

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Шаповала Романа Володимировича – на дисертаційне дослідження Левченка Дмитра Сергійовича на тему: «Адміністративне судочинство як форма контролю за дотриманням прав людини в публічному управлінні», подане на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина є ключовим пріоритетом сучасної правової та демократичної держави, що реалізується як на міжнародному, так і на національному рівнях. Відповідно до загальновизнаних міжнародних стандартів, зокрема положень Загальної декларації прав людини, кожна держава формує ефективні механізми їх гарантування та захисту. В Україні такі засади закріплені в Конституції, яка проголошує пріоритет прав людини та покладає обов'язок їх забезпечення передусім на державу та її органи.

У цьому контексті особливе місце посідає адміністративне судочинство як форма контролю за дотриманням прав людини у сфері публічного управління. Саме через діяльність адміністративних судів забезпечується можливість ефективного захисту прав особи у відносинах із суб'єктами владних повноважень, що є принципово важливим з огляду на їх фактичну нерівність. Адміністративні суди виступають ключовим інструментом відновлення порушених прав, забезпечення законності діяльності органів публічної влади та реалізації принципу верховенства права.

Водночас упродовж останніх років, у процесі реформування судової системи України, питання функціонування адміністративного судочинства набуло особливої актуальності та стало предметом активної наукової дискусії. Це зумовлено необхідністю вдосконалення організаційних і процесуальних засад розгляду публічно-правових спорів, підвищення ефективності судового контролю за діяльністю органів влади та забезпечення реального доступу до правосуддя.

Попри позитивні зрушення, у сучасних умовах залишаються невирішеними окремі теоретичні та практичні проблеми, пов'язані із застосуванням норм адміністративного процесуального законодавства, організацією діяльності адміністративних судів, а також порядком звернення до них за захистом порушених прав. Це зумовлює необхідність подальшого наукового дослідження адміністративного судочинства як ефективної форми контролю за дотриманням прав людини у публічному управлінні. За таких умов, актуальність дисертаційного дослідження Левченка Дмитра Сергійовича не може викликати жодних сумнівів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано відповідно до Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019; «Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки», схваленої Указом Президента України від 11.06.2021 № 231/2021. Дисертаційне дослідження також виконувалось відповідно до Плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права на тему «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

Метою дисертаційного дослідження є – на основі аналізу наукових поглядів вчених, норм чинного законодавства та судової практики, з'ясувати сутність, зміст та розкрити особливості адміністративного судочинства як форми контролю за дотриманням прав людини в публічному управлінні, на основі чого надати наукового обґрунтовані пропозиції і рекомендації щодо

Об'єкт та предмет дослідження сформульовані вдало і відповідають вимогам МОН України. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у процесі здійснення адміністративного судочинства як форми контролю за дотриманням прав людини в публічному управлінні. Предметом дослідження є адміністративне судочинство як форма контролю за дотриманням прав людини в публічному управлінні (с.15–16).

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлений досить раціональною та внутрішньо узгодженою структурою дисертаційної роботи. Теоретичною основою дисертаційного дослідження є наукові праці вітчизняних та зарубіжних фахівців із галузі адміністративного права та процесу, а також інших галузевих дисциплін, зокрема філософії, соціології, загальної теорії держави і права, тощо. Нормативною основою дисертаційного дослідження стали норми Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, та інші закони які закріплюють порядок та підстави звернення до адміністративного суду. Інформаційну та емпіричну базу роботи становить узагальнення практики діяльності адміністративних судів України, політико-правова публіцистика, довідкові видання, аналітичні матеріали, власний досвід роботи.

Узагальнений в роботі теоретичний та нормативний матеріал аналізується з використанням виваженого методологічного апарату, який включає як загальнонаукові, так і конкретні наукові методи пізнання, зокрема: логіко-семантичний, порівняльно-правовий, метод документального аналізу, спеціально-юридичний, статистичний, структурно-логічний та інші методи пізнання процесів і явищ. Загалом, методи дослідження є цілком сучасними й обґрунтованими, що стало запорукою успішного вирішення поставлених дисертантом завдань.

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань. Чітко виражений теоретичний підхід, зокрема, вдало розроблені дефініції, класифікації і критерії дозволили автору аргументовано визначити власну позицію щодо багатьох дискусійних проблем справляння адміністративного судочинства як форма контролю за дотриманням прав людини в публічному управлінні.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є однією із перших спроб з'ясувати сутність, зміст та розкрити особливості адміністративного судочинства як форми контролю за дотриманням прав людини в публічному управлінні, на основі чого надати наукового обґрунтовані пропозиції і рекомендації щодо напрямів підвищення ефективності адміністративного судочинства

На особливу увагу заслуговують наступні положення, висновки, рекомендації та пропозиції, що викладені в цій дисертації, які найбільш наочно демонструють її наукову новизну, теоретичну та практичну значущість, зокрема:

- вперше сформульовано мету адміністративного судочинства як форми контролю за дотриманням прав людини в публічному управлінні, яка полягає у тому, щоб забезпечити ефективний, неупереджений і своєчасний судовий захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, шляхом перевірки законності, обґрунтованості та пропорційності їхніх рішень, дій чи бездіяльності, а також відновлення порушених прав і запобігання подальшим зловживанням у сфері публічного управління (с.17–18);

- слушно констатовано що зміст прав людини у сфері публічного управління полягає у тому, що вони виступають одночасно: по-перше, як засіб участі особи в здійсненні державної влади; по-друге, як своєрідний інструмент обмеження цієї влади. Зазначене пояснюється тим, що у цих правовідносинах людина взаємодіє з органами держави та місцевого самоврядування, які наділені владними управлінськими повноваженнями, тому її права набувають особливого публічно-правового характеру, тобто це означає, що вони реалізуються через встановлені законом процедури, супроводжуються юридичними гарантіями та кореспондують обов'язкам держави діяти відкрито, обґрунтовано і в межах компетенції та повноважень її органів та їх посадових осіб. Окрім того, важливо відзначити, що зміст таких прав охоплює можливість брати участь в управлінні державними

справами, звертатися до органів влади, отримувати публічну інформацію, вимагати від них належної адміністративної діяльності та оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб, тощо. Таким чином, у публічному управлінні права людини визначають не лише обсяг свободи особи, а й стандарти діяльності самої держави, спрямовуючи її на служіння людині та забезпечення її інтересів (с.69);

- обґрунтовано, що адміністративне судочинство як форма контролю за дотриманням прав людини в публічному управлінні розкривається через єдність його завдань і принципів, які визначають зміст, спрямованість та межі судового втручання у сферу діяльності публічної адміністрації. Завдання адміністративного судочинства орієнтовані на забезпечення ефективного захисту прав і свобод особи від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, що зумовлює необхідність не лише формального вирішення спору, а й реального відновлення порушеного правового становища. Водночас принципи виступають своєрідним підґрунтям, базою, основою для реалізації цих завдань, визначаючи стандарти оцінки рішень, дій чи бездіяльності органів влади та забезпечуючи спрямованість судового контролю на перевірку їх відповідності правам людини (с.74);

- на підставі аналізу положень чинного процесуального законодавства аргументовано, що підстави адміністративно-правового спору в контексті захисту прав людини у сфері публічного управління – це сукупність обставин, що свідчать про втручання суб'єкта владних повноважень у права, свободи чи інтереси особи та вказують на його неправомірність, у зв'язку з чим виникає потреба у судовому захисті. До таких підстав віднесено: неправомірні дії та/або бездіяльність органів державної влади; порушення суб'єктивних прав людини, які виникають у сфері публічного управління; порушення принципів належного врядування, що включає в себе відсутність належного обґрунтування прийнятих рішень, їх непрозорість, а також застосування дискримінаційного підходу, що порушує засади рівності та пропорційності (с.121–122);

- узагальнено, що правосуддя в адміністративних справах набуває реального змісту лише за умови належного виконання судових рішень, а відтак правовий механізм їх примусового виконання є не допоміжним, а системоутворюючим елементом гарантування прав і свобод. Його сутність полягає у нормативно впорядкованій та функціонально узгодженій сукупності засобів, процедур і повноважень, спрямованих на забезпечення фактичної реалізації судового акта, незалежно від волі боржника. Водночас ефективність цього механізму безпосередньо залежить від його здатності впливати не лише на приватних осіб, а й на суб'єктів владних повноважень, для яких обов'язковість судового рішення є проявом принципу підконтрольності публічної влади. У цьому контексті юридична відповідальність суб'єктів владних повноважень за невиконання судових рішень постає як невід'ємний елемент зазначеного механізму, що забезпечує його дієвість і завершеність. Вона виконує не лише каральну, а й превентивну та гарантійну функції, виступаючи інструментом забезпечення належного врядування та дисциплінованості публічної адміністрації. Поєднання різних видів відповідальності з механізмами судового контролю та виконавчого провадження формує комплексну модель впливу на поведінку суб'єктів владних повноважень (с.126);

- підкреслено, що судова практика у формуванні правових позицій у сфері адміністративного судочинства являє собою не просто сукупність окремих судових рішень, а цілісну систему узагальнених підходів до вирішення публічно-правових спорів, що виникають між особою та суб'єктом владних повноважень. У цьому контексті вона виступає як динамічний інструмент правотворення, за допомогою якого суди, передусім Верховний Суд, забезпечують однакове застосування норм права, конкретизують їх зміст та адаптують до реальних суспільних відносин. Особливість судової практики в адміністративному судочинстві полягає в тому, що вона формується через вироблення правових позицій - узагальнених висновків суду щодо застосування норм матеріального і процесуального

права у типових правовідносинах. Такі позиції мають прецедентоподібний характер, оскільки, хоча формально не визнаються джерелом права у класичному розумінні, фактично виконують регулятивну функцію, спрямовуючи діяльність судів нижчих інстанцій і поведінку органів публічної адміністрації (с.169);

- узагальнено, що вдосконалення процесуального законодавства України щодо захисту прав людини у сфері публічного управління має розглядатися як необхідна умова підвищення ефективності адміністративного судочинства. Йдеться не лише про технічне оновлення окремих норм, а про посилення правозахисного потенціалу адміністративного процесу, в якому особа має отримувати реальну можливість оскаржити рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Основними напрямками такого вдосконалення є спрощення доступу до адміністративного правосуддя, зменшення надмірного процесуального формалізму, підвищення якості судового контролю за діяльністю публічної адміністрації, розширення ефективних способів судового захисту, розвиток цифрових інструментів судочинства та посилення механізмів виконання судових рішень (с.174).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені у дисертації положення можуть бути використані у: *науково-дослідній сфері* – як теоретичне підґрунтя для проведення подальших досліджень, присвячених проблемі адміністративного судочинства як форми контролю за дотриманням прав людини в публічному управлінні; *правотворчій діяльності* – з метою розробки нових та вдосконалення діючих законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, положення яких визначають засади здійснення адміністративного судочинства як форми контролю за дотриманням прав людини в публічному управлінні; *правозастосовній діяльності* – з метою підвищення ефективності здійснення адміністративного судочинства щодо захисту прав людини у сфері публічного управління; *освітньому процесі* – в процесі підготовки

навчальних посібників, підручників, а також лекційних та науково-методичних матеріалів з дисциплін: «Адміністративний процес»; «Адміністративне право», «Публічне право»; тощо.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

Однак, як і при дослідженні будь-якої складної і нової теоретичної проблеми, в зазначеному дисертаційному дослідженні міститься чимало спірних, неузгоджених і не зовсім обґрунтованих положень, які можуть стати підґрунтям наукової дискусії і напрямками подальшої розробки даної проблеми. Зокрема:

1. У дисертаційному дослідженні запропоновано авторське визначення адміністративно-правового спору (с.18), яке загалом відображає сучасні підходи до розуміння цієї категорії, однак потребує певного уточнення та доопрацювання. По-перше, викликає зауваження надмірна орієнтація дефініції виключно на контекст захисту прав людини. Такий підхід певною мірою звужує зміст адміністративно-правового спору, оскільки у площині публічно-правових відносин можуть виникати також спори, пов'язані із реалізацією публічного інтересу або компетенційні спори між суб'єктами владних повноважень. По-друге, використання конструкції «юридично значущий конфлікт» видається дискусійним, оскільки вона має оціночний характер і не є усталеною у нормативно-правовій термінології. У цьому контексті доцільнішим є застосування категорії «публічно-правовий спір», яка узгоджується з положеннями Кодексу адміністративного судочинства України. По-третє, запропоноване визначення обмежує суб'єктний склад спору взаємодією між особою та суб'єктом владних повноважень. Водночас чинне адміністративне процесуальне законодавство допускає ширший спектр суб'єктів, зокрема участь інших суб'єктів владних повноважень у якості сторін спору. Окрім того, у визначенні не акцентовано на публічно-правовій природі відповідного спору, що є його ключовою кваліфікуючою ознакою.

2. Заслуговує на увагу те, що здобувачем було вдосконалено характеристику ключових принципів адміністративного судочинства як

форми контролю за дотриманням прав людини в публічному управлінні (с.20), проте не слід було обмежуватись лише окресленням їх переліку, а варто було акцентувати на тому, як саме вдосконалено їх характеристику.

3. Досить вдало, автор проаналізував та систематизував наукові підходи вчених щодо розуміння адміністративно-процесуальної правосуб'єктності учасників судового адміністративного процесу під час розгляду адміністративної справи щодо захисту прав людини у публічному управлінні (стор. 88–103), однак автор, нажаль, не висловив власної позиції щодо розуміння сутності адміністративного процесу, його значення та функцій адміністративного процесу.

4. Вбачається, що здобувачу необхідно було більш змістовно підійти до розгляду практики вирішення справ у Європейському суді з прав людини, зокрема не обмежуватися загальними посиланнями на його рішення, а здійснити глибший аналіз релевантної судової практики з урахуванням конкретних правових позицій Суду. Доцільним було б проаналізувати ключові прецеденти, що стосуються захисту прав людини у публічно-правових відносинах, розкрити підходи Суду до оцінки дій суб'єктів владних повноважень, а також визначити, яким чином відповідні стандарти можуть бути імplementовані у національне адміністративне судочинство. Крім того, варто було б акцентувати увагу на типових порушеннях, встановлених Судом у справах проти України, та їх значенні для вдосконалення механізмів судового контролю за діяльністю органів публічної влади..

5. Судячи зі списку використаних джерел, дисертант, під час підготовки дисертаційного дослідження, проаналізував велику кількість дисертаційних досліджень інших вчених, як у галузі адміністративного права, адміністративного процесу, так і інших галузей права і це є дуже добре, адже автором використано сучасну наукову літературу. Однак здобувачу варто було більш критично ставитись до поглядів вчених та не боятись виловлювати власну точку зору, навіть коли критикуються праці докторів наук.

Натомість висловлені зауваження носять характер побажань та не можуть суттєво вплинути на загальну високу наукову цінність рецензованої роботи та позитивну оцінку проведеного автором дослідження.

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату.

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

Загальний висновок.

Наведене дозволяє зробити висновок, що дисертаційне дослідження «Адміністративне судочинство як форма контролю за дотриманням прав людини в публічному управлінні» виконане на належному науково-теоретичному рівні, є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретне наукове завдання, яке має суттєве значення для науки адміністративного права та процесу, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор – Левченко Дмитро Сергійович – заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ

завідувач кафедри
адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
доктор юридичних наук, професор



Роман ШАПОВАЛ