

Голові спеціалізованої вченої ради
з присудження ступеня доктора філософії
ДФ 26.455.009 у Державному закладі вищої освіти
«Університет менеджменту освіти» НАПН України
доктору наук з державного управління, доценту
Євсюковій О.В.

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора наук з державного управління, професора Орлової Наталії Сергіївни на дисертацію Сандрачука Ярослава Володимировича на тему «Розвиток адміністративної юстиції в системі публічної влади», подану до захисту у спеціалізовану вчену раду ДФ 26.455.009 у Державному закладі вищої освіти «Університет менеджменту освіти» НАПН України на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

Ступінь актуальності обраної теми. Актуальність дисертаційної роботи Сандрачука Ярослава Володимировича на тему «Розвиток адміністративної юстиції в системі публічної влади» зумовлена необхідністю зміцнення правопорядку в державі та належного судового контролю у сфері державного управління та місцевого самоврядування для реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною та права кожного громадянина оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів публічної влади, посадових і службових осіб.

Автор правомірно наголошує на тому, що завдяки створенню та діяльності адміністративної юстиції має бути гарантовано не тільки зміцнення правопорядку у сфері управлінської діяльності, а й надано можливість окремому громадянину реалізовувати свої права шляхом оскарження неправомірних рішень органів публічної влади.

Але практичний досвід функціонування адміністративних судів в Україні виявив цілу низку проблем, пов'язаних із забезпеченням законності в сфері виконавчої влади, що свідчить про недосконалість механізмів розв'язання цих проблем та потребує удосконалення публічно-правових механізмів, впровадження яких є одним з етапів входження України до спільноти демократичних, правових, соціальних держав.

Актуальність дослідження підтверджується результатами його виконання в рамках науково-дослідної теми ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України «Трансформація публічного управління розвитком соціального, економічного, політичного та людського потенціалів суспільства і держави» (державний реєстраційний номер 0120U105398), у межах якої автором були проаналізовані проблеми адміністративної юстиції у світлі судової реформи, актуальні проблеми захисту прав, свобод та інтересів громадян у публічно-правовій сфері.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Обґрунтованість отриманих наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, забезпечена комплексним використанням загальнонаукових та спеціальних методів, серед яких: аналіз, синтез, узагальнення, абстрактно-логічний метод (для визначення сутності та співвідношення основних теоретичних понять і категорій), системний підхід (для визначення умов та напрямів удосконалення адміністративної юстиції), порівняльний (для імплементації зарубіжного досвіду в Україні), структурно-функціональний (для визначення функцій адміністративної юстиції) тощо та апробацією результатів дослідження на наукових та науково-практичних конференціях.

Загалом, поставлена автором мета досягнута і логічно розкрита шляхом послідовного вирішення поставлених завдань.

На їх виконання у першому розділі роботи автором проаналізовано розвиток адміністративної юстиції як складової адміністративної та судової реформи в Україні, що дозволило обґрунтувати науково-методичні засади цього процесу, уточнити принципи і функції адміністративної юстиції, понятійно-категоріальний апарат дослідження, визначити вплив адміністративної юстиції на органи публічного управління.

Автором детально проаналізовано особливості зарубіжного досвіду організації адміністративної юстиції та визначено, які практики можуть бути імplementовані в Україні.

У другому розділі дисертантом розглянуто нормативно-правове регулювання організації та функціонування адміністративних судів та здійснено аналіз практики адміністративного судочинства у забезпеченні законності у діяльності публічної влади та захисті прав і свобод громадян.

Стверджується актуальність подальшої імплементації у національне законодавство європейських стандартів організації та функціонування судів адміністративної юстиції; розмежування повноважень між органами суддівського самоврядування, органами забезпечення діяльності адміністративних судів, головами судів; впровадження дієвого механізму виконання рішень органів суддівського самоврядування; доповнення критеріїв правомірності рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Автором визначені особливості розгляду в адміністративному судочинстві справ з приводу реалізації державної політики, захисту порушених прав, свобод та інтересів громадян. Окрема увага приділена показникам надходження позовних заяв і адміністративних справ, що дало можливість оцінити результативність та ефективність діяльності адміністративних судів,

Дисертантом наведено процесуальний інструмент використання зразкових справ, який запроваджено в адміністративному судочинстві з прийняттям нової редакції КАС України, який дозволяє охарактеризувати типові адміністративні справи та виявлені під час їх розгляду помилки та недоліки у діяльності публічної адміністрації.

Одним із важливих проблемних питань у діяльності публічної адміністрації, які досліджуються у роботі, є межі дискреції (дискреційних повноважень) суб'єктів публічної адміністрації.

Заслуговує на увагу розгляд забезпечення ефективного захисту порушеного права, зокрема проблеми, яка часто виникає в умовах адміністративної реформи та стосується ліквідації одного суб'єкта владних повноважень та утворення на його місці нового.

Дисертантом узагальнені проблеми та недоліки у діяльності публічної адміністрації, виявлені під час вирішення адміністративних спорів з приводу реалізації державної політики, захисту порушених прав, свобод та інтересів громадян та запропоновано шляхи їх вирішення. Слушними є пропозиції щодо моніторингу законодавства у сфері соціального забезпечення, його уніфікація та узгодження, у перспективі розроблення єдиного документу – Соціального кодексу; надання роз'яснень та розробка Пенсійним фондом України методичних рекомендацій щодо порядку, строків призначення та перерахунку пенсій різним категоріям громадян; підвищення кваліфікації працівників регіональних відділень пенсійних фондів, проведення їх навчання з актуальних питань змін законодавства у сфері соціального захисту; персоніфікація відповідальності керівників органу публічної адміністрації за неправомірні дії, рішення, бездіяльність відповідного органу; визначення у перехідних положеннях законодавчих актів порядку реалізації владних повноважень відповідними суб'єктами у ліквідаційний період.

Виявлено основні проблемні аспекти розгляду спорів, що виникають стосовно прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення, в адміністративних судах, зокрема, невизначеність або відсутність однозначної практики цілого ряду питань. Запропоновано узагальнити судову практику про відшкодування моральної та матеріальної шкоди у цій категорії справ; чітко визначити, на які категорії спорів, що виникають у сфері прийняття, проходження та звільнення з публічної служби, поширюється юрисдикція адміністративних судів.

У третьому розділі розглянуто шляхи вдосконалення функціонування адміністративної юстиції як спеціалізованого судового правозахисного інструменту в публічно-правовій сфері. Доведено доцільність впровадження інституту медіації для досудового врегулювання спору в адміністративному судочинстві для захисту прав і свобод громадян, розроблені схеми організації присудової медіації в адміністративних судах та вирішення спору за допомогою присудової медіації.

Дисертантом розглянуто адаптацію адміністративної юстиції в Україні до європейських стандартів та практичного застосування рішень Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві. Доведено необхідність застосування адміністративними судами України рекомендацій та висновків, сформульованих у рішеннях ЄСПЛ на основі моніторингу рішень ЄСПЛ, методичних рекомендацій щодо практичного використання у рішеннях національних судів висновків, сформульованих у рішеннях ЄСПЛ тощо.

При розгляді питань усунення механізмів неправового впливу на суддів в адміністративному судочинстві дисертантом запропоновано систему організаційно-правових, інституційних та фінансово-економічних гарантій, зокрема закріплення права суддів самостійно вирішувати питання організації своєї діяльності через систему суддівського самоврядування; передбачення у Державному бюджеті окремої статті видатків на забезпечення судової влади тощо.

Викладене вище свідчить про обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Висновки відповідають поставленим завданням, рекомендації доведені до рівня їх можливого використання в практичній діяльності.

Достовірність та новизна отриманих результатів. Достовірність отриманих результатів дисертаційного дослідження підтверджена їх методологічною обґрунтованістю, використанням теоретичного та практичного доробку за проблематикою роботи.

Наукова новизна одержаних результатів відображена в наступних результатах:

вперше: обґрунтовано науково-методичні засади розвитку адміністративної юстиції в процесі адміністративної та судової реформи; запропоновано впровадження інституту медіації для досудового врегулювання спору в адміністративному судочинстві для захисту прав і свобод громадян;

удосконалено: класифікацію принципів адміністративної юстиції щодо забезпечення законності у сфері публічного управління; функції адміністративної юстиції; нормативно-правове регулювання організації та функціонування адміністративного судочинства.

набули подальшого розвитку: узагальнення зарубіжного досвіду організації та функціонування системи адміністративної юстиції. особливості розгляду в адміністративному судочинстві справ з приводу реалізації державної політики, захисту порушених прав, свобод та інтересів громадян, для чого пропонується: узагальнення судової практики у спорах, що виникають у сфері прийняття, проходження та звільнення з публічної служби; узагальнення судової практики про відшкодування моральної та матеріальної шкоди у цій категорії справ; визначення, на які категорії спорів, що виникають у сфері прийняття, проходження та звільнення з публічної служби, поширюється юрисдикція адміністративних судів; шляхи адаптації адміністративної юстиції в Україні до європейських стандартів та практичне застосування рішень ЄСПЛ в адміністративному судочинстві; рекомендації щодо удосконалення адміністративного судочинства, що передбачають усунення механізмів неправового впливу на суддів адміністративних судів, розвиток механізму взаємодії між органами судового управління (Державна судова адміністрація, апарати судів), органами суддівського самоврядування та органами державної влади, забезпечення поступового переходу на систему електронного судочинства, запровадження системи періодичного оцінювання суддів.

Повнота викладу в наукових публікаціях, відсутність порушення академічної доброчесності. Основні положення та наукові результати дисертаційної роботи викладено в 13 наукових публікаціях, з них: 4 статті у наукових фахових виданнях з державного управління; 1 публікація у зарубіжному науковому періодичному виданні; 8 – у матеріалах науково-комунікативних заходів.

Дисертаційна робота Сандрачука Я.В. перевірена на унікальність тексту за допомогою он-лайн сервісу пошуку плагіату «Unicheck», що не виявило порушень академічної доброчесності.

Практичне значення і впровадження отриманих результатів дослідження. Одержані наукові результати знайшли практичне впровадження у діяльності Державної судової адміністрації України (акт від 30.08.2021), Директорату правосуддя та кримінальної юстиції Міністерства юстиції України (довідка від 26.07.2021 № 33979/11.3/-21), навчальному і науковому процесі Національної школи суддів України (акт від 02.08.2021), діяльності Київського окружного адміністративного суду (акт від 08.09.2021), Відділу з питань запобігання корупції Апарату Верховної Ради України (довідка від 26.06.2021), науковій діяльності Науково-дослідного інституту фіскальної політики Університету Державної фіскальної служби України (довідка від 31.08.2021 №2117/01-23), навчальному процесі Національного університету «Одеська юридична академія» (акт від 20.09.2021 №1302-45).

Практичні рекомендації автора можуть бути використаними при вирішенні актуальних питань реалізації адміністративної та судової реформи, розвитку адміністративної юстиції, освітньому процесі та подальших наукових дослідженнях.

Оцінка змісту та основних положень дисертації, її завершеності та відповідності встановленим вимогам. Зміст та основні положення дисертації свідчать про її завершеність та відповідність встановленим вимогам. Наукові положення, висновки та рекомендації, що відображені у дисертації, автор обґрунтовує на основі логічного викладу матеріалу. У висновках до розділів відображені результати дослідження конкретних питань. Розділи роботи взаємопов'язані між собою. Найважливіші результати дослідження викладені у висновках дисертації, що відповідають поставленим завданням.

Дисертація оформлена відповідно до вимог Міністерства освіти і науки України, що висуваються до даного виду робіт. Зміст наукових праць доповнює основні положення дисертації.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації. Оцінюючи дисертаційне дослідження в цілому позитивно, можна вказати на деякі дискусійні положення та зробити певні зауваження.

1. У роботі зазначено, що при створенні адміністративних судів в Україні був врахований кращий міжнародний досвід, але наразі йде дискусія про удосконалення системи адміністративного судочинства. У роботі доцільно було проаналізувати можливі зміни, в тому числі з урахуванням

Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021 – 2023 роки, затвердженої Указом Президента України № 231/2021 від 11 червня 2021 р.

2. При аналізі адміністративних спорів щодо забезпечення законності у діяльності публічної влади та захисту прав і свобод громадян (розділ 2.2), на нашу думку, не розглянута не завжди виправдана норма, яка передбачає накладення штрафу виключно на керівника суб'єкта владних повноважень, коли виконання рішення покладається на іншу посадову особу. Бажано уточнити позицію дисертанта щодо цієї норми адміністративного судочинства.

3. У роботі наводиться такий процесуальний інструмент, визначений у КАС України, як розгляд зразкових адміністративних справ та постановлення зразкових рішень, який, було впроваджено в адміністративне судочинство для сприяння забезпеченню єдності правозастосовної практики, зменшення навантаження на суддів та швидкого розгляду великої кількості однотипних справ. Але при застосуванні цього інструменту можуть виникати випадки безпідставного віднесення справи до категорії типових. Чи є ефективним в такому разі інститут зразкових справ, яким чином можна уникнути помилок судочинства?

4. Принцип верховенства права в адміністративній юстиції передбачає, що його мають дотримуватися державні органи, громадяни, суд під час розгляду справ. Які конкретні заходи потрібні для того, щоб цей принцип був головним для кожного судді як носія судової влади?

5. Для розбудови ефективної системи адміністративного судочинства важливо забезпечити відповідний порядок примусового виконання судових рішень та рішень інших органів, оскільки це питання є наразі невирішеним у повному обсязі. Бажано уточнити, які першочергові заходи потрібні для вирішення цього питання в нормативно-правовому, організаційному та інформаційному аспектах.

6. 25 січня 2021 року посли країн G7, тобто «Групи семи» (Франція, Сполучені Штати, Велика Британія, Німеччина, Японія, Італія та Канада), спільно оприлюднили документ за назвою «Дорожня карта судової та антикорупційної реформ». У ньому перераховані пріоритети, яких має дотримуватися Україна, щоби ефективно зміцнити власну судову систему.

Серед рекомендацій запропоновано переглянути порядок розгляду резонансних адміністративних справ за позовами проти державних органів влади відповідно до зобов'язань перед МВФ, включно з віднесенням таких справ до юрисдикції Верховного Суду або створенням нового спеціалізованого адміністративного суду, судді якого добиратимуться шляхом проведення відкритого конкурсу за критеріями професійної придатності з ефективною участю міжнародних експертів. Бажано уточнити позицію дисертанта з цього питання та можливість створення такого спеціалізованого адміністративного суду.

Але висловлені зауваження носять переважно рекомендаційний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації. Вони не

знижують наукової і практичної цінності отриманих результатів, а лише окреслюють напрямки подальших наукових розробок.

Загальний висновок. Дисертаційне дослідження Сандрачука Ярослава Володимировича на тему «Розвиток адміністративної юстиції в системі публічної влади» є завершеною, цілісною науковою кваліфікаційною роботою, яка має наукову новизну, теоретичне та практичне значення, містить наукові результати, що у сукупності вирішують важливе наукове завдання, яке полягає в теоретичному обґрунтуванні розвитку адміністративної юстиції в системі публічної влади для забезпечення законності, здійснення правосуддя у публічно-правовій сфері, захисту прав і свобод громадян, розробці практичних рекомендацій для удосконалення діяльності адміністративної юстиції у даній сфері.

Дисертаційна робота виконана на високому теоретичному та методологічному рівнях, відповідає за своїм змістом та сукупністю отриманих результатів спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» та вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261 (зі змінами) та вимогам Тимчасового порядку присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 167 (зі змінами), а її автор, Сандрачук Ярослав Володимирович, заслуговує на присудження ступеня доктора філософії галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Офіційний опонент,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри державного управління, публічного
адміністрування та регіональної економіки
Харківського національного економічного університету
імені С. Кузнеця

Н.С. Орлова

