

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України Вітвіцького Сергія Сергійовича на дисертаційне дослідження Михайлова Олександра Олександровича на тему «Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні», поданої на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» галузі знань 08 «Право» у разовій спеціалізованій вченій раді**

### **Актуальність обраної теми**

Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні є важливим механізмом забезпечення правової держави та захисту прав і свобод громадян, оскільки вони перевіряють дії публічних органів на відповідність закону та конституційним принципам, виступають в ролі захисників прав і свобод громадян, забезпечуючи їхнє право на справедливий судовий процес та вирішення спорів з публічними органами на законній основі, сприяють забезпеченню правопорядку та дотриманню закону в діяльності державних органів. Проте, як справедливо наголошується автором, на сьогодні існує необхідність вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері здійснення судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації та підвищення ефективності його механізму з метою прийняття об'єктивних, заснованих виключно на законі, судових рішень. Незважаючи на важливість судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації, існують деякі проблеми, які можуть виникати у цьому процесі, серед яких затримки у розгляді справ, недостатній доступ до правосуддя, політичний тиск, вплив корупції тощо, вирішення яких потребує системних змін у судовій системі, спрямованих на підвищення ефективності судового

контролю у зазначеній сфері, чим і обумовлюється актуальність тематики проведеного О.О. Михайловим дослідження.

Про актуальність теми дисертації свідчить також її відповідність виконанню завдань 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, а також Пріоритетним напрямків фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 № 12-21.

#### **Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, які сформульовані у дисертації**

Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації (с. 68-72, с. 138-145, 163-175) є достатньо обґрунтованими з точки зору логіки та методології наукового дослідження. Їх отриманню передувала значна робота з аналізу наукових джерел, в яких висвітлюються питання дослідження судового контролю адміністративних судів, у тому числі за діяльністю публічної адміністрації в Україні.

Використовуючи діалектичний, індуктивний, формально-юридичний, функціональний метод, метод формальної логіки, методи прогнозування та моделювання проведено теоретичне узагальнення наукових розробок і позицій провідних вчених, що дозволило здобувачеві сформулювати низку важливих наукових положень, висновків та рекомендацій.

Високий ступінь вірогідності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено опрацюванням значного обсягу

використаних джерел – 200 найменувань (с. 176-198), 15% з яких становлять іноземні видання з предмету дослідження.

Комплексність і системність дослідження зазначеної проблематики демонструє структура дисертації О.О. Михайлова. Так, автор, розглядаючи у першому розділі теоретико-правові засади судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації, визначає його сутність та призначення, в результаті чого запропоновано авторську дефініцію судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації; виокремлює форми судового контролю адміністративних судів за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації. Другий розділ присвячено дослідженню судового контролю адміністративних судів окремих форм управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації. І вже у третьому розділі дисертантом виокремлюються напрямки удосконалення законодавства щодо здійснення судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації. З огляду на це, рецензоване наукове дослідження є логічним і таким, що відповідає меті та завданням, а його цілісність забезпечується належним структуруванням матеріалу.

Про обґрунтованість та достовірність основних результатів дисертаційної роботи свідчить також рівень їх практичного впровадження у правозастосовну діяльність та освітній процес (с. 27 дисертації).

Основні наукові положення і висновки рецензованої дисертаційної роботи висвітлено у десяти наукових публікаціях, із яких: чотири – у наукових фахових виданнях України в галузі юридичних наук та шість – у тезах наукових повідомлень та доповідей, виданих за результатами проведення науково-практичних конференцій.

Кількість, обсяг та зміст друкованих праць відповідають вимогам МОН України щодо публікацій основного змісту дисертації на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» галузі знань 08 «Право» і надають авторові право публічного захисту дисертації.

## Достовірність і наукова новизна одержаних результатів

Ознайомлення зі змістом дисертаційної роботи, основними публікаціями дозволяє визнати, що достовірність її результатів не викликає сумніву. Наукова новизна одержаних результатів дисертаційної роботи визначається тим, що вона є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексних досліджень, присвячених питанням судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні, в результаті якого запропоновано дієві шляхи для розв'язання теоретичних та практичних проблем, вдосконалення правових засад здійснення такого контролю. В роботі теоретично обґрунтовуються та переконливо підтверджуються емпіричними даними висновки, рекомендації та положення, які відрізняються новизною та перспективністю. Значну частину результатів дослідження одержано вперше, окремі положення набули подальшого розвитку та удосконалення.

Погоджуючись у цілому з усіма, визначеними автором науковими положеннями, висновками та пропозиціями, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на деяких з них.

Заслугує на схвалення та підтримку запропоновані авторські визначення ряду понять, зокрема, «адміністративно-правовий спір» (с. 60), «судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів» (с. 89) «судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації» (с. 166) та інші.

Глибоко аналізуючи наукові напрацювання сучасних представників юридичної науки, у підрозділі 2.1. О.О. Михайлов сформулював власну позицію щодо особливостей судового контролю за виконанням судових рішень суб'єктами публічної адміністрації (с. 71), до яких віднесено 1) специфіку суб'єктів, до яких застосовується такий контроль (такими суб'єктами є суб'єкти публічної адміністрації, котрі виступають відповідачами в адміністративній справі, до яких, і у випадку винесення

судового рішення не на їх користь, суд може застосувати різні заходи судового контролю, не втручаючись при цьому в їх діяльність); 2) 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; 3) застосування додаткових способів 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).

Переконливою є позиція автора в частині того, що об'єктом судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у правовідносинах, врегульованих адміністративними договорами є передусім питання чинності цих договорів, відповідність умов цих договорів, процедури укладання договору та законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які стали підставою для укладання адміністративного договору (с. 126).

В ході дослідження судового контролю адміністративних судів за правомірністю адміністративно-правових дій (бездіяльності) суб'єктів публічної адміністрації автор доходить висновку про те, що правовими наслідками здійснення судового контролю в цій частині є: визнання їх протиправними чи правомірними, покладання обов'язків на відповідача вчинити певні дії правового характеру, якщо поновлення порушених прав та законних інтересів неможливе без визнання нечинними або скасування відповідного правового акту, який порушував їх (с. 137).

Окремо слід зупинитися на важливості вироблених автором пропозицій щодо удосконалення положень Кодексу адміністративного судочинства, зокрема сформульованих ним положень в частині внесення змін та доповнень до його норм (с. 61, 153, 157, 158, 164 тощо), а також підтримання автором

роботи пропозиції до законодавства, викладених у законопроектах № 5310 і № 7648, якими передбачається цифровізацію процесу судового контролю за виконанням судового рішення, покладання зобов'язання подання звіту про виконання судового рішення не тільки на відповідача, а й на державного виконавця або органу, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, уточнення строків для надання звіту про виконання судового рішення та випадків звільнення суб'єкта владних повноважень від відповідальності за невиконання судового рішення, а також встановлення для суду здійснювати такий контроль за виконанням судового рішення, ухваленого у справах про оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень з пенсійних та соціальних питань (с. 175).

Отже, сформульовані в роботі положення мають авторський характер та репрезентують індивідуальне бачення функціонування інституту судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні в умовах сьогодення. На мій погляд, вони можуть слугувати плідним підґрунтям для подальших досліджень, присвячених зазначеній тематиці.

Висновки і рекомендації дисертації характеризуються високим рівнем достовірності. Про це свідчать успішна апробація на кафедральних заходах, науково-практичних конференціях.

Загалом, викладене свідчить про такі позитивні риси рецензованої дисертаційної роботи, як актуальність, наукова новизна, практична значущість, методологічна обґрунтованість та доступність для сприйняття. Робота О.О. Михайлова є завершеною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретне наукове завдання, яке полягає в комплексному дослідженні питань судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні, що дало можливість визначити дієві шляхи для розв'язання теоретичних та практичних проблем, вдосконалення правових засад здійснення такого контролю, що є важливим як для науки, так і практичної діяльності.

Дисертація виконана українською мовою. Матеріал викладається чітко, послідовно, юридично грамотно, з використанням наукового стилю. Дослідження повною мірою відповідає спеціальності 081 «Право».

Дисертацію оформлено відповідно до вимог, встановлених чинним законодавством.

В ході вивчення матеріалів дисертаційного дослідження О.О. Михайлова не виявлено фактів порушення академічної доброчесності. Дисертант коректний у здійсненні наукової полеміки, у рецензованій роботі наведені посилання на джерела інформації – ідеї, твердження, відомості, розробки, які згадані у тексті дисертаційного дослідження.

### **Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації**

Поряд із зазначеними позитивними моментами у рецензованому дослідженні, як і в будь-якій по-справжньому творчій праці, в роботі О.О. Михайлова містяться деякі дискусійні положення та положення, які потребують уточнення, а отже загальна позитивна оцінка дисертації не виключає певних зауважень і побажань, які носять рекомендаційний характер і можуть бути використані автором у подальших наукових дослідженнях.

1.1. Не викликає принципових застережень визначення судового контролю адміністративних судів за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації як особливої правової форми контрольної діяльності держави у сфері здійснення судової влади. Разом з тим, потребує додаткових пояснень підхід дисертанта, який передбачає розкриття змісту такого судового контролю у значенні процесуального порядку діяльності адміністративних судів по відправленню правосуддя щодо відповідності або невідповідності актів та дій (бездіяльності) відповідних суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб нормам законодавства з метою захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення режиму законності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації (с.22). За таким підходом складно виділити

призначення апеляційного та касаційного перегляду справ адміністративної юрисдикції.

2.2. Дисертантом сутність адміністративно-правового спору розкривається через «розбіжність» (с.25), яка виникає між фізичною або юридичною особою і суб'єктом публічної адміністрації, враховуючи, що категорія «спір» позначає взаємні претензії сторін щодо одного і того ж предмету. Крім того, виходячи з положення про виникнення адміністративно-правового спору «лише у тому випадку, коли особа звертається до адміністративного суду із заявою щодо незаконності управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації» (с.58), виникає питання про визначення підстави звернення до адміністративного суду.

3. На с.38 дисертації зазначено, що «І саме для адміністративних судів судовий контроль за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації є змістом їх діяльності, їхнім призначенням.». Така теза потребує додаткового обґрунтування, враховуючи чинність норми ч.1 ст.2 Кодексу адміністративного судочинства України щодо завдання адміністративного судочинства. Хоча дисертантом запропоновано внести зміни до КАСУ з метою закріплення завданням адміністративного судочинства здійснення судового контролю за діяльністю публічної адміністрації (с.174), однак це фактично означає необхідність трансформації змісту категорії «правосуддя».

4. Спірним вдається визначення юридичного факту, який спричиняє виникнення правовідносин щодо судового контролю за діяльністю публічної адміністрації у сфері видання та застосування нормативно-правових актів як комплексу 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 (с.169). Як відомо, юридичний факт – це конкретні соціальні обставини, які мають значення для суб'єкта права у зв'язку із реалізацією його потреб та інтересу, властивості яких описано в нормі права як знання про умови, що викликають юридичні наслідки (Велика українська юридична енциклопедія. Том 3. Загальна теорія права. Х.: Право, 2017, с.922).

5. Робота набуватиме додаткових переваг у разі викладення обґрунтованих пропозицій щодо змін до законодавства у формі конкретних норм.

Висловлені зауваження і побажання не применшують загальної високої оцінки рівня виконання дисертаційної роботи, її теоретичної цінності та практичної значущості, а перелічені дискусійні положення складають підґрунтя для подальших досліджень та продовження роботи щодо удосконалення наукової думки, підтверджують творчий характер праці, яка добре підготовлена і належним чином оформлена.

## **ВИСНОВОК**

Дисертація Михайлова Олександра Олександровича на тему «Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні», подана на здобуття ступеня доктора філософії є самостійною завершеною науково-дослідною працею, в якій отримані нові, науково обґрунтовані результати, що вирішують важливе для науки адміністративного права та практики діяльності адміністративних судів завдання.

Дисертація відповідає спеціальності 081 «Право», вимогам, що пред'являються до такого різновиду наукових робіт у Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України

від 12 січня 2022 р. № 44, вимогам оформлення дисертацій, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року №40 (із змінами, внесеними наказом Міністерства освіти і науки України від 31 травня 2019 року №759), а її автор – Михайлов Олександр Олександрович – заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

**Офіційний опонент -  
ректор Донецького державного  
університету внутрішніх справ  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України**



**Сергій ВІТВИЦЬКИЙ**