

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
КУЗЬМЕНКО Оксани Володимирівни
на дисертацію ДОБОШ Зоряни Андріївни
на тему: «Судовий контроль у сфері публічного управління в Україні:
адміністративно-правове дослідження», подану на захист до спеціалізованої
вченої ради Д 35.052.23 у Національному університеті «Львівська
політехніка» на здобуття на наукового ступеня доктора юридичних наук за
спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право**

Зміст дисертаційного дослідження Добош Зоряни Андріївни засвідчує актуальність обраної для наукового пошуку теми, новизну, належне обґрунтування та достовірність, практичне значення запропонованих авторкою наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у докторській дисертації, належне вирішення наукового завдання, яке полягає у комплексному аналізі адміністративно-правового виміру судового контролю у сфері публічного управління в Україні, дослідженні його правової природи як засобу адміністративно-правового гарантування прав та законних інтересів особи у сфері публічного управління.

Ступінь актуальності обраної теми зумовлений важливим значенням судового контролю як засобу адміністративно-правового гарантування прав та законних інтересів особи у сфері публічного управління в сучасній Україні. У порівнянні з позасудовим порядком вирішення справ, судовий розгляд слугує єдиним остаточним способом захисту прав особи. Будучи суб'єктами адміністративно-правового гарантування прав особи у сфері публічного управління, судові органи реалізують широкий перелік засобів гарантування захисту прав людини у публічній сфері. Саме судовий контроль слугує універсальним, ефективним елементом системи державних гарантій дотримання законності учасниками суспільних відносин, зокрема органами державної влади в Україні, задля реалізації однієї з найважливіших функцій судових органів щодо цілеспрямованого правового впливу на сферу публічного управління через

розгляд й вирішення різних судових справ. Він реалізується щодо нормативно-правових актів, правових актів індивідуальної дії, дій та бездіяльності посадових осіб органів публічного управління.

Попри вагомий вплив судового контролю на сферу публічного управління, у вітчизняній юридичній науці недостатньо наукових праць, що б слугували основою вирішення проблем судового контролю за діяльністю органів публічного управління. Зокрема у сучасній адміністративно-правовій науці недостатнім є теоретичне обґрунтування змісту судового контролю за діяльністю органів публічного управління як засобу адміністративно-правового гарантування прав та законних інтересів особи у сфері публічного управління. Разом з тим недоліками відзначається зміст КАС України як нормативно-правової основи застосування судового контролю у сфері публічного управління в Україні. У ньому недостатньо регламентовано сферу застосування судового контролю, надзвичайно широко визначають межі повноважень адміністративних судів щодо перевірки рішень, дій та бездіяльності носіїв владних повноважень. Водночас недосконалою є й практика реалізації судового контролю у досліджуваній сфері, що зумовлено помилками суддів при визначенні меж власних дискреційних повноважень, недоліками судової системи та перевантаженістю судових органів.

З огляду на зазначене, слід відзначити високий ступінь актуальності обраної теми. На часі здійснення ґрунтовного наукового аналізу правової природи, особливостей судового контролю як засобу адміністративно-правового гарантування прав та законних інтересів особи у сфері публічного управління, здійснення наукового обґрунтування шляхів підвищення ефективності реалізації судового контролю за діяльністю органів публічного управління.

З огляду на зазначене, зважаючи на відсутність комплексних наукових праць із досліджуваної проблематики у науці адміністративного права, тема дисертаційного дослідження Добош З.А. є актуальною та своєчасною.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дисертаційного дослідження зорієнтована на реалізацію основних положень Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11 липня 2001 р. № 2623-III, Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р, Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1805-р, 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 березня 2021 року № 119/2021. Зміст докторської дисертації спрямований на втілення пріоритетних напрямів фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, визначених у Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, схваленої постановою загальних зборів НАПрН України від 26.03.2021 р. № 12-21, реалізацію наукового напрямку Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»: «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні», схваленого Вченою радою Національного університету «Львівська політехніка» від 24 червня 2014 р. (протокол № 5). Тему дисертації включено до переліку тем дисертаційних досліджень з юридичних наук (затверджених у 2022 р.), розглянутого та схваленого координаційними бюро відділень Національної академії правових наук України (пункт 554, 2022 рік).

Наукова новизна, достовірність отриманих висновків і рекомендацій, їхнє загальнонаціональне або світове значення. Наукова новизна та загальнонаціональне значення отриманих висновків і рекомендацій визначається тим, що дисертація є першим комплексним дослідженням, присвяченим

комплексному аналізу адміністративно-правового виміру судового контролю у сфері публічного управління в Україні, окресленню шляхів підвищення ефективності реалізації судового контролю за діяльністю органів публічного управління.

Високий ступінь наукової новизни положень, висновків, рекомендацій, сформульованих у дисертації, зумовлені комплексним, авторським підходом дисертантки до наукового аналізу сучасної концепції публічного управління в Україні, правової природи судового контролю як засобу адміністративно-правового гарантування прав та законних інтересів особи у сфері публічного управління, особливостей його реалізації у соціально-культурній, фінансово-економічній та адміністративно-політичній сферах в Україні, виявленню правових проблем реалізації судового контролю за діяльністю органів публічного управління.

Науковою новизною відзначаються положення, які стосуються окреслення сучасної концепції публічного управління в умовах формування публічно-сервісної держави, класифікації суб'єктивних публічних прав людини в Україні, визначення особливостей судового контролю у сфері публічного управління, обґрунтування класифікації форми реалізації судового контролю за діяльністю органів публічного управління в Україні, шляхів підвищення ефективності реалізації судового контролю тощо.

Вдалим та новаторським є аналіз судового контролю як засобу адміністративно-правового гарантування прав та законних інтересів особи у сфері публічного управління.

Достовірність результатів дослідження зумовлена чітко окресленими метою та завданнями дисертаційного дослідження, вдалою структурою роботи, використанням широкого переліку наукової літератури, нормативних актів, емпіричних джерел, ретельно обраним методологічним інструментарієм. Дійсно, саме методологія дослідження судового контролю у сфері публічного управління

в Україні стала основою для коректної оцінки стану наукового опрацювання проблеми вітчизняними й іноземними вченими, виявлення проблем правозастосовної практики й законодавства, запорукою комплексності проведення наукової роботи та моделювання найкращих прикладів нормативно-правових актів, юридичних рішень органів публічного управління та судової практики.

Свідченням достовірності результатів наукового пошуку є використання значного масиву наукової літератури, який дозволив авторці сформулювати історіографію дослідження проблеми судового контролю у сфері публічного управління в Україні. Виокремлено п'ять основних блоків історіографічних джерел: наукові праці, в яких представлено загальнотеоретичні й історико-правові аспекти процесу формування публічного управління загалом, модернізації державного управління та укорінення концепції публічного управління; наукові дослідження, що стосуються інституціоналізації судових органів, розвитку судової системи України і діяльності судових органів як суб'єктів адміністративно-правового захисту правових можливостей особи та гарантування публічно-правових інтересів суспільства; праці науковців, проблемним полем вивчення яких є загальні питання здійснення судового контролю за діяльністю органів публічного управління; наукові праці, в яких представлено особливості судового контролю за діяльністю органів публічного управління у соціально-культурній, фінансово-економічній, адміністративно-політичній сфері; наукові дослідження, присвячені різним проблемам реалізації судового контролю у сфері публічного управління та напрямам адаптації іноземного досвіду у досліджуваній сфері.

Слід відзначити авторський підхід дисертантки до понятійно-категоріального апарату сфери судового контролю у сфері публічного управління в Україні. Серед важливих термінів, щодо яких запропоновано авторський підхід до дефініювання, такі як «судовий контроль у сфері публічного управління», «взаємодія судових органів та органів публічного управління», «концепція публічного управління в умовах формування публічно-сервісної держави», «суб'єктивне публічне право».

Наукова новизна та важливе загальнонаціональне значення притаманне авторським пропозиціям дисертантки щодо внесення змін до ст. 4, 5 та ст. 249 КАС України, пропозиціям закріплення у КАС України понять «дискреційні повноваження», «межі дискреційних повноважень», запропонованих авторкою шляхам підвищення ефективності реалізації судового контролю у сфері публічного управління в Україні.

Також авторкою було представлено та обгрунтовано системно-функціональну характеристику органів публічного управління, засновану на результатах власного структурного аналізу публічно-правових інституцій, їхньої організаційної структури, управлінських зв'язків, що формуються між цими інституціями, завдань, функцій, повноважень, принципів їхнього функціонування, кореляції завдань з результатами діяльності.

Ступінь обгрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у докторській дисертації Добош З.А. забезпечено апробованим у роботі методологічним інструментарієм, використанням широкої емпіричної бази, значного обсягу наукових джерел, нормативно-правових актів. Структура роботи, виклад її тексту та оформлення здійснені відповідно до вимог, які пред'являються до докторських дисертацій, та зумовлені метою та завданнями наукового пошуку. Усе це сприяло ретельному обгрунтуванню пріоритетів взаємин держави та її громадян в умовах сучасного оновлення концепції публічного управління, пропозицій, що стосувалися класифікації органів публічного управління, визначення форм реалізації судового контролю за діяльністю органів публічного управління в Україні, основних видів такого судового контролю, формуванню власного бачення шляхів системного оновлення нормативно-правової основи публічного управління й здійснення судового контролю за діяльністю органів публічного управління, покращення судової практики у цій сфері, обгрунтуванню пропозицій щодо внесення змін до ст. 4, 5, 249, 382 КАС України.

Цілком обґрунтованим є твердження авторки, що проблеми реалізації судового контролю у сфері публічного управління пов'язані з недоліками чинного законодавства, що регламентує діяльність органів публічного управління, визначає їхні дискреційні повноваження, нормативно-правових актів, які окреслюють порядок реалізації та захисту органами публічного управління прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, що можуть реалізовуватися у сфері публічного управління, законодавства, що встановлює порядок втілення судовими органами діяльності у рамках судового контролю; зумовлені нерозумінням органами публічного управління та суддями їхніх дискреційних повноважень, публічного й приватного інтересу у фізичних та юридичних осіб, що звертаються за захистом до суду, різного роду зловживаннями учасниками судового розгляду відповідних справ, конфліктом інтересів у сфері публічного управління; стосуються неправильного підходу суддів до визначення меж власних дискреційних повноважень, відсутності належної підготовки суддів з приводу реалізації судового контролю щодо окремих сфер публічно-правових відносин, кадрового, матеріального й організаційного потенціалу сучасної судової системи та перевантаженості суддів адміністративних судів.

Дисертантка, з огляду на аналітичний стиль мислення, здатність до критичного оцінювання проблеми реалізації судового контролю у сфері публічного управління, зважаючи на наявні у вітчизняній адміністративно-правовій науці досягнення, достатньо повно, комплексно обґрунтувала власне бачення вирішення поставленого у дисертації наукового завдання.

Слід відзначити чітко та правильне визначення авторкою роботи об'єкта та предмета дослідження, його мети та завдань. Це сприяло комплексності та обґрунтованості положень роботи, дало змогу чітко задекларувати власні нові для науки адміністративного права думки та пропозиції.

Дисертантка вдалася до використання широкого переліку філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового пізнання, що

служували обґрунтованості наукових положень роботи, зокрема: діалектичного, герменевтичного методів, методів аналізу, синтезу, дедукції й індукції, класифікації, узагальнення, системно-структурного, соціологічного, формально-юридичного, історико-правового, порівняльно-правового методів, методу правового моделювання. Їх широкий перелік, коректно застосований у взаємозв'язку та взаємодії, сприяв обґрунтуванню положень роботи, формулюванню науково обґрунтованих висновків, пропозицій, узагальнень.

Емпіричною основою дисертації стали результати анкетування щодо питань судового контролю за діяльністю органів публічного управління 400 громадян, 100 посадових осіб органів публічного управління (респонденти з Київської, Львівської, Хмельницької, Закарпатської областей), статистичні дані Верховного Суду, судова практика 2018-2023 років.

Наукова та практична значущість отриманих результатів підтверджена відповідними актами впровадження, які містяться у додатках до дисертації, та полягає в тому, що сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та рекомендації можуть бути використані у: науково-дослідній сфері – з метою виявлення правових проблем реалізації судового контролю за діяльністю органів публічного управління та наукового обґрунтування шляхів підвищення ефективності його реалізації; навчальному процесі – під час підготовки навчальних матеріалів, з метою підвищення якості викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність», задля підготовки якісної навчально-методичної літератури, зокрема підручників, посібників, конспектів лекцій, методичних вказівок, покращення викладання лекцій, проведення семінарських занять з цих навчальних дисциплін; правотворчій сфері – для удосконалення нормативно-правової основи публічного управління та судового контролю за діяльністю органів публічного управління в Україні; правозастосовній діяльності – задля покращення реалізації судового контролю за діяльністю органів публічного управління в Україні.

Повнота викладу висновків і рекомендацій у наукових публікаціях, зарахованих за темою докторської дисертації. Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в докторській дисертації, досить повно відображені у 47 наукових публікаціях, з них 3 монографії, 22 статті у наукових фахових виданнях України, 5 статей у виданнях, які включені до наукометричних баз Scopus /Web of Science, а також 17 тез доповідей на конференціях та інших науково-практичних заходах, які констатують апробацію результатів дисертації. Загальний обсяг публікацій становить 59,82 друк. арк., з яких автору належить 41,43 друк. арк.

Реферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Формування розділів дисертації зумовлено метою та завданнями наукового пошуку авторки, засвідчує авторську логіку щодо викладу основних положень дисертаційної роботи, дотримання нею принципу пропорційності. Дисертацію та реферат оформлено відповідно до встановлених МОН України вимог.

Відсутність академічного плагіату, фабрикації, фальсифікації. Дисертація робота є самостійно написаною кваліфікаційною науковою працею із науково-обґрунтованими висновками та рекомендаціями. Авторкою здійснено належні посилання на використані джерела інформації та норми законодавства. Усі ідеї, результати і тексти інших авторів мають посилання на відповідні джерела. У роботі відсутні академічний плагіат, фабрикації, фальсифікації, привласнення чужих ідей, використання наукових результатів без оформлення належного цитування.

Загалом дисертаційне дослідження виконане на належному рівні.

Разом з тим, аналіз дисертації дає підстави **висловити наступні зауваження та надати деякі рекомендації:**

По-перше, дисертаційне дослідження свідчить про доволі широке трактування дисертанткою категорії «судовий контроль» у змісті роботи. Авторка

визначає його системою заходів реагування суду, називає системою способів забезпечення законності чи процесом оцінювання судом законності дій, рішень, правових актів органів публічного управління. Водночас жодним чином в роботі не прослідковується авторський підхід до розмежування категорій «судовий контроль» та «правосуддя». Детальне пояснення такого співвідношення мало б позитивний вплив на якість представленої дисертаційної роботи.

По-друге, на ст. 159-160 дисертації авторка визнає потребу посилення відповідальності службових осіб органів публічного управління та констатує, що серед проблемних аспектів вченими відзначається відсутність судових інституцій, які спеціалізуються на такого роду деліктах. Проте, у підрозділі відсутні власні пропозиції дисертантки щодо вирішення такої проблеми. Важливим, видається, їх почути під час публічного захисту дисертації.

По-третє, у роботі використовується термін «ефективність публічного управління» (ст. 159 дисертації). Не зовсім зрозумілим є підхід авторки щодо визначення цієї категорії. Також незрозумілим є вплив судового контролю на досягнення такої ефективності.

По-четверте, на ст. 236 дисертації вказано, що окремі згадки про судовий контроль можна віднайти у змісті низки нормативно-правових актів, однак вони не дають можливості комплексно зрозуміти зміст цієї категорії, перелік його різновидів, форм зовнішнього прояву, особливостей. Дисертантка зазначає, що така ситуація справляє негативний вплив на правореалізаційну практику судових органів. Проте, незрозумілим залишається те, у положеннях яких нормативно-правових актів, окрім КАС України, законодавцеві слід регламентувати правовідносини, що стосуються реалізації судового контролю? Чим дисертантка обґрунтовує доречність внесення таких положень у чинне законодавство?

По-п'яте, у роботі слід більше уваги було б присвятити судовому контролю, що реалізується на стадії виконання судових рішень, що зумовлено численними

фактами невиконання рішень судів в Україні. Цінними були б пропозиції дисертантки щодо удосконалення чинного законодавства у цій сфері.

По-шосте, доречним був би аналіз авторкою практики ЄСПЛ в сучасних умовах задля виокремлення найпроблемніших сфер публічного управління, в яких вітчизняні заходи судового контролю не дають потрібних результатів.

Вказані зауваження мають дискусійний, рекомендаційний характер і загалом не впливають на загальну високу позитивну оцінку даного дисертаційного дослідження Добош Зоряни Андріївни.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.

Дисертація вирішує науково-прикладну проблему, що стосується комплексного наукового аналізу адміністративно-правового виміру судового контролю у сфері публічного управління в Україні, з'ясування його правової природи як засобу адміністративно-правового гарантування прав та законних інтересів особи у сфері публічного управління, виявлення правових проблем його реалізації й окреслення шляхів підвищення ефективності його реалізації. Вона характеризується належним ступенем актуальності обраної теми, обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у докторській дисертації, їхньою новизною, загальнонаціональним значенням, повнотою їх викладу у наукових публікаціях за темою докторської дисертації, відсутністю академічного плагіату, фабрикації, фальсифікації, єдністю змісту. Дисертація відповідає принципам академічної доброчесності та підготована здобувачкою самостійно. Висновки, пропозиції та рекомендації авторки мають наукову та практичну цінність для науки адміністративного права.

Дисертація Добош Зоряни Андріївни на тему «Судовий контроль у сфері публічного управління в Україні: адміністративно-правове дослідження» є завершеною, самостійно виконаною кваліфікованою науковою працею, що має вагомим теоретичне і прикладне значення, відповідає паспорту спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право,

вимогам Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 року № 1197, Вимогам до оформлення дисертацій, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40, іншим вимогам МОН України, а її авторка – Добош Зоряна Андріївна – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри публічного та міжнародного права
Київського національного економічного
університету імені Вадима Гетьмана,
Заслужений діяч науки і техніки

Оксана КУЗЬМЕНКО


