

До Спеціалізованої вченої ради
ДФ 70.895.046
Хмельницького університету управління та
права імені Леоніда Юзькова
29013, м. Хмельницький, вул. Героїв
Майдану, 8

ВІДГУК

офіційного опонента

**докторки юридичних наук, професорки Рядінської Валерії Олександрівни
на дисертацію Михайлова Олександра Олександровича на тему:
«Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної
адміністрації в Україні»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії з
галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Запобігання зловживанням влади, корупції та іншим формам недобросовісної поведінки суб'єктів публічної адміністрації та їх службовців, дотримання ними вимог законів, ефективне та раціональне використання бюджетних ресурсів, підвищення якості та результативності роботи таких суб'єктів забезпечується наявністю ефективного контролю за діяльністю публічної адміністрації, який є важливим елементом демократичного суспільства, що допомагає забезпечити відповідальність, прозорість та ефективність управління в інтересах громадян.

Одним з найефективніших видів контролю за діяльністю публічної адміністрації є судовий контроль. З набуттям незалежності Україна розпочала формування власної системи судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, пройшовши значний шлях у цьому напрямку, проте про остаточне його створення говорити передчасно, а отже наукові дослідження у цьому напрямку дуже важливі. Це обумовлює актуальність представленої О.О. Михайловим роботи.

Про актуальність обраного напрямку дисертаційного дослідження свідчить також те, що дослідження проведено відповідно до Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, затвердженої Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021, Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24.03.2021 № 119/2021, Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30.09.2019 № 722/2019, Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 № 12-21, на виконання наукової теми Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (номер державної реєстрації 0108U008927), 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).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації, їх достовірності та новизни, підтверджений теоретичною та методологічною базою дослідження, критичним аналізом та узагальненням наукових праць, комплексним аналізом законодавства й зарубіжної практики в даній сфері.

Передусім, позитивним слід визнати чітке визначення автором об'єкта і предмета дослідження. Об'єкт та предмет дослідження визначені у відповідності до вимог, які ставляться МОН України до дисертаційних робіт на здобуття наукового ступеня доктора філософії, та дозволяють досягти мети дослідження, що полягає у комплексному аналізі наукових джерел, чинного законодавства та узагальнення практики його реалізації для визначення змісту та сутності судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні, а також формулювання пропозиції щодо вдосконалення правових засад здійснення такого контролю. Ознайомлення з текстом дисертаційного дослідження дає підстави для висновку, що текст дисертації в повному обсязі відповідає меті дослідження, а поставлені завдання автором успішно виконані.

Варто відзначити, що різні структурні елементи дисертаційного дослідження О.О. Михайлова об'єднані єдиною концепцією, а структура дисертації повною мірою відповідає поставленим завданнями наукового дослідження. Автор використовує цілий ряд загальнонаукових та спеціально-правових методів наукового пізнання, в тому числі діалектичного, який був використаний під час дослідження сутності судового контролю як виду державної контрольної діяльності і визначення його основних ознак, методу формальної логіки, який став основою конструювання основних категорій і понять, що стосуються досліджуваної сфери (поняття судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, поняття публічно правового спору, основних категорій, пов'язаних із функціональними й процесуальними аспектами реалізації судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, формальною юридичною, який метод використовувався під час під час дослідження особливостей судового контролю адміністративних судів окремих форм управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації, індуктивного методу, за допомогою якого висвітлено актуальні проблеми здійснення судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації сфері в сучасних умовах, методів прогнозування та моделювання, які застосовувались під час визначення та аналізу основних напрямків розвитку інституту судового контролю адміністративних судів в аспекті вдосконалення правового регулювання цього інституту, прогнозування дії національного законодавства у досліджуваній сфері, функціонального, який сприяв розробці науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення законодавства у сфері здійснення судового контролю адміністративних судів в Україні

Слід зазначити, що окремі положення, покладені в основу цієї дисертації, зокрема щодо сутності адміністративно-правового спору, судового контролю, форм судового контролю, тощо, але підходи автора до вирішення поставлених

завдань і мети дослідження сприймаються по новому, оскільки підтверджені не тільки теоретичними обґрунтуваннями, але й підтверджені актуальною судовою практикою. Тож результати дослідження мають не лише наукове, а й суто практичне значення.

Висновки, пропозиції та рекомендації дисертаційної роботи можуть бути використані у: правозастосовчій практиці – для вдосконалення реалізації судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні; у навчальному процесі – під час викладання навчальних дисциплін – «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Теорія та практика адміністративного судочинства».

Достовірність отриманих автором наукових результатів підтверджується, зокрема, тим, що під час дослідження проведено аналіз значної кількості літературних джерел, законодавства країн ЄС та Молдови, відповідних дисертаційних та монографічних досліджень, що дозволяє зробити висновок про обґрунтованість висловлених пропозицій автора щодо покращення правового регулювання у досліджуваній сфері. Таким чином, наукові результати здійсненої дисертантом щодо здійснення судового контролю адміністративними судами за діяльністю публічної адміністрації в Україні, а також комплексне дослідження пов'язаних із нею теоретико-правових та прикладних проблем є достовірними, виваженими та обґрунтованими.

Аналіз змісту роботи свідчить про самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу та дозволяє констатувати високий науково-теоретичний рівень проведеного дослідження.

Викладені дисертанткою положення та рекомендації становлять наукову цінність, оскільки в дисертації по-новому вирішено важливе наукове завдання, що має суттєве значення для розвитку науки адміністративного права. Розв'язання поставлених в дисертації завдань допоможе вдосконалити правові норми, що значною мірою сприятиме підвищенню рівня забезпечення прав, свобод та інтересів людини і громадянина, забезпечення режиму законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Робота позбавлена обтяжливих граматичних конструкцій, сприймається цілісно. Наукова новизна отриманих результатів викликає інтерес і підтверджена як теоретичними обґрунтуваннями так і матеріалами судової практики.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертаційна робота є кваліфікаційною науковою працею, одним з перших в Україні комплексних досліджень, де на основі всебічного аналізу наукових джерел, нормативно-правових актів та судової практики здійснено теоретичне обґрунтування та розробку пропозицій щодо подальшого вдосконалення правових засад здійснення судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні.

Детальне ознайомлення з текстом дисертаційного дослідження О.О. Михайлова дає підстави стверджувати, що у роботі на підставі проведеного ґрунтовного критичного дослідження висунуто і обґрунтовано низку положень, висновків та ідей, сукупність і достатньо високий рівень розробки яких дозволяє кваліфікувати цю працю як завершене наукове самостійне дослідження. Висновки і положення, що виносяться на захист, є

особистим здобутком дисертанта та характеризуються необхідним рівнем наукової новизни для рецензованого дисертаційного дослідження.

Вагомим результатом цього дисертаційного дослідження є обґрунтування висновку про те, що формою судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації є судовий контроль за виконанням рішень в адміністративних справах, стороною в яких є суб'єкти публічної адміністрації, котрий здійснюється з метою захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а саме обов'язкового, своєчасного, точного виконання рішення суду з дотриманням встановленої законом процедури такого виконання та виокремлення його особливостей, до яких автором віднесено: специфіку суб'єктів, до яких застосовується такий контроль; мету здійснення такого контролю, котра полягає у забезпеченні реалізації та захисту прав й інтересів фізичних та юридичних осіб у публічно правових відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, а також у забезпеченні інтересів суспільства й держави; застосування додаткових засобів контролю за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві (витребування звіту про виконання судових рішень від суб'єкта публічної адміністрації та накладення штрафу у випадку невиконання суб'єктом публічної адміністрації дій, спрямованих на ефективне виконання рішень адміністративних судів).

Викликає інтерес висновок дисертанта про те, що юридичним фактом, який спричиняє виникнення правовідносин щодо судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів, є комплекс дій осіб, які ініціюють процедуру оскарження та дії суду як органу судового контролю щодо перевірки належності цієї заяви, відповідності її вимогам, які ставляться до адміністративного позову, виконання встановлених КАСУ вимог при її поданні, а також відсутності підстав для повернення такої заяви, залишення її без руху чи відмови у відкритті провадження у справі, в тому числі викликаної негативною оцінкою з боку суду на предмет відповідності адміністративного позову вимогам, які ставляться до публічно-правового спору, а результатом дій осіб, які ініціюють процедуру оскарження, є подання адміністративного позову про оскарження нормативно-правового акту, суду – прийняття такої заяви до розгляду і відкриття провадження у адміністративній справі з подальшим розглядом відповідно до процедури, визначеної КАСУ.

Слід підтримати пропозицію автора щодо того, що судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування індивідуальних правових актів про притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється щодо усієї діяльності публічної адміністрації щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності, а не лише щодо її результату – постанови про накладення адміністративного стягнення, в тому числі щодо: наявності та належності доказів у справі, які містять відомості, які підтверджують факт вчинення правопорушення і дозволяють встановити його об'єктивну сторону; відповідність обставинам, викладеним у протоколі про адміністративне правопорушення, обставинам, зазначеним у постанові про накладення адміністративного стягнення; відповідність фактичної діяльності уповноважених осіб, які здійснюють провадження у справі про адміністративні правопорушення тим процедурам і вимогам, які визначені у законодавстві про

адміністративні правопорушення та відомчим нормативно-правовим актам, які визначають особливості оформлення посадовими особами матеріалів справ про адміністративні правопорушення та здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Можемо погодитися із пропозицією дисертанта щодо внесення змін до КАСУ, якими передбачити уточнити, що завданням адміністративного судочинства є здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин; закріпити перелік заходів судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, а також доповнити існуючі критерії правомірності та законності рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень іншими, які фактично застосовуються в судовій практиці; встановити обов'язок для суб'єкта владних повноважень після визнання його нормативно-правового акту або індивідуального правового акту щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності повністю або частково протиправним здійснити публікацію оголошення про це у випадку наявності такої вимоги як позовної і задоволення її адміністративним судом або ініціативи суду в контексті здійснення судового контролю за виконанням судового рішення.

Викликає інтерес проведений дисертанткою аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання публічної служби, в тому числі досвіду держав Європейського Союзу та Молдови, в частині наукового дослідження можливості врахування цього досвіду в забезпеченні судового контролю адміністративними судами за діяльністю публічної адміністрації в Україні.

Повнота викладу наукових положень дисертації, висновків і рекомендацій в опублікованих працях.

Основні наукові положення й висновки дисертації відображені у чотирьох наукових статтях у наукових фахових періодичних виданнях з юридичних наук, а також у тезах доповідей на шести міжнародних науково-практичних конференціях.

Список зазначених праць наведено в дисертації у повному обсязі. Публікації відповідають вимогам до опублікування результатів дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Анотація оформлена згідно чинних вимог, у розширеній формі повністю розкриває основні положення дисертаційної роботи, не містить інформації, яка відсутня в роботі.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

Відзначаючи актуальність проведеного автором дослідження, наукову новизну, обґрунтованість і достовірність, належний теоретичний рівень, а також практичну значущість її результатів для вдосконалення законодавства, необхідно відмітити, що окремі положення роботи мають дискусійний характер та потребують додаткової аргументації, а саме:

1. При дослідженні питання форм судового контролю адміністративних судів за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації доцільно було б приділити увагу такому аспекту судового контролю за виконанням судового рішення як визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених

суб'єктом владних повноважень-відповідачем на виконання рішення суду (ст. 383 КАСУ).

2. У п. 5 наукової новизни автор пропонує встановити обов'язок для суб'єкта владних повноважень після визнання його нормативно-правового акту або індивідуального акту про притягнення до адміністративної відповідальності повністю або частково протиправним здійснити публікацію оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений у випадку наявності такої вимоги як позовної і задоволення її адміністративним судом або ініціативи суду в контексті здійснення судового контролю за виконанням судового рішення. Виникають запитання щодо доцільності цієї пропозиції, оскільки положення КАСУ щодо того, що суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений спрямовується на інформування зацікавлених осіб про факт оскарження нормативно-правового акту в судовому порядку з метою залучення їх до участі у справі. Публікація оголошення про визнання його нормативно-правового акту або індивідуального акту про притягнення до адміністративної відповідальності повністю або частково протиправним відбувається вже після судового розгляду і ухвалення відповідного рішення. Також виникають запитання, чи доцільно здійснювати відповідну публікацію саме у друкованому виданні, строки публікації якого є значними – тиждень або місяць; чи не доцільно провести таку публікацію на офіційному веб-сайті відповідного органу державної влади, правовий акт якого визнано протиправним.

3. Окрему увагу автор приділяє дослідженню зарубіжного досвіду правового регулювання судового контролю окремих форм управлінської діяльності публічної адміністрації, в тому числі досвіду окремих держав Європейського Союзу і Республіки Молдова, проте у висновках не визначає, які саме аспекти позитивного досвіду цих країн він вважає доцільним врахувати для удосконалення законодавства України при здійсненні судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

4. Детального висвітлення потребує висновок дисертанта щодо того, що судовому контролю можуть підлягати положення індивідуального правового акту як результату здійснення дискреційних повноважень відповідного суб'єкта з питань чи ці повноваження засновані на положеннях Конституції та законах України, чи вони спричинені об'єктивними причинами застосування саме дискреційних повноважень, а не повноважень, прямо визначених законодавством, чи вони вчинені у межах компетенції, але непередбаченим способом, у непередбаченій законом формі.

В той же час, вказані зауваження носять дискусійний характер і суттєво не впливають на позитивну оцінку роботи, аналіз змісту якої свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність і високий науковий рівень, суттєве теоретичне і практичне значення.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.

Аналіз тексту дисертації свідчить про відсутність порушення автором вимог академічної доброчесності. У роботі наявні посилання на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень інших авторів;

дотримано вимоги норм законодавства про авторське право; надано достовірну інформацію про результати наукової діяльності, використані методики досліджень і джерела інформації. Зокрема, у рецензованій праці не виявлено ознак академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації.

Таким чином, дисертація, представлена Михайловим Олександром Олександровичем, є самостійним завершеним науковим дослідженням, у якому отримані нові науково-обґрунтовані результати, спрямовані на вирішення наукового завдання, що має істотне значення для розвитку української науки адміністративного права та правозастосування.

Зважаючи на викладене, вважаю, що дисертація на тему «Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні», 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 – Михайлов Олександр Олександрович, заслуговує присудження наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

**професор кафедри кримінального права,
кримінології, цивільного та господарського права
Вищого навчального закладу
«Національна академія управління»
доктор юридичних наук, професор**

Валерія РЯДІНСЬКА