

ВІДГУК

офіційного опонента

доктора юридичних наук, професора Діхтієвського Петра Васильовича на дисертацію Шулежка Віктора Петровича з теми: «Адміністративне судочинство у справах про протиправність дій суб'єктів владних повноважень в Україні», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Відгук офіційного опонента щодо наукової праці з теми: *«Адміністративне судочинство у справах про протиправність дій суб'єктів владних повноважень в Україні» Шулежка Віктора Петровича* підготовлений на підставі вивчення тексту дисертації, автореферату та опублікованих за темою дисертації праць здобувача.

Актуальність обраної теми дисертації.

Слід погодитись із твердження здобувача, що становлення ефективної адміністративної юстиції в Україні триває досі. Не можна стверджувати, що цей процес вже закінчено. Якби адміністративна юстиція України дійсно була ефективною, сьогодні ми не мали б: по-перше, такої кількості проєктів законодавчих актів оптимізуючого характеру щодо окремих питань діяльності адміністративних судів в Україні; по-друге, усі спільні проєкти розвитку правосуддя в Україні були б завершені, а керівництво держави не потребувало б звернень до Європейської комісії «За демократію через право» з проханнями щодо надання висновків; по-третє, кількість звернень осіб до Європейського суду з прав людини була б мінімальною (мається на увазі визнання Судом дій України щодо конкретної особи протиправними); по-четверте, представники України приймали б участь у наданні консультацій та формуванні висновків щодо того як менш розвинутим країнам побудувати ефективну адміністративну юстицію.

З розумінням того, що адміністративне судочинство у справах про протиправність дій суб'єктів владних повноважень в Україні прямо залежне від внутрішніх та зовнішніх чинників ефективності судової влади в Україні та особливостей державно-правового механізму захисту осіб від протиправної поведінки суб'єктів владних повноважень, розгляд проблематики здійснено дуалістично – поєднанням теоретичних положень практичними.

Загалом можна констатувати, що обрана для дослідження тематика є актуальною, про що додатково свідчить зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами, адже дисертаційне дослідження здобувача узгоджується з основними положеннями Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII, Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015, Плану дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, схваленого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 року № 864-р, Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474, Концепції Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, затвердженої Наказом Державної судової адміністрації від 13.04.2018 року № 168.

***Достовірність та обґрунтованість наукових положень, висновків
та рекомендацій***

Достовірність та обґрунтованість наукових положень, висновків та рекомендацій, сформованих у дисертації Шулежка Віктора Петровича, визначаються тим, що вони базуються на опрацюванні як матеріального, так і процесуального законодавства, різноманітних наукових джерел та практики

діяльності судових органів України. Всі доводи здобувача є достатньо аргументованими і у своїй більшості переконливими.

У роботі чітко сформована об'єктно-предметна визначеність, а також вдало виявлені основні комплексні підходи до визначення мети та завдань дослідження, що свідчить про авторський підхід до реалізації наукового пошуку. У результаті якого шляхом формування узагальнень, рекомендацій та конкретних наукових тезисів надано роз'яснення стосовно визначення передумов та особливостей розгляду адміністративних справ про протиправність дій суб'єктів владних повноважень в Україні та виявлено шляхи підвищення ефективності його здійснення.

Робота в цілому є структурованою та логічно сформованою, мета та поставлені до розкриття завдання знаходяться у єдності, а також репрезентують наукову новизну та актуальність проблеми.

Окремої уваги заслуговує апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки оприлюднені на трьох міжнародних науково-практичних конференціях: Теорія і практика сучасної юриспруденції (м. Київ, 7–8 грудня 2018 р.); Актуальні проблеми реформування системи законодавства України (м. Запоріжжя, 25–26 січня 2019 р.), Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин м. Дніпро, 6–7 березня 2020 р.).

Наукове та практичне значення роботи

Теоретичну цінність роботи складає система висновків, рекомендацій та концепцій сформованих особисто здобувачем, а практичну цінність дисертаційного дослідження відображають результати їх впровадження. Про це свідчать викладені у вступі та трьох розділах основної частини роботи положення, які відповідають заявленій проблематиці та стосуються як постановки теми в цілому, так і окремих її складових. Сформульовані та аргументовані авторські висновки, теоретичні положення та конкретні

пропозиції використовуються та можуть бути використані у: науково-дослідній сфері, правотворчості та освітньому процесі.

Новизна положень, які виносяться на захист полягає в тому, що дисертаційне дослідження є першим комплексним дослідженням у межах адміністративної науки, що розкриває особливості здійснення розгляду адміністративних справ, пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними крізь призму теоретичного та практичного переосмислення ролі адміністративної юстиції у державно-правовому механізмі захисту осіб від дій суб'єктів владних повноважень, здійснених поза межами норм природного права, всупереч установленим природно-соціальним правилам, без урахування всіх вимог законодавства, з використанням дискретних повноважень у разі їх відсутності, що репрезентується активною та пасивною їх поведінкою.

За результатами проведеного аналізу сформульовано наукові положення і висновки, запропоновані ним особисто.

До числа найвагоміших наукових положень результатів дисертаційної роботи можна віднести наступні:

– доведено, що кожен суб'єкт владних повноважень є носієм підвищеної соціальної відповідальності, у зв'язку з чим його морально-етичні якості та професійні здібності (навички) мають бути на високому рівні, адже саме вони (своїми рішеннями, діями та бездіяльністю) репрезентують істинне ставлення держави до своїх громадян. Окрім точності та вичерпності встановлення моделі поведінки таких суб'єктів, держава має забезпечити дієві механізми судового захисту громадян від порушень у діяльності суб'єктів владних повноважень – сформувати ефективну адміністративну юстицію, потребу існування якої досить важко переоцінити (*підрозділ 1.1*);

– сформовано, що протиправністю дій суб'єктів владних повноважень є властивість форми діяльності суб'єкта владних повноважень, яка: 1) має істотні порушення в реалізації процедури її застосування (вихід за межі повноважень, недотримання засад і принципів законодавчих актів, порушення

правил балансу цілей і наслідків дії тощо) чи взагалі відсутність підстав для її використання (активна форма); 2) утримання від учинення дій у разі відсутності такої потреби (обов'язок суб'єкта владних повноважень розглянути звернення, ухвалення рішення, яке не реалізоване на практиці через його бездіяльність) (пасивна форма), що тягне за собою настання несприятливих наслідків (порушення прав осіб) та підлягає судовому оскарженню як модель активної чи пасивної, свідомої поведінки, яка порушує суб'єктивні права конкретних осіб і загалом підриває авторитет публічної влади та основні принципи публічного управління (*підрозділ 1.2*);

– доведено, що визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними – це оскарження законності, відповідності правовим нормам дії конкретного суб'єкта владних повноважень, що спричинила настання негативних наслідків для індивідуалізованої особи. Така класифікаційна група відсутня в затвердженому Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013р. № 114 Класифікаторі категорій адміністративних справ і методичних роз'ясненнях щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ (окрім оскарження рішень окремих суб'єктів). Тобто конкретна адміністративна справа щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними буде віднесена до певної категорії адміністративних справ залежно від сфери реалізації владних управлінських функцій суб'єктом владних повноважень (*підрозділ 2.1*);

– сформовано, що стадію адміністративно-судового провадження щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними можна визначити як самостійну відокремлену одиницю, елемент процесуальної форми діяльності адміністративних судів щодо визнання факту протиправності дій суб'єкта владних повноважень (за потреби й зобов'язання такого суб'єкта вчинити певну дію чи утриматись від неї), що виокремлюється характерними особливостями, притаманними конкретному етапу вирішення спірних правовідносин (*підрозділ 2.2*);

– визначено, що судові рішення щодо визнання адміністративним судом дій суб'єктів владних повноважень протиправними є юридичним фактом, залежно від змісту якого правові наслідки для суб'єкта владних повноважень можуть породжувати нові правові зв'язки чи змінювати вже наявні або ж взагалі припиняти їх. Тобто з одного боку, судові рішення щодо визнання адміністративним судом дій суб'єктів владних повноважень протиправними є завершеним юридичним фактом, що визнає закінчення спірних взаємовідносин (у разі відмови в задоволенні позову (за загальним правилом) або ж у разі визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними без установлення судом потреби вчинення таким суб'єктом інших дій чи утримання від них), а з іншого боку – є підставою для розвитку інших взаємовідносин, пов'язаних із його виконанням (*підрозділ 2.3*);

– виявлено, що аналіз судової практики щодо визнання протиправності дій суб'єктів владних повноважень репрезентує факт підміни понять (розумінь) між рішеннями та діями суб'єктів владних повноважень. Розмежувати їх украй важко, адже чинні норми КАС України не надають їх визначення, наслідком чого маємо розгляд адміністративних справ щодо оскарження актів індивідуальної дії та, власне, самих дій суб'єктів владних повноважень (однак не процедури їх ухвалення, а фактично змістовної складової таких дій). Досліджувана категорія адміністративних справ має врегулювати процедурні аспекти ухвалення рішень, учинення дій чи утримання від них суб'єктом владних повноважень. Сутність таких рішень є підставою для оскарження самого індивідуального акта. Хоча здебільшого, подаючи позов про протиправність дій суб'єкта владних повноважень, суд вивчає як змістові аспекти такої дії (активної чи пасивної), так і процедурні. Як наслідок, особа отримує законне право на вчинення дій (утримання від них) на її користь або на їх законну відмову, що належно оформлені, вчасно здійснені та, за потреби, судом проконтрольовані у виконанні (*підрозділ 2.4*);

– визначено, що для покращення ефективності та продуктивності адміністративної юстиції в Україні та окремо розгляду адміністративних справ

щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними актуальним є перейняття окремого позитивного досвіду деяких європейських країн в частині: 1) уніфікації законодавчої бази, де нормотворчий процес найвищого рівня відбувається виважено та у напрямі зменшення кількості додаткових підзаконних нормативно-правових актів; 2) впровадження обов'язкового транслювання оголошення судового рішення в он-лайн-режимі (у випадку відсутності підстав для обмеження публічного висвітлення його змісту); 3) покращення матеріально-технічного забезпечення адміністративних судів; 4) створення на базі Інтернет-платформи «Судова влада в Україні» окремої функції – судовий блогінг; 5) впровадження інституту досудового адміністративного (адміністративно-процедурного) оскарження дій суб'єктів владних повноважень; 6) можливості надання адміністративному суду на власний розсуд (з попередньою згодою сторін) визначати чи є переданий йому на розгляд публічно-правовий спір малозначним та таким, що може бути розглянутий у порядку спрощеного провадження; 7) визначення статусу суддів в Україні окремою категорією публічних службовців, віддільною від інших категорій державної служби (*підрозділ 3.1*).

Окремої позитивної оцінки заслуговує думка автора про необхідність удосконалення законодавства щодо підвищення ефективності адміністративного судочинства та здійснення розгляду адміністративних справ, пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними шляхом уніфікації законодавчої бази, де нормотворчий процес найвищого рівня відбувається виважено та у напрямі зменшення кількості додаткових підзаконних нормативно-правових актів, у результаті чого у кожного суб'єкта владних повноважень буде вичерпний перелік адміністративних обов'язків та прав, деталізована процедура адміністративної діяльності та визначена чітка соціальна та юридична відповідальність за протиправність їх рішень та дій (*підрозділ 3.2*).

Перспективними вбачаються також й інші пропозиції здобувача. **Водночас окремі її положення носять дискусійний характер і потребують уточнення.**

1. Автор вибірково здійснив розгляд проблематики щодо участі судді адміністративного суду у механізмі судового захисту особи від протиправних дій суб'єктів владних повноважень в Україні, а точніше розкрив тільки реалізаційну сторону, не згадавши про організаційні засади набуття ним спеціалізованого статусу, що дозволяє йому вирішувати публічно-правові спори по суті (наприклад, процедури оцінювання суддів загалом чи експертної думки міжнародних представників у цьому процесі, тощо).

2. Не зовсім коректною є позиція автора щодо його твердження про те, що у разі ініціації судового розгляду справ щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними адміністративний суд набуває спеціального статусу, основним завданням якого стає обов'язок з'ясувати всі обставини справи, вирішити спір по суті (посилаючись на чинні норми законодавства) та, за можливості, здійснити захист порушених суб'єктивних прав особи. Суд вже має такий конституційно закріплений статус, однак активізація його елементних складових, дійсно, розпочинається після подання адміністративного позову.

3. Під час аналізу вітчизняної та зарубіжної доктрини щодо виявлення найбільш вірогідного підходу до трактування поняття «адміністративна юстиція» автор зазначає, що їх потрібно об'єднати в одне ціле, однак, фактично, сформоване ним визначення репрезентує приєднання автора до тієї наукової течії, яка адміністративну юстицію ототожнює виключно діяльністю адміністративних судів в Україні.

4. Дещо звуженою вбачається етимологія концепту протиправності в діях суб'єктів владних повноважень, яку автор визначає такими похідними складниками, як правова поведінка особи, повноваження та компетенція суб'єкта владних повноважень, а також межі дискретності повноважень (у разі їх наявності), адже не враховано, як приклад неточності законодавства

України або ж внутрішні переконання конкретної особи, сформовані комплексом його морально-етичних якостей.

5. Вказуючи про необхідність внесення доповнень до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» автор вказує про додання до нього у статтю 2 (Визначення термінів) категорії розмежування рішень та дій адміністративного органу й окремого розділу під назвою: «Правові наслідки визнання рішень та дій суб'єктів владних повноважень протиправними», із доданням спеціалізованих норм: 1) статті 101 «Наслідки визнання адміністративним органом вищого рівня рішень та дій суб'єктів владних повноважень протиправними»; 2) стаття 102. «Наслідки визнання адміністративним судом рішень та дій суб'єктів владних повноважень протиправними». Однак розроблені пропозиції змін тільки щодо статті 102. Чому автор не сформував конкретні зміни по всім своїм ініціативам?

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам

МОН України

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Зміст дисертаційного дослідження висвітлено досить повно, виклад запропонованих у праці положень базується на ґрунтовному опрацюванні наукових джерел з проблематики дисертаційного дослідження. Аналіз дисертаційної роботи та автореферату дає підстави дійти висновку про те, що це завершене самостійне наукове дослідження, яке вирішує конкретне наукове завдання та має істотне значення для розвитку науки адміністративного й адміністративно-процесуального права та практики діяльності судових органів адміністративної юрисдикції.

Загальний висновок

Враховуючи викладене, дисертація Шулежка Віктора Петровича з теми: «Адміністративне судочинство у справах про протиправність дій суб'єктів владних повноважень в Україні», відповідає вимогам п.п. 9, 11 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор заслуговує на присвоєння наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Завідувач кафедри адміністративного права та процесу
Інституту права Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор**

П. В. Діхтєвський



Планк засідання
Вчений секретар НАУ
Караульна Н.В.
01.10.2020р.

