

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента**

**кандидата юридичних наук, професора, завідувача кафедри адміністративно-правових дисциплін Львівського державного університету внутрішніх справ**

***Коваліва Мирослава Володимировича***

**на дисертацію *Сала Павла Ігоровича* «Правова характеристика форм адміністративного судочинства в Україні», що подана на захист до разової спеціалізованої вченої ради у Національному університеті «Львівська політехніка» на здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 08 Право за спеціальністю 081 Право**

### **Актуальність теми дисертаційного дослідження.**

15 грудня 2017 року набув чинності Закон України № 2147-VIII від 3 жовтня 2017 року «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», яким, серед іншого, у новій редакції було викладено Кодекс адміністративного судочинства України (надалі – КАС України). У зв'язку з цим розпочалася нова сторінка в історії вітчизняного адміністративного судочинства, адже внесені на підставі вказаного закону зміни до Кодексу стали найбільш суттєвими з моменту його ухвалення і торкнулися всіх стадій судового адміністративного процесу: від порушення провадження в адміністративній справі до виконання ухваленого у ній судового рішення. Попри значну кількість нововведень, якими була наповнена оновлена редакція КАС України, особливу увагу привертає змінений порядок розгляду адміністративних справ: з'явилися конкретні форми адміністративного судочинства, за якими може відбуватися вирішення публічно-правового спору, введено поняття «адміністративна справа незначної складності (малозначна справа)», передбачено особливості розгляду справи за кожною з форм адміністративного судочинства. Відтак установлено, що адміністративне судочинство може здійснюватися в порядку загального або спрощеного позовного провадження. При цьому за правилами загального позовного провадження розглядаються справи, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні, тоді як останнє призначене для

розгляду малозначних адміністративних справ та усіх справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи.

Показово, що КАС України визначає певні умови для судового розгляду справи або у загальному, або у спрощеному позовному провадженні. Наприклад, частиною першою статті 257 КАС України передбачено, що за правилами спрощеного позовного провадження розглядаються справи незначної складності, а згідно з частиною другою цієї ж статті в порядку спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком тих справ, які зазначені у частині четвертій цієї ж статті. Також новою редакцією Кодексу визначається перелік категорій справ, які для цілей адміністративного судочинства вважаються справами незначної складності (у частині шостій статті 12), який однак не є вичерпним, оскільки за висновком суду будь-яку адміністративну справу може бути визнано справою незначної складності, крім тих справ, які повинні розглядатися лише за правилами загального позовного провадження.

Отже, редакція КАС України 2017 року закріпила відмінний від раніше чинного порядок розгляду адміністративних справ та фактично встановила певні правила, яких необхідно дотримуватися для того, щоб обрати правильну (належну) форму адміністративного судочинства. Не буде перебільшенням зазначити, що десятки адміністративних судів щодня застосовують такі правила у своїй процесуальній діяльності під час розгляду сотень адміністративних справ. Водночас від дотримання цих правил безпосередньо залежить успішність досягнення завдання адміністративного судочинства, яке згідно з частиною першою статті 2 КАС України полягає у справедливому, неупередженому та своєчасному вирішенні судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Як зазначає автор і з чим можна повністю погодитися, багаторічний досвід дії оновленої редакції КАС України показує наявність чималої кількості

суперечностей, колізій та прогалин у правовому регулюванні порядку розгляду адміністративних справ, які потребують якнайшвидшого виправлення. Крім того, значною є проблема неоднакового тлумачення чинних процесуальних норм, якими визначаються підстави розгляду адміністративних справ за тією чи іншою формою адміністративного судочинства, а також відсутність усталеної судової практики з цих питань.

Таким чином, необхідно констатувати важливість та актуальність проведення наукового дослідження діючих нині форм адміністративного судочинства, їх особливостей, умов застосування, встановлення випадків обов'язкового і необов'язкового розгляду адміністративних справ за правилами загального та спрощеного позовного провадження, з'ясування обставин, які впливають на вирішення питання про конкретний процесуальний порядок розгляду справи тощо. При цьому автор слушно підкреслює роль судді у цьому процесі, зважаючи на те, що закон наділяє суд достатньо широкими повноваженнями на обрання форм адміністративного судочинства для розгляду адміністративних справ.

### **Достовірність та обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.**

Ознайомлення зі змістом дисертаційної роботи дозволяє стверджувати, що запропоновані автором наукові положення, зроблені висновки, узагальнення та рекомендації мають високий рівень обґрунтованості та достовірності, що підтверджується широкою базою проведеного дослідження, опрацюванням значної кількості емпіричних матеріалів, аналізом тематичних статистичних даних, перевіркою авторських розробок шляхом їх апробації на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях.

Методологічним підґрунтям дослідження стала сукупність різноманітних засобів та прийомів пізнання, сформована на основі діалектичного методу. До цієї сукупності увійшли загальнонаукові та спеціально-наукові методи, які дозволили

визначити предметну сферу роботи, виявити та проаналізувати основні проблемні питання в їх системному зв'язку.

Для написання дисертації автором використано багато теоретичних і нормативних джерела в галузі адміністративного права і процесу, міжнародного права, адміністративного судочинства окремих іноземних держав, а також правових позицій Верховного Суду. Заслуговує на увагу факт опрацювання великого обсягу матеріалів судової практики як національних судів, так і Європейського суду з прав людини. Водночас у роботі автор застосовує відповідну практику доречно, звертаючись до конкретних судових прецедентів для того, що підсилити власні висновки або унаочнити доцільність внесення змін до чинного процесуального законодавства.

Обґрунтованість отриманих дисертантом наукових результатів базується на переконливій аргументації, послідовності і логіці викладу матеріалу, єдності всіх структурних підрозділів роботи. Висновки, зроблені у дисертації, вказують на досягнення визначеної мети та завдань дослідження.

Свідченням достовірності наукових результатів дисертаційного дослідження П.І. Сала «Правова характеристика форм адміністративного судочинства в Україні» є опублікування за тематикою дисертації шести статей у наукових фахових виданнях України. Крім того, ще дві наукові публікації здобувача додатково відображають результати проведеного ним дослідження.

#### **Дотримання вимог щодо оформлення дисертації.**

Дисертаційна робота виконана українською мовою, оформлена у повній відповідності з нормами та правилами Міністерства освіти і науки України, є завершеною самостійною науково-дослідною роботою автора та характеризується високим науково-теоретичним рівнем. Зауважень до структури та технічного оформлення дисертації немає.

#### **Новизна положень, які виносяться на захист.**

Отримані в процесі дисертаційного дослідження наукові результати дисертант вважає новими, оскільки його робота є одним з перших в Україні

комплексних досліджень цього наукового напрямку. Вона містить або цілком оригінальні ідеї, висновки, пропозиції, які обґрунтовано вперше в українській адміністративно-правовій науці, або ж становлять собою удосконалення та розвиток раніше висунутих в теорії і практиці положень, підходів, правових позицій.

Аналіз дисертації та публікацій її автора дає підстави погодитися з наявністю наукової новизни одержаних результатів, а також значущості для юридичної практики положень, які репрезентовані у цій праці та висуваються на публічний захист.

Водночас серед наукових ідей, які привернули увагу рецензента і за розробку яких дисертант заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії, можна виокремити наступні.

Автор доповнює понятійно-категоріальний апарат КАС України терміном *«процесуальні правила обрання форм адміністративного судочинства»*, під якими пропонує розуміти передбачені нормами процесуального закону безпосередньо або такі, що впливають з їх змісту правила, дотримання і виконання яких сприяє обранню правомірної форми адміністративного судочинства та забезпеченню розгляду адміністративної справи у законний спосіб. При цьому автором також розроблено перелік відповідних правил, застосування яких дозволяє вибрати належний процесуальний порядок розгляду кожної адміністративної справи між загальним або спрощеним позовним провадженням та між спрощеним позовним провадженням з викликом сторін у судові засідання або у письмовому провадженні (с. 30-31, 87-89, 214-215). Що важливо, відповідні правила є універсальними, а тому можуть застосовуватися не лише судом, але й усіма іншими суб'єктами правовідносин, що виникають під час здійснення правосуддя в адміністративних справах. А додані до дисертації ілюстрації допоміжного характеру (Додаток Б: таблиця 1.1, таблиця 1.2, схема 1.1) мають на меті ще більше полегшити практичне застосування розроблених автором правил обрання форм адміністративного судочинства.

Цінним науковим здобутком є висновок дослідження про те, що судова дискреція на визначення процесуального порядку розгляду адміністративних справ хоч і є достатньо широкою, але все ж обмежується імперативними нормами щодо необхідності розгляду справи за конкретною формою адміністративного судочинства, а також обов'язком суду враховувати передбачені законом критерії вибору форм адміністративного судочинства: значення справи для сторін, обраний позивачем спосіб захисту порушених прав, категорію та складність справи, обсяг та характер доказів у справі, кількість учасників справи, думку сторін щодо порядку розгляду справи, суспільний інтерес до справи, пріоритет швидкого вирішення справи (с. 74-76, 88-90, 205).

Крім того, автор наводить теоретичне і практичне обґрунтування недоцільності віднесення до категорії адміністративних справ незначної складності спорів щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби, та переконливо доводить, що виключення відповідних справ з числа малозначних адміністративних справ забезпечить позитивну гнучкість їх процесуального порядку розгляду, оскільки суд на свій розсуд зможе обирати форму адміністративного судочинства, зважаючи при цьому на індивідуальні особливості конкретного спору та враховуючи критерії вибору спрощеного або загального позовного провадження. Водночас за чинним на сьогодні правовим регулювання ці категорії адміністративних справ апріорі вважаються справами незначної складності, що зобов'язує здійснювати їх розгляд за правилами спрощеного позовного провадження. Однак такі (часто складні) справи, які до того ж стосуються захисту конституційного права на працю, далеко не завжди можливо вирішити в короткий строк за відсутності стадії підготовчого провадження та в умовах обмеженої дії окремих процесуальних інститутів при застосуванні спрощеного порядку розгляду адміністративної справи (с. 129-131, 158-159, 216).

Комплексною і науково значущою є авторська позиція щодо доцільності зміни положень частини другої статті 266 КАС України шляхом виключення з її

змісту вимоги про обов'язковий розгляд адміністративних справ, передбачених пунктами 1-3, 5 частини першої цієї статті, лише в порядку спрощеного позовного провадження. Такі зміни, на думку автора, дозволять колегії суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду у кожній відповідній справі самостійно обирати форму адміністративного судочинства для її розгляду між спрощеним (з викликом сторін в судове засідання або без виклику) та загальним позовним провадженням, беручи до уваги складність справи, характер спірних правовідносин, предмет доказування, склад учасників та інші обставини. При цьому необхідність внесення зазначених змін автор мотивує тим, що справи, передбачені пунктами 1-3, 5 частини першої статті 266 КАС України, стосуються публічно-правових спорів, які виникають у важливих сферах суспільно-політичного життя та з приводу законності рішень, дій та бездіяльності глави держави і таких конституційних органів, як Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Вища рада правосуддя. Тому відповідні справи в принципі не можуть вважатися справами незначної складності в усіх без винятку випадках, тоді як для їх розгляду та вирішення Верховним Судом установлено саме спрощене позовне провадження, призначене, перш за все, для вирішення малозначних справ. Тим паче, як влучно зауважує автор, сам законодавець відніс ці справи до категорії складних адміністративних справ, адже передбачив особливості їх розгляду в параграфі 1 глави 11 розділу II КАС України під назвою «Розгляд окремих категорій складних справ». Водночас складна адміністративна справа не може розглядатися в порядку спрощеного позовного провадження, інакше це не буде узгоджуватись з метою загального позовного провадження, визначеною частиною третьою статті 12 КАС України, а також з іншими нормами КАС України, які зобов'язують адміністративний суд здійснювати розгляд складних справ лише за правилами загального позовного провадження (с. 163-168, 208).

Дуже слушною є також рекомендація автора доповнити частину четверту статті 257 КАС України пунктами 5 та 6, які мають бути ідентичними за своїм

змістом із пунктами пунктів 5 та 6 частини четвертої статті 12 Кодексу. Автор правильно зазначає, що таким чином буде усунуто неузгодженість між положеннями частини четвертої статті 12, що закріплює категорії адміністративних справ, які повинні розглядатися винятково за правилами загального позовного провадження, та положеннями частини четвертої статті 257, що визначає категорії адміністративних справ, які не можуть бути розглянуті в порядку спрощеного позовного провадження (с. 98-100, 158).

Автор пропонує низку інших змін до КАС України, які покликані підвищити ефективність здійснення адміністративного судочинства та оптимізувати судовий адміністративний процес. При цьому слід зазначити, що відповідні пропозиції мають на меті лише доповнити зміст Кодексу новими нормативними положеннями, але й також усунути існуючі у чинному законодавстві про адміністративне судочинство колізії, суперечності та неузгодженості (с. 217-219; Додаток А).

#### **Практичне значення результатів дисертаційного дослідження.**

Дисертація П.І. Сала «Правова характеристика форм адміністративного судочинства в Україні», окрім наукової новизни одержаних результатів, має також виражену практичну цінність та спрямована на розв'язання актуальних сьогочасних проблем у діяльності адміністративних судів. Зокрема це підтверджується Актом Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25 вересня 2023 р. щодо впровадження результатів дисертаційного дослідження, відповідно до якого окремі висновки, практичні рекомендації та пропозиції, викладені у дисертації, покликані вдосконалити й оптимізувати порядок здійснення адміністративного судочинства в Україні та можуть бути використані для сприяння забезпеченню єдності та сталості судової практики при здійсненні правосуддя в адміністративних справах.

Цілком реальною є перспектива безпосереднього впровадження результатів дисертаційного дослідження у нормотворчу діяльність, адже підготовлений автором законопроект про внесення змін та доповнень до КАС України був



поданий для вивчення і опрацювання у Комітет з питань правової політики Верховної Ради України та отримав схвальний відгук, що підтверджується відповідним Актом впровадження від 5 жовтня 2023 р.

У навчальному процесі наукові положення, висновки та узагальнення, сформульовані у дисертації, можливо і доречно використовувати під час викладання окремих галузевих дисциплін, а також проведення у їх рамках лекційних та практичних занять, підготовки навчальної та методичної літератури.

Також вбачається потенціал використання результатів авторських розвідок у науково-дослідній діяльності щодо подальшого дослідження питань процесуального порядку розгляду і вирішення адміністративних справ в Україні.

Отже, дослідження П.І. Сала є таким, що має вагоме значення не лише для науки, але й для законодавчої, правозастосовної, освітньої та інших видів правової діяльності.

#### **Зауваження, побажання, інші критичні міркування щодо дисертації.**

Серед них є застереження загального характеру, які стосуються роботи в цілому, та конкретні – щодо вирішення окремих питань:

1. Рецензоване дослідження присвячене одній з новел КАС України в редакції 2017 року, яка полягає у визначенні чітких форм адміністративного судочинства, а саме загального та спрощеного позовного провадження. Поряд з цим іншими важливими нововведеннями оновленого КАС України є також інститути типових і зразкових справ, для розгляду яких законодавець встановив свої особливості. Попри це у роботі не приділено увагу процесуальному порядку розгляду і вирішення зазначених адміністративних справ та формам адміністративного судочинства, які є застосовними для їх вирішення судом.

2. Автор відстоює правову позицію про доцільність виключення пункту 1 з частини шостої статті 12 КАС України, внаслідок чого адміністративні справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби перестануть бути малозначними за визначенням. Відзначаючи високу обґрунтованість такої позиції, все ж слід зауважити, що відповідні

нормативні положення діють протягом тривалого часу, а тому виникає закономірне питання, чи дійсно є необхідним застосування таких радикальних кроків для зміни правового регулювання порядку розгляду цієї категорії адміністративних справ, чи усе-таки проблеми, з якими зустрічаються адміністративні суди під час розгляду цих справ, можуть бути вирішені за рахунок вироблення Верховним Судом чіткої та сталої правової позиції з цього питання.

3. Цілком можна погодитися з позицією автора про те, що клопотання позивача не є необхідною умовою розгляду справи у порядку спрощеного позовного провадження в усіх без винятку випадках. Поряд з цим було б цікаво почути думку автора щодо іншого аспекту цього питання: чи є визначальним таке клопотання у тих випадках, коли воно заявляється у справах, передбачених частиною другою статті 257 КАС України, зокрема з огляду на положення пункту 7 частини третьої статті 257, а не у малозначних справах, які в силу вимог частини першої цієї ж статті апріорі розглядаються за правилами спрощеного позовного провадження?

4. У підрозділі дисертації 3.1 «Форми адміністративного судочинства залежно від категорії публічно-правових спорів» автор вибірково аналізує особливості процесуального порядку розгляду окремих категорій термінових справ та робить узагальнений висновок щодо прийнятної для них форми адміністративного судочинства, попри різноманітність публічно-правових спорів, які охоплюються цією категорією справ. У зв'язку з цим потребує уточнення думка автора щодо можливості поширення зроблених у дослідженні висновків в цій частині лише на розгляд проаналізованих справ чи на усі категорії термінових адміністративних справ і якщо так, то які можна виокремити спільні для цих справ фактори (чинники), що впливають на обрання процесуального порядку їх розгляду та вирішення судом.

Наведені вище міркування та поставлені запитання є підставою для дискусії в ході публічного захисту. Вони не впливають на загальну позитивну оцінку

дисертації, а навпаки, підкреслюють складність досліджуваної проблематики та високий рівень проведеного наукового дослідження.

### **Загальний висновок.**

На підставі всебічного аналізу можна стверджувати, що рецензована робота вирішує конкретне науково-прикладне завдання, містить нові положення, які раніше не виносилися на захист, є особистими напрацюваннями автора, що мають наукову цінність і велике значення для розвитку правової доктрини.

Дисертаційна робота на тему «Правова характеристика форм адміністративного судочинства в Україні», подана на здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 08 Право, за спеціальністю 081 Право, відповідає вимогам Наказу Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 р. № 40 «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (із змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства освіти і науки України № 759 від 31 травня 2019 р.) та постанови Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44 «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» (із змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 341 від 21 березня 2022 р.).

Автор праці, Сало Павло Ігорович, з врахуванням результатів публічного захисту заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 08 Право (за спеціальністю 081 Право).

### **Офіційний опонент:**

**кандидат юридичних наук,  
професор, завідувач кафедри  
адміністративно-правових дисциплін  
Інституту права  
Львівського державного університету  
внутрішніх справ**



**Мирослав КОВАЛІВ**