

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, професора кафедри теорії, історії держави і права та філософії права Донецького національного університету імені Василя Стуса МІХАЙЛІНОЇ Тетяни Вікторівни на дисертаційне дослідження САЛА Павла Ігоровича на тему «Правова характеристика форм адміністративного судочинства в Україні», подане на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (галузь знань – 08 «Право»)

Аналіз матеріалів дисертації П.І. Сала, ознайомлення з його науковими публікаціями, дає підстави зробити комплексний висновок, що дисертація має унікальний характер, вражає своєю обґрунтованістю. Дисертантом проведено науковий аналіз теми, актуальної як в теоретичному, так і прикладному плані, виділено новизну опрацьованих питань, сформульовано власні висновки та пропозиції, що виносяться на захист, котрі є затребуваними для сучасної правової науки.

Актуальність обраної теми дослідження зумовлена її значенням для юриспруденції в цілому та сьогочасних процесів у судовій системі України, спрямованих на спрощення порядку здійснення правосуддя, полегшення доступу до суду та підвищення довіри до судової влади. Можна одразу помітити, що автор чітко усвідомлює теперішні виклики для адміністративного судочинства та добре розуміє проблеми, з якими зустрічаються адміністративні суди під час розгляду та вирішення адміністративних справ. Це прослідковується в тому числі через мету дисертаційної роботи, яка полягає у розробленні нових теоретичних положень та формулюванні науково-практичних рекомендацій для удосконалення адміністративно-процесуального законодавства України.

Немає жодних сумнівів у тому, що ефективність захисту прав, свобод та інтересів громадян у сфері публічно-правових відносин безпосередньо

залежить від якості та своєчасності судового розгляду адміністративних справ. Водночас ці складові успішного судового захисту також пов'язані з правильністю застосування форм адміністративного судочинства, тобто тих передбачених законом правил, дотримання і виконання яких дозволяє вирішити адміністративну справу у правомірний спосіб, а відтак забезпечити законність ухваленого судового рішення.

У світлі викладеного можна констатувати важливість обраної автором теми дисертації, яка присвячена дослідженню чинних процесуальних форм здійснення адміністративного судочинства в Україні, з метою доопрацювання та вдосконалення норм процесуального права, що регламентують порядок судового розгляду адміністративних справ.

Варто також зазначити, що загальне та спрощене позовне провадження як форми адміністративного судочинства застосовуються адміністративними судами України достатньо тривалий період. Однак досі у вітчизняній теорії адміністративного права і процесу їх дослідження не мали системного характеру та переважно стосувалися лише окремих аспектів цих правових інститутів.

Таким чином, обрана дисертантом тема є актуальною, науково значущою, має практичне значення та відповідає спеціальності 081 «Право» (галузі знань – 08 «Право»).

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до положень Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 рр., затвердженої Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021; Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021-2025 рр., затвердженої постановою загальних зборів НАПрН України від 26 березня 2021 р. № 12-21; Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016-2020 рр., ухвалених постановою Загальних зборів НАПрН України від 3 березня 2016 р.

Також дисертація відповідає науковому напрямку Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти: «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні», затвердженому Вченою радою Національного університету «Львівська політехніка» від 24 червня 2014 року (протокол № 5); темі наукового напрямку роботи кафедри адміністративного та інформаційного права Національного університету «Львівська політехніка»: «Адміністративно-правова доктрина захисту прав та свобод людини і громадянина в умовах європейської інтеграції України» (державний реєстраційний номер 0121U110638). Дисертація виконана у межах плану науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та інформаційного права Національного університету «Львівська політехніка» на 2020-2025 рр.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, та їх достовірність. Наукові положення, тези, висновки й рекомендації, які сформульовані у роботі П.І. Сала, мають чітко обґрунтований та достовірний характер. Мета та завдання логічно, структуровано й послідовно визначені дисертантом та в повному обсязі досягнуті в результаті проведеного дослідження. Аналіз окремих з поставлених дослідницьких завдань – провести огляд стану наукових досліджень з окресленої проблематики, з'ясувати поняття та зміст процесуальної форми в адміністративному судочинстві; здійснити історико-правовий аналіз порядку розгляду адміністративних справ в Україні; визначити підстави і умови розгляду адміністративних справ у загальному та спрощеному позовному провадженні; охарактеризувати справи незначної складності; висвітлити особливості розгляду адміністративних справ у порядку спрощеного позовного провадження; дослідити повноваження суду щодо обрання форм адміністративного судочинства; систематизувати правила, яких необхідно дотримуватись під час вибору порядку розгляду адміністративних справ; розкрити особливості застосування форм адміністративного судочинства залежно від категорії публічно-правових спорів та судової інстанції;

запропонувати напрями удосконалення законодавчого регулювання форм адміністративного судочинства в Україні (с. 27) – засвідчує умотивованість архітекτονіки дисертаційного дослідження на основі звернення до комплексу концептуальних підходів та виокремлення авторських наукових положень (позицій).

Методологія дисертаційного дослідження здебільшого є класичною для наукових праць такого напрямку, а отже, її застосування забезпечило отримання репрезентативного та якісного результату. Водночас можна відзначити вдале використання автором порівняльно-правового методу, що дозволило виявити спільні та відмінні ознаки різних форм адміністративного судочинства, а також методу прогнозування, який застосований під час розроблення напрямів удосконалення законодавчого регулювання форм адміністративного судочинства. Також привертає увагу систематичне звертання автора до логіко-юридичного методу та методу аналогії. А застосований юридико-статистичний метод допоміг проаналізувати показники діяльності органів судової влади з розгляду справ у сфері адміністративного судочинства та на цій основі зробити важливі для дослідження висновки. Отже, слід констатувати, що дисертаційна робота є методологічно збалансованою, положення наукової новизни та висновки належним чином обґрунтовані та об'єктивні.

Необхідно зазначити, що дисертантом влучно та лаконічно визначено об'єкт та предмет дослідження (с. 28). Проводячи дослідження автор поставив за мету вирішення наукового завдання системно дослідити процесуальні форми здійснення адміністративного судочинства в Україні після набрання у 2017 році чинності оновленою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України та сформулювати власні пропозиції й рекомендації щодо вдосконалення норм відповідного законодавства. Мета роботи сформована відповідно до актуальності теми та вказує на її сучасний рівень, органічно узгоджується з визначеним предметом дослідження, вписується у сучасні тенденції розвитку правової науки. Постановка чіткої мети та завдань, а також

логічна побудова структури дисертаційної роботи дали змогу автору повністю розкрити тему та визначити засоби для усунення наявних суперечностей, правових колізій і прогалин у правовому регулюванні та правореалізаційній практиці. Це свідчить про фундаментальність та комплексність вивчення предмета дослідження.

Наукові результати дисертаційної роботи об'єктивно відображають реальний стан проблем, пов'язаних з порядком судового розгляду та вирішення адміністративних справ в Україні. Крім того, у дисертації запропоновано пропозиції щодо правотворчості та правозастосування, які мають значну практичну цінність. Отримані висновки стали результатом наукового пошуку відповідно до поставленої мети і завдань дослідження.

Обсяг дисертаційної роботи Сала П.І. відповідає встановленим вимогам. Текст дисертації викладений лаконічно, грамотно, із дотриманням законів формальної та діалектичної логіки. Усі структурні частини роботи пов'язані між собою, що забезпечує комплексний підхід.

У роботі проаналізовано погляди вчених на адміністративно-процесуальну форму та узагальнено наукові підходи до розуміння сутності процесуальної форми в адміністративного судочинства (с. 39-48); здійснено історико-правовий огляд змін у процесуальному порядку розгляду адміністративних справ в Україні починаючи з 2005 року і дотепер (с. 56-67); надано правову характеристику загальному та спрощеному позовному провадженню (с. 80-84; 95-100; 119-122); запропоновано ввести у наукову термінологію поняття процесуальних правил обрання форм адміністративного судочинства (с. 87-89; 214-215); досліджено особливості процесуального порядку розгляду адміністративних справ залежно від категорії публічно-правових спорів (с. 163-173), згруповано проблеми, які виникають під час застосування форм адміністративного судочинства (с. 195).

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації засвідчується їх апробацією у відкритому друці, обговореннями на наукових

конференціях, інших наукових заходах. Це підтверджується не тільки їх науковою значущістю, але системою здобутих дисертантом нових знань, що заповнюють окремі нормативні прогалини у сфері адміністративного судочинства, їх практичною затребуваністю, зокрема з метою підвищення ефективності діяльності адміністративних судів та забезпечення єдності судової практики під час вирішення публічно-правових спорів.

Джерельна база дисертаційного дослідження є більш ніж достатньою для наукових праць такого рівня і охоплює загальні та спеціальні дослідження вітчизняних науковців, що стосуються тематики дисертації, окремі праці зарубіжних авторів, а також значну кількість релевантних нормативних актів.

Доцільно зазначити, що в ході дослідження здобувач не лише аналізує чинне законодавство, але й звертається до офіційних статистичних даних, судової практики, в тому числі практики Верховного Суду та Європейського суду з прав людини, а також підсилює свої висновки наведенням прикладів із посиланням на конкретні адміністративні справи, що дозволяє зацентрувати на існуючих проблемах правового регулювання форм адміністративного судочинства в Україні.

Структура дисертації не викликає жодних заперечень. Вона цілком пов'язана з метою і тими завданнями, які поставив перед собою здобувач, та специфікою дослідження предмета і об'єкта. Дисертація складається з анотації, змісту, переліку умовних позначень, основної частини (вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків), списку використаних джерел (286 найменувань) та чотирьох додатків, серед яких привертають увагу ілюстрації допоміжного характеру (таблиці, схеми та рисунок).

Наукова новизна результатів дослідження. Дисертаційне дослідження П.І. Сала характеризується високим рівнем наукової новизни та аргументованості. Досліджуючи проблематику форм адміністративного судочинства в Україні, дисертант сформулював низку особистих висновків, пропозицій та рекомендацій, які вирішують важливу наукову проблему.

Ознайомлення з результатами наукового дослідження та змістом дисертаційної роботи дає змогу виокремити такі ключові положення автора, що репрезентують наукову новизну дисертації:

- теза про те, що Кодекс адміністративного судочинства України надає суду широку свободу для самостійного вирішення питань, пов'язаних з порядком розгляду адміністративних справ, обмежуючи суддівський розсуд винятково тими випадками, коли за волею самого ж законодавця справа повинна розглядатися у певному процесуальному порядку. Разом з тим, навіть при вирішенні там, де це дозволяє закон, питань щодо розгляду адміністративної справи або за правилами загального, або за правилами спрощеного позовного провадження, дискреція суду не є абсолютною, оскільки він зобов'язаний враховувати передбачені частиною третьою статті 257 критерії вибору форм адміністративного судочинства;

- висновок про те, що за відсутності у процесуальному законі прямої вказівки на необхідність розгляду адміністративної справи у загальному позовному провадженні (частина четверта статті 12), у спрощеному позовному провадженні (частина перша статті 257) або у спрощеному позовному провадженні з особливостями (стаття 263), то питання щодо обрання форми адміністративного судочинства між загальним та спрощеним позовним провадженням, а також форми спрощеного порядку розгляду справи (в судовому засіданні або без його проведення) перебуває у межах судової дискреції, яка реалізується з урахуванням положень частини третьої статті 257;

- твердження, що обрання форми адміністративного судочинства є прерогативою суду, яка не залежить від ініціативи учасників справи і обмежується лише імперативними приписами закону про обов'язковий розгляд справи за правилами загального або спрощеного позовного провадження. Відтак суд може розглянути адміністративну справу в спрощеному порядку і без клопотання позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження. Відповідне клопотання є лише одним із способів

вирішення судом питання про доцільність розгляду справи в спрощеному позовному провадженні, але його відсутність не перешкоджає можливості розгляду адміністративної справи в порядку спрощеного позовного провадження за власним волевиявленням суду;

- міркування про існування прямої залежності між формою адміністративного судочинства, обраною судом першої інстанції, та порядком розгляду адміністративної справи на стадії апеляційного/касаційного перегляду – суди апеляційної та касаційної інстанцій зобов'язані враховувати за якими саме процесуальними правилами була розглянута справа в суді першої інстанції і не можуть змінювати форму адміністративного судочинства, обрану судом першої інстанції. Утім, закон надає судам вищих інстанцій право ревізувати питання правомірності обрання судами нижчих інстанцій того чи іншого порядку розгляду справи та за наявності відповідних підстав реагувати на встановлені факти його порушення, включно зі скасуванням оскаржуваного судового рішення суду першої та/або апеляційної інстанції;

- розроблені автором універсальні процесуальні правила для обрання належної форми адміністративного судочинства;

- запропоновані дисертантом та оформлені у відповідний законопроект зміни та доповнення до Кодексу адміністративного судочинства України щодо удосконалення процедури здійснення адміністративного судочинства та оптимізації судового адміністративного процесу.

У дисертації також висловлено ряд інших положень, висновків, пропозицій, які є оригінальними, становлять собою розвиток ідей та наукових поглядів, що стосуються проблем процесуального порядку розгляду адміністративних справ в Україні.

Повнота викладу положень дисертації у наукових публікаціях здобувача. Загалом за темою дисертаційної роботи опубліковано 13 наукових праць, з них 6 наукових статей у фахових юридичних виданнях України (категорії «Б») та 7 тез доповідей на науково-практичних конференціях. Усі

публікації формують вагомий науковий доробок автора та повною мірою відображають представлені у дослідженні елементи наукової новизни, її теоретико-методологічні та методико-прикладні положення. Періодизація публікацій свідчить про послідовну роботу автора над виконанням поставлених теоретико-прикладних завдань. Обсяг, кількість і якість друкованих праць відповідають вимогам до публікацій основного змісту дисертаційної роботи на здобуття ступеня доктора філософії і надають авторові право публічного захисту дисертаційної роботи.

Практичне значення одержаних результатів. Дисертація П.І. Сала містить результати, які мають істотне значення для правової науки. Викладені в цьому дослідженні наукові положення заповнюють ряд прогалин, що існували у правовому регулюванні адміністративного судочинства, є основою для проведення подальших наукових пошуків, вдосконалення практики правозастосування, юридичної освіти. Таким чином, сформульовані у дисертації узагальнення, висновки і пропозиції можуть бути використані:

у правотворчості – для вдосконалення чинного законодавства України про адміністративне судочинство в частині регламентації процесуального порядку розгляду та вирішення адміністративних справ;

у правозастосовній практиці – для підвищення рівня знань правореалізуючих суб'єктів, які беруть безпосередню участь у здійсненні правосуддя в адміністративних справах або дотичні до цього процесу;

у навчальному процесі – при викладанні і підготовці навчально-методичних матеріалів з «Адміністративного судочинства», «Адміністративний процес», «Судові та правоохоронні органи» та інших галузевих навчальних дисциплін;

у науково-дослідній діяльності – для проведення наступних правових досліджень проблемних питань, пов'язаних із формами адміністративного судочинства.

Важливо, що представлена до захисту дисертація містить низку

положень, висновків та пропозицій, які на сьогодні вже впроваджені у законопроектну роботу та правозастосовну діяльність, зокрема діяльність адміністративних судів (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження № 04-26/16-2023/219088 (1341808) від 5 жовтня 2023 р., наданий комісією Комітету з питань правової політики Верховної Ради України, та акт упровадження результатів дисертаційного дослідження від 25 вересня 2023 р., складений комісією Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду).

Зауваження та дискусійні положення. У своїй сукупності викладене вище свідчить про такі позитивні риси дисертації П.І. Сала як актуальність, наукова новизна, практична значущість, методологічна обґрунтованість та доступність до сприйняття. Водночас дисертація, як і кожна вагома творча наукова праця, викликає низку роздумів та відкриває простір для наукової дискусії. Варто зупинитися на окремих дискусійних положеннях, що потребують додаткової аргументації, зауваженнях та побажаннях до її автора, а саме:

1. У підрозділі 1.1 «Джерелознавче підґрунтя дослідження форм адміністративного судочинства» автор аналізує еволюцію формування поглядів українських вчених на адміністративно-процесуальну форму та узагальнює вітчизняні наукові підходи до розуміння сутності форми адміністративного судочинства. Водночас, на нашу думку, у цій частині роботи варто було також розкрити погляди іноземних науковців на відповідну проблематику, що лише б зміцнило теоретико-правові засади дослідження.
2. Дисертант зазначає про використання під час проведення дослідження широкої методологічної бази, зокрема таких наукових методів і прийомів, як діалектичний, історико-правовий, порівняльний, статистичний, юридичної герменевтики, системно-структурний, логіко-юридичний, аналогії. Водночас зміст

дисертаційної роботи показує звертання автора й до таких загальнонаукових методів, як методи аналізу і синтезу, індукції та дедукції, а серед спеціально-юридичних методів вбачається застосування формально-юридичного методу. Разом з тим, описуючи у вступній частині дисертації застосовану методологію, дисертант не робить посилання на ці методи, попри їхню важливу роль в отриманні тих результатів дослідження, які відзначаються новизною та виносяться на захист.

3. Здобувач надає адміністративно-правову характеристику загальному та спрощеному позовному провадженню, детально розкриваючи підстави та умови розгляду адміністративної справи за кожною з цих форм адміністративного судочинства, випадки їх обов'язкового та факультативного застосування, аналізує поняття складної та нескладної (малозначної) адміністративної справи та обґрунтовує, які саме справи вважаються такими в цілях здійснення адміністративного судочинства. Разом з тим дисертант уникає порівняльного аналізу відповідних видів позовного провадження, в тому числі з метою виявлення їх переваг і недоліків, хоча, на нашу думку, це має значення враховуючи існування в судовому адміністративному процесі двох різних форм судочинства з різними правилами судового розгляду, а також в контексті важливості обрання вірної форми адміністративного судочинства для вирішення будь-якої адміністративної справи.
4. Серед завдань досягнення заявленої мети дослідження, які автор поставив перед собою, значиться проведення історико-правового аналізу порядку розгляду адміністративних справ в Україні, з'ясування причин виникнення спрощених процедур вирішення публічно-правових спорів та прогнозування перспектив подальшого спрощення адміністративного судочинства з огляду на реалії

сьогодення. Втім, сформульовані висновки за результатами дисертаційного дослідження в цій частині відсутні та не дають можливість встановити виконання відповідного завдання, а отже, визначити динаміку розвитку процесуального порядку розгляду адміністративних справ у найближчому майбутньому. Водночас, на нашу думку, ця частина також є важливою з огляду на комплексний характер проведеного дослідження, яке може стати фундаментом для наступних наукових розробок у цьому напрямі.

Однак варто наголосити на тому, що викладені вище зауваження мають суб'єктивний характер та не впливають на загальне позитивне враження від дисертаційного дослідження.

Висновок. За актуальністю обраної теми, науковою новизною одержаних результатів, практичним значенням та оформленням дисертаційна робота на тему «Правова характеристика форм адміністративного судочинства в Україні» відповідає вимогам Наказу Міністерства освіти і науки України № 40 від 12 січня 2017 р. «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (зі змінами) та постанови Кабінету Міністрів України № 44 від 12 січня 2022 р. «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» (зі змінами), а її автор – Сало Павло Ігорович, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри теорії, історії держави і права
та філософії права **Донецького національного**
університету імені Василя Стуса



Т.В. Міхайліна