання у публічно-правовій сфері.

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

Представлена до захисту дисертаційна робота О. Писаренко є першим комплексним дослідженням, в якому на основі всебічного аналізу наукових джерел, нормативно-правових актів та судової практики здійснено теоретичне обґрунтування та розробку пропозицій щодо подальшого вдосконалення

законодавства, яким урегульовано адміністративно-правові засади застосування адміністративного договору у діяльності місцевих органів публічної адміністрації.

Дисертантці вдалося досягти значних наукових результатів, про що свідчить відповідна кількість положень, які подаються для оприлюднення вперше, удосконалені та дістали подальшого розвитку. Особливо хотілося б відмітити:

визначення стадій укладення адміністративних договорів, а саме: а) організаційної (підготовчої) стадії; б) проведення конкурсного відбору у з метою встановлення переможця з яким буде укладено адміністративний договір у випадках, передбачених законодавством; в) погодження проєкту адміністративного договору із органом публічної адміністрації, який здійснює реалізацію державної політики у сфері, в якій укладається адміністративний договір, погодження умов та сторін договору у випадках, якщо законодавством передбачене таке погодження; г) оформлення договірних правовідносин, підписання адміністративного договору та погодження його із зацікавленими органами; у разі проведення конкурсного відбору з метою встановлення переможця з яким буде укладено адміністративний договір – цій стадії передую оголошення результатів конкурсного відбору і проведення переговорів з метою досягнення згоди щодо умов, не передбачених законодавчо та умовами конкурсного відбору; д) виконання адміністративного договору, включаючи вчинення заходів місцевим органом публічної адміністрації, пов'язаних із здійсненням контролю за належним виконанням умов договору;

класифікацію адміністративних договорів за участю місцевих органів публічної адміністрації, а саме: а) за сферами діяльності органів публічної адміністрації, для реалізації яких є можливим укладення адміністративних договорів (за змістом); б) залежно від суб'єктного складу (за характером взаємовідносин між сторонами); в) за характером приписів у адміністративних договорах;

окреслення ознак договору про співробітництво територіальних громад (укладання виключно місцевими органами публічної адміністрації, чітка визначеність у законодавстві процедури укладення договору, істотних умов договорів, форми співробітництва територіальних громад, а також підстав припинення таких договорів);

виокремлення переліку істотних умов договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування та обґрунтування пропозиції доповнити їх умовою про здійснення місцевим органом публічної адміністрації контролю за виконанням перевізником умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування.

При цьому сам зміст дисертаційного дослідження дає підстави

стверджувати про їх наукову обґрунтованість.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до наукової теми Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова на 2017–2026 роки «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (державний реєстраційний номер 01178U000103), наукової теми кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (номер державної реєстрації 0123U102955) та згідно з планом науково-дослідної роботи Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова.

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

Ґрунтований аналіз дисертації та опублікованих праць О. Писаренко 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 засад застосування адміністративного договору у діяльності місцевих органів публічної адміністрації.

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

Структура рукопису, запропонована здобувачкою, 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 діалектичний, метод формальної логіки, структурно-логічний метод, системно-функціональний метод, методи аналізу і синтезу, компаративний метод, які дали змогу визначити особливості адміністративно-правових засад застосування адміністративного договору у діяльності місцевих органів публічної адміністрації.

Особливо варто відзначити нормативну та емпіричну основу дисертації, яку склали Конституція України, законодавчі й підзаконні нормативно-правові

акти України та зарубіжних країн, що регламентують питання застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації, а також склали монографічні видання та публікації у періодичних виданнях.

Дисертанткою опрацьовано значну кількість вітчизняних та зарубіжних ресурсів (151 джерело), серед яких чимало праць авторитетних науковців. Зазначене свідчить про високий рівень обізнаності автора у питаннях, досліджених у роботі.

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 сім 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. Писаренко здійснено ґрунтовний аналіз теоретико-правових засад визначення адміністративного договору як інструменту діяльності публічної адміністрації. Визначено теоретико-правові проблеми визначення поняття адміністративного договору у правовій доктрині. Досліджено правові аспекти визначення правової природи адміністративного договору, його істотних умов та процедури укладення. Виокремлено доктринальні підходи до класифікації адміністративних договорів за участю місцевих органів публічної адміністрації.

Можна позитивно відзначити виокремлення авторкою наукові підходи до визначення поняття та природи адміністративного договору, що склалися в адміністративно-правовій доктрині (формальний, функціональний, комплексний, суб'єктний, методологічний, договірний, змістовний та компетенційно-установчий підходи) і розкриття їх сутності.

Таким, що заслуговує на підтримку, можна вважати визначені дисертанткою ознаки адміністративного договору, що дозволяють вирізнити його від адміністративних актів, інших інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації, інших договорів (публічність, пов'язаність прав та обов'язків місцевого органу публічної адміністрації із визначеними в законодавстві повноваженнями цих органів, що можуть бути здійснені в договірному порядку, виключна поймаєнованість адміністративних договорів,

обов'язкова суб'єктність (місцевий орган публічної адміністрації є обов'язковою стороною адміністративного договору), відносна свобода укладення (обмежена вимогами законодавства щодо встановлення умов участі у процедурі укладення договору), порушення балансу у правах та обов'язків сторін, можливість субсидіарного застосування цивільного права у випадках, не врегульованих законодавством про адміністративні договори та про адміністративну процедуру, підвищені вимоги до форми та змісту адміністративних договорів, виключна підсудність тощо.

Другий розділ роботи присвячений особливостям застосування окремих видів адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації, в якому автор зосереджує увагу на дослідженні особливостей застосування окремих адміністративних договорів про розмежування компетенції, делегування публічно-владних управлінських функцій, визначення порядку взаємодії та перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів і правовим аспектам застосування окремих адміністративних договорів, які укладаються замість прийняття адміністративного акта у адміністративно-процедурних правовідносинах.

Важливим є висновки дисертанта, щодо визначення ознак договору про співробітництво територіальних громад, особливостей договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування, охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини, на щойно виявлені об'єкти культурної спадщини чи їх частини.

У третьому розділі дисертації, присвяченому проблемам та перспективам удосконалення правового регулювання застосування адміністративних договорів за участю місцевих органів публічної адміністрації, здійснено аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання застосування адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації та визначенню напрямів удосконалення законодавства України, яким регламентовано особливості застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації.

О. Писаренко досить вдало дослідила зарубіжний досвід застосування адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації, особливу увагу приділивши аналізу законодавства інших держав Європейського Союзу щодо застосування адміністративних договорів органами публічної адміністрації, в тому числі й місцевими.

Можна підтримати позицію автора щодо того, що до напрямів удосконалення законодавства України, яким регламентовано особливості застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації доцільно віднести положення про здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері автомобільного транспорту на відповідній території, за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами транспорту у порядку,

встановленому місцевими органами публічної адміністрації,

Робота містить пропозиції та теоретичні висновки, що заслуговують на підтримку.

Сукупність одержаних результатів підтверджує виконання на належному рівні поставленого в дисертації наукового завдання щодо визначення на основі аналізу законодавства України, інших держав, узагальнення досягнень адміністративно-правової доктрини адміністративно-правових засад застосування адміністративного договору у діяльності місцевих органів публічної адміністрації, виявлення основних теоретичних та прикладних проблем, а також формування наукових висновків та пропозицій стосовно вдосконалення чинного адміністративного законодавства у даній галузі дослідження з урахуванням європейського досвіду застосування адміністративного договору місцевими органами публічної адміністрації.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації основні положення і висновки можуть бути використані:

у науково-дослідній діяльності – як основна для наступних наукових досліджень адміністративно-правових засад застосування адміністративного договору у діяльності місцевих органів публічної адміністрації;

у правозастосовчій практиці – для вдосконалення діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні у сфері застосування адміністративних договорів;

у навчальному процесі – під час викладання навчальних дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право», «Адміністративне право», «Адміністративне процесуальне право», «Теорія та практика адміністративного судочинства».

Зміст дисертації підтверджує, що дисертантка володіє методологією наукової діяльності в галузі права та набула 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. Авторка, розкриваючи концепцію договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування, визначає його як особливу форму вираження публічного адміністрування, особливий інструмент діяльності публічної адміністрації, за допомогою якого впроваджується диспозитивний метод правового регулювання правовідносин щодо організації перевезень на маршрутах загального користування між місцевими органами публічної адміністрації та перевізником, правовий акт органу публічної адміністрації, що здійснює

індивідуально-правове регулювання правовідносин публічно-правового характеру (пункт 1 наукової новизни). В той же час у пункті 6 наукової новизни здобувачка визначає поняття адміністративного договору лише через категорії правового акту органу публічної адміністрації. Дисертантці слід пояснити свою позицію щодо розуміння сутності адміністративного договору та більш детально її обґрунтувати.

2. У пункті 8 наукової новизни О. Писаренко, визначаючи перелік ознак адміністративного договору, виділяє таку його ознаку, як публічність. Проте поняття «публічність адміністративного договору» у дисертації залишилося нерозкритим. Авторці слід пояснити сутність цього поняття.

3. Поза увагою дослідниці залишилося питання, в яких саме випадках можливе субсидіарне застосування цивільного законодавства до правовідносин, врегульованих адміністративними договорами.

4. У пункті 2 наукової новизни авторка пише, що нею визначено принципи здійснення місцевим органом публічної адміністрації контролю за виконанням перевізником умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування і до таких принципів вона відносить: проведення перевірок за умови попередження перевізника про таку перевірку у разі її плановості або за умови наявності даних, що свідчать про порушення умов договору перевізником (усні або письмові скарги, дані моніторингу, дані, отримані від засобів масової інформації тощо); надання можливості перевізнику надати необхідні пояснення та пропозиції до акту перевірки; викладення результатів перевірки виключно у акті перевірки, який є самостійною підставою для подальшого усунення виявлених порушень перевізником, ініціювання дострокового розірвання договору чи притягнення перевізника до відповідальності, передбаченої в договорі.

Проте зазначені авторкою положення не можуть бути віднесені до принципів здійснення контролю, оскільки за своєю правовою природою вони не відображають вихідні, основоположні засади відповідної діяльності, а мають характер процедурних вимог чи організаційно-процесуальних правил. Зокрема, такі елементи, як попередження перевізника про проведення перевірки, надання можливості надати пояснення, а також оформлення результатів перевірки у вигляді акта, є конкретними процесуальними діями та етапами здійснення контролю, які регламентують порядок його реалізації, але не визначають його сутнісні засади. Принципи ж, натомість, повинні мати більш загальний, універсальний характер, відображати керівні ідеї та цінності діяльності.

Водночас, 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 здобувачкою 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 засади застосування адміністративного договору у діяльності місцевих органів публічної адміністрації», 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 авторка дисертації – Писаренко Олександра Валеріївна 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