

## ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Артеменка Ігоря Анатолійовича – на дисертацію Осіпова Юрія Володимировича «Реалізація права на звернення до адміністративного суду та способи його судового захисту», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

У сучасному світі рівень правового захисту прав та свобод людини і громадянина є ключовим показником демократизму суспільства і держави. У демократичній, правовій державі кожне право особи, закріплене належним чином, забезпечується всією повнотою влади. Особливе місце в системі засобів захисту прав, свобод та законних інтересів громадян посідає реалізація їх права на звернення. Отже, право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією з організаційно-правових гарантій дотримання прав і свобод громадян.

Від правильного функціонування адміністративно-правових механізмів реалізації прав громадян, від чіткого й ефективного реагування влади на їхні звернення залежить здатність держави забезпечувати належний захист законних інтересів громадян.

Таким чином, надзвичайної наукової актуальності набуває дослідження правової природи реалізації права на звернення до адміністративного суду та способи його захисту із врахуванням трансформаційних процесів, які відбуваються сьогодні в суспільстві. З огляду на наведене обрана тема дисертаційного дослідження Ю.В. Осіпова є надзвичайно актуальною як з теоретичної, так і з практичної точок зору.

Тема дисертаційного дослідження спрямовано на реалізацію основних положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV, «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року

№ 192-VIII, Указу Президента України «Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки» від 11 червня 2021 року № 231/2021, Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 року № 12-21, а також плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

Характеристику даного дослідження, згідно з вимогами МОН України, треба почати з визначення ступеня обґрунтованості та достовірності одержаних дисертантом наукових результатів. Про це свідчать наступні позитивні якості рецензованої праці.

Дисертація, запропонована Ю.В. Осіповим характеризується системним підходом до предмету дослідження. Структура повністю відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором, та складається із вступу, трьох розділів, які об'єднують десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

Така структура роботи дозволила авторові повно охопити предмет дисертаційного дослідження, а читачу – прослідити авторський творчий задум, краще відчувати послідовність запропонованого монографічного дослідження, яке полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, міжнародних актів, відповідних підзаконних нормативно-правових актів, критичного опрацювання зарубіжних та сучасних наукових підходів визначити особливості реалізації права на звернення до адміністративного суду та способи його судового захисту, сформулювати науково-обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо його подальшого вдосконалення.

Належний ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій обумовлено тим, що його методологічною основою є сукупність методів і прийомів наукового пізнання, що дозволяє сформулювати цілісне наукове уявлення про юридичну форму соціальних явищ, що супроводжують розвиток держави. Їх застосування характеризується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їхнього соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз реалізації права на звернення до адміністративного суду.

Теоретичним підґрунтям дисертаційного дослідження стали науково-теоретичні напрацювання дослідників різних галузей права, праці відомих українських та зарубіжних вчених з адміністративного права, теорії управління, інших правових наук, наукові здобутки фахівців судової системи України та теоретиків права з проблем реалізації права на звернення до адміністративного суду.

Нормативно-правовим підґрунтям дисертаційного дослідження є національне законодавство, що регламентує правовідносини щодо реалізації права на звернення до адміністративного суду та способи його судового захисту.

Переходячи до оцінки основних положень новизни, висновків дисертації слід відзначити, що у дисертації порушені не розроблені раніше наукові і практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій щодо внесення системних змін до перспективних напрямків удосконалення практичної діяльності суддів системи адміністративних судів та суб'єктів звернення до них з метою забезпечення дієвого судового захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин.

З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації проявляється як у самому підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних питань.

Логічним є те, що дисертантом з'ясовано наукові підходи щодо розмежування та співвідношення понять «право на судовий захист», «право на захист в адміністративному судочинстві», «право на адміністративний позов», «право на звернення до адміністративного суду», «право на пред'явлення адміністративного позову», в межах чого розкрито правову природу права на звернення до адміністративного суду шляхом надання правової характеристики, співставлення та встановлення правових зв'язків між наведеними вище категоріями (с. 35-51). Доведено, що право на захист в адміністративному судочинстві, як і право на адміністративний позов, мають дуалістичну правову природу, що характеризується процесуально-правовим та матеріально-правовим аспектами. Процесуально-правовий аспект цих прав розкривається через адміністративно-процесуальні правовідносини, які виникають у разі звернення особи до адміністративного суду (пред'явлення адміністративного позову). Механізм реалізації права на звернення до адміністративного суду залежить від цілої низки обставин, які визначаються як умови та передумови права на звернення до адміністративного суду. Водночас звернення до адміністративного суду не гарантує задоволення вимог в аспекті отримання захисту (задоволення позову) як матеріально-правового аспекту права на захист в адміністративному судочинстві (права на адміністративний позов), що свідчить про взаємопов'язаність та взаємозалежність процесуального та матеріального аспектів (с. 52).

Дисертантом доведено, що адміністративне судочинство не копіює традиційні галузі правосуддя, а має свої характерні процесуальні особливості, спрямовані на забезпечення пріоритетності прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб під час вирішення адміністративним судом спорів у сфері публічно-правових відносин. Зокрема такими особливостями є застосування в адміністративному судочинстві «презумпції винуватості», згідно якої саме суб'єкт владних повноважень повинен доводити правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності, а також окремі процесуальні права суду в зборі та дослідженні доказів (с. 68-69).

Акцентовано увагу, що із процесуальною складовою адміністративної юстиції тісно пов'язана інституційна складова, яка на сучасному етапі розвитку адміністративної юстиції в Україні представлена системою адміністративних судів, що передбачено безпосередньо Конституцією України – з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди (ч. 4 ст. 125). Означена інституційна складова одночасно є і характерною ознакою адміністративної юстиції в Україні, тобто мова йде про вирішення публічно-правових спорів не будь-якими органами, а спеціально створеними судовими органами – адміністративними судами (с. 71).

Приділено увагу принципам та міжнародно-правовим стандартам реалізації права на звернення до адміністративного суду. Наголошено, що міжнародно-правові стандарти є одночасно і відображенням, і втіленням загальнолюдських цінностей та ідеалів, що відображені у сучасних правових концепціях цивілізаційного розвитку, виступають у якості універсальної шкали цінностей та правового орієнтиру для розвитку національних законодавств (с. 96). Принципи реалізації права на звернення до адміністративного суду розкрито через сукупність нормативно визначених основоположних засад, які визначають умови для практичного забезпечення та належної реалізації права на звернення до адміністративного суду, а також визначають зміст та спрямованість процесуальної діяльності суду та суб'єктів реалізації права на звернення до адміністративного суду в межах реалізації покладених на них законом завдань (с. 108).

Дисертантом обґрунтовується, що перелік нормативно-правових актів, яким врегульовано порядок реалізації права на звернення до адміністративного суду та способів судового захисту є досить обмеженим, що безпосередньо впливає з норм КАС України, який визначає, що порядок здійснення адміністративного судочинства встановлюється Конституцією України, КАС України та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Водночас нормативно-правове

регулювання реалізації права на звернення до адміністративного суду в певній мірі розширюється за рахунок нормативно-правових актів, в яких містяться матеріально-правові норми щодо права на звернення до адміністративного суду органів та осіб, яким законом надане право звертатися до адміністративного суду в інтересах інших осіб, а також правових засад справляння судового збору, що має безпосереднє відношення до реалізації права на звернення до адміністративного суду (с. 128-129).

Обґрунтовується класифікація суб'єктів реалізації права на звернення до адміністративного суду на дві основні групи – носії суб'єктивних прав та обов'язків (фізичні та юридичні особи) та носії публічного інтересу (суб'єкти владних повноважень і, як виняток, – громадські організації). Уточнено, що трактування «публічний інтерес» у цьому контексті має спірну юридичну природу, адже з одного боку це пряма вказівка на чіткість, процедуралізацію та законність дій суб'єктів владних повноважень, обумовлених необхідністю захисту інтересів держави у спосіб реалізації їхніх повноважень, а з іншого боку – унеможливлення застосування такими суб'єктами адміністративного розсуду у випадку виникнення необхідності звернення до адміністративного суду з підстав, не передбачених законодавчою нормою. Тим самим забезпечується правовий вакуум для свавільності поведінки окремих учасників публічно-правових відносин й виникнення спірних відносин, що не підлягають вирішенню судовою системою загалом. Акцентовано на доцільності виокремлення також первинних та похідних суб'єктів реалізації права на звернення до адміністративного суду, де перші діють у порядку самопредставництва, а останні – репрезентують інститут судового представництва інтересів іншої особи (с. 154-155).

Дисертантом з'ясовано сутність механізму реалізації права на звернення до адміністративного суду та запропоновано розглядати у вузькому та широкому розумінні. Зокрема широкий підхід передбачає, що державою створено та забезпечено всі умови для активізації судових механізмів захисту прав, свобод чи інтересів осіб, які в практичній площині є

дієвими та ефективними. У цьому контексті визначальне значення мають усі його складові, як такі, що в єдності забезпечують справедливий, неупереджений та процедурний розгляд конкретної адміністративної справи. Своєю чергою, формальний підхід об'єктивує наявність чітких законодавчо визначених правил вчинення конкретної процесуальної дії щодо залучення судової системи до вирішення публічно-правового спору, дотримання яких є обов'язковим для виникнення підстав активізації інших механізмів забезпечення права особи на судовий захист. Тобто йдеться про взаємопоглинання окремих механізмів, які в єдності забезпечують гарантії дотримання основоположних конституційних прав, свобод та інтересів особи (с. 161).

Визначено, що окрім юридичних засобів як елементів, що формують склад механізму реалізації права на звернення до адміністративного суду такими також є спосіб та процесуальна форма реалізації цього права. Всі означені складові мають вияв у межах сформованого адміністративно-процесуального законодавства, що з-поміж гарантування можливості реалізації права на звернення до адміністративного суду також передбачають процедуру його втілення (с. 185).

Аргументовано, що правові наслідки – це об'єктивне відображення результату вчинення певної дії чи утримання від такої (або їхньої сукупності), внаслідок порушення чи додержання правових норм. Стверджується, що реалізуючи право на звернення до адміністративного суду, можна досягти як загальноправових наслідків від таких дій, так і процесуально-правових. Так загальноправові наслідки репрезентують: активацію процедури судового захисту (індивідуалізованої особи чи публічного інтересу); практичну реалізацію принципу доступності адміністративного суду; ініціацію реалізації контрольної функції судової влади щодо перевірки діяльності суб'єктів владних повноважень на відповідність Конституції та законам України тощо. Своєю чергою, процесуально-правові наслідки за юридичною природою є взаємозв'язком

між окремими об'єктивно існуючими у рамках процесуально-правового поля діями/бездіяльністю окремих суб'єктів, наявність яких зумовлює позитивний чи негативний розвиток їхніх взаємовідносин, об'єктивований юридичним фактом (с. 191).

З'ясовано, що безпосередній розгляд справи адміністративними судами у зарубіжних країнах, в яких реалізовано як континентальну, так і англо-саксонську модель адміністративної юстиції в широкому сенсі, є подібним між собою та відрізняється скоріше за моделлю судоустрою всередині країни. Право ж на звернення до суду (зокрема адміністративного) визнається таким, реалізації якого має сприяти будь-яка демократична держава (с. 220-237).

Дисертантом окреслено основні причини та виокремлено базові підходи до спрощення законодавства, як одного із факторів, що впливають на ефективність реалізації особами, що звертаються за відновленням порушених прав, права на звернення до адміністративного суду (с. 248-249).

Поряд з викладеним, в рецензованій дисертації є положення, які сприймаються неоднозначно, видаються суперечливими або потребують додаткового обґрунтування.

1. У підрозділі 1.4 дисертантом звертається увага, що суб'єкти владних повноважень мають право на звернення до адміністративного суду. Зокрема, орган місцевого самоврядування може бути позивачем у судах загальної юрисдикції, а також звертатися до суду, якщо це необхідно для реалізації його повноважень і забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування. В дійсності, на сьогодні залишається актуальним питання звернення до суду не суб'єкта приватного права, а суб'єкта владних повноважень, зокрема, можливість органу місцевого самоврядування виступати позивачем в адміністративному суді. Під час захисту хотілось би почути власну позицію дисертанта з цього приводу.



2. У підрозділі 2.1. дисертантом приділено увагу загальній характеристиці суб'єктів реалізації права на звернення до адміністративного суду. Наголошується, що ключовою передумовою для реалізації права на звернення до адміністративного суду осіб приватної приналежності є наявність у них необхідного обсягу адміністративної правосуб'єктності як загального, так і спеціального складу. В той же час, одним з актуальних питань у діяльності адміністративних судів є питання щодо підстав виникнення у суб'єкта владних повноважень права на звернення до суду з позовом до суб'єкта приватного права.

3. Так, у підрозділі 3.2 «Розвиток національного законодавства в частині вдосконалення механізму реалізації права на звернення до адміністративного суду та способів судового захисту» та в подальшому й висновках до роботи дисертант зазначає, про необхідність вдосконалення системи критеріїв оцінки ефективності організаційного супроводження адміністративного судочинства в Україні. Серед яких називає, сприяння створенню максимально прозорої та динамічної системи відображення показників організаційного супроводження адміністративного судочинства, в тому числі шляхом запровадження автоматизації та інформаційних технологій з метою розширення практики залучення громадського нагляду. Даний висновок носить декларативний характер, тому під час захисту хотілось би почути про певні заходи спрямовані на покращення організаційного забезпечення суду в частині взаємодії із суспільством.

4. Пропозиції і рекомендації дисертанта були б більш презентабельними, а висновки – переконливішими, якби дисертант зміни до норм діючого законодавства частині реалізації права на звернення до адміністративного суду та способів їх судового захисту виклав окремо в додатках до дисертаційної роботи.

Висловлені зауваження характеризують складність досліджених проблем, багато в чому мають дискусійний характер, а тому не впливають на загальну позитивну оцінку наукового дослідження.

Теоретичні положення і практичні рекомендації, які знайшли своє відображення в дисертації, можуть і в подальшому використовуватися: як основа для подальших досліджень теоретичних і практичних питань щодо вдосконалення реалізації права на звернення до адміністративного суду та способів його судового захисту; для підготовки проектів законів про внесення змін та доповнень до чинних законодавчих актів з метою вдосконалення механізму реалізації конституційного права на судовий захист і права звернення до адміністративного суду; для вдосконалення практичної діяльності суддів системи адміністративних судів з метою забезпечення дієвого судового захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин; підготовці навчально-методичних посібників та інших навчально-методичних матеріалів.

Автореферат відповідає змісту дисертації та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Апробація результатів дослідження здійснена за вимогами МОН України і повною мірою їм відповідає.

Аналіз тексту дисертації дозволяє відмітити, що автором здійснено комплексне вивчення, теоретичний аналіз, осмислення та розгляд доктринальних ідей та практичних аспектів реалізації права на звернення до адміністративного суду та способи його судового захисту з наступним обґрунтуванням теоретичних положень і формулюванням рекомендацій щодо напрямків і перспектив їх подальшого вдосконалення. Використання належної методологічної та інформаційної основ дисертаційного дослідження надало авторові можливість отримати нові науково обґрунтовані результати, які мають як теоретичне, так і практичне значення.

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, досить повно викладено у шести наукових працях, з яких – п'ять наукових статей, опублікованих у наукових фахових юридичних виданнях України, одна стаття – у наукових виданнях інших держав, трьох тезах доповідей і повідомлень на конференціях.

На підставі викладеного можна зробити наступний в и с н о в о к:

дисертація Осіпова Юрія Володимировича «Реалізація права на звернення до адміністративного суду та способи його судового захисту» є завершеною самостійною працею, в якій отримано ряд нових науково обґрунтованих теоретичних результатів, що в сукупності має значення для розвитку науки адміністративного права. Дисертаційна робота відповідає вимогам п. п. 9, 11-13 постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок присудження наукових ступенів» від 24 липня 2013 року № 567 щодо кандидатських дисертацій, а її автор – Осіпов Юрій Володимирович – заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**

**голова**

**Одеського апеляційного суду,  
доктор юридичних наук, професор**



**Ігор Артеменко**