

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, Заслуженого працівника освіти України Сиченка Віктора Володимировича 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.** Створення адміністративної юстиції в Україні стало важливим кроком у реалізації обов'язку правової держави гарантувати права громадян у відносинах з публічною владою, що полягає у захисті суб'єктивних прав громадян, забезпеченні через судову практику законності діяльності органів державної та місцевої влади, укріпленні правопорядку в державі, розвитку управлінської діяльності, а також підвищенні її якості. Це зумовлює важливість удосконалення системи адміністративної юстиції для утвердженню верховенства права, захисту прав і свобод людини, а в разі їх порушення – справедливого їх відновлення у розумні строки.

Виходячи з цього, дисертаційна робота Сандрачука Ярослава Володимировича на тему «Розвиток адміністративної юстиції в системі публічної влади», яка присвячена вирішенню наукового завдання - теоретичного обґрунтування 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, - є актуальною, своєчасною і відповідає вимогам сьогодення.

Дисертаційна робота виконана в рамках науково-дослідної роботи Державного вищого закладу освіти «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.** Наукові положення, висновки і рекомендації є логічно викладеними, достовірними й достатньо



аргументованими. Це забезпечується глибоким аналізом теоретичних основ та прикладних розробок вітчизняних і зарубіжних вчених в галузі публічного управління, адміністративної юстиції, адміністративної і судової реформ. У роботі використані статистичні дані, що підтверджують результати дисертаційного дослідження.

Варто відзначити, що під час вивчення обраного предмета дослідження автор застосував наступні методи: логічний та порівняльний аналіз, аналіз і синтез, узагальнення, системний і структурно-функціональний підходи.

На користь достатньо високої оцінки достовірності й обґрунтованості сформульованих автором положень свідчить значна інформаційна база дисертаційного дослідження (загалом до списку використаної літератури входить 393 найменування).

Перш за все, заслуговує на увагу в першому розділі роботи аналіз розвитку адміністративної юстиції як складової адміністративної та судової реформи в Україні та висвітлення основних проблем, які виникають в процесі адміністративного судочинства. Цілком обґрунтовано автор наголошує на тому, що у системі публічного управління діяльність адміністративних судів можна розглядати у двох аспектах: по-перше, як об'єкт публічного управління, по-друге, як суб'єкт публічного управління, тобто орган (система органів), який здійснює один із видів діяльності у сфері публічного управління, а саме – судовий контроль за діяльністю органів виконавчої влади, інших органів державної влади та місцевого самоврядування.

На підставі глибокого аналізу дисертантом визначені особливості організації та функціонування судової системи України, проблеми, які постали під час реалізації сучасного етапу судової реформи, перспективи подальшого здійснення реформування системи адміністративного судочинства.

Зокрема дисертантом запропоновано класифікацію принципів адміністративної юстиції щодо забезпечення законності у сфері публічного управління за трьома категоріями: 1) принципи організації (побудови) системи адміністративних судів України, 2) принципи здійснення адміністративного судочинства, 3) принципи публічного адміністрування суддівським корпусом.

Автором уточнено категоріально-понятійний апарат та методологію дослідження, узагальнено зарубіжний досвід. На погляд дисертанта, в Україні існують можливості імплементації таких зарубіжних практик: поглиблення спеціалізації адміністративних судів шляхом утворення у їх системі судів, які спеціалізуються на розгляді податкових, виборчих, соціальних та інших спорів; запровадження та урегулювання процедури позасудового врегулювання публічно-правових спорів; розширення системи квазі-судових органів при органах виконавчої влади.

Варто виділити визначення дисертантом основних функцій адміністративної юстиції, щодо забезпечення законності у сфері публічного управління: захист прав, свобод та інтересів людини та громадянина у правовідносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування, охорона суспільного інтересу (правозахисна функція); забезпечення реалізації принципу поділу влади шляхом здійснення судового контролю за діяльністю



органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечуючи при цьому дію механізму «стримувань і противаг» (контрольна функція); розвиток демократичних засад, зокрема, таких як народовладдя, безпека та свобода кожної особи, економічне та соціальне благополуччя населення (функція розвитку); захист публічного інтересу у сфері правовідносин, що виникають між суб'єктами владних повноважень, громадянами та юридичними особами (функція забезпечення оптимального балансу приватних та публічних інтересів); розгляд та вирішення спорів у публічно-правовій сфері (функція здійснення правосуддя).

У другому розділі заслуговують на увагу розроблені пропозиції щодо удосконалення нормативно-правового регулювання організації та діяльності адміністративних судів в Україні, а саме: подальша імплементація 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 такими як правова визначеність, поваги до приватного життя, прозорості, справедливості, обґрунтованості вартості адміністративних послуг.

Дисертантом наголошено, що після початку чергового етапу судової реформи все ще залишаються невирішеними деякі проблеми допуску до судочинства недоброчесних суддів, зловживання останніми своїм статусом, що не сприяє позитивному ставленню суспільства до судової влади в цілому та її інститутів та зумовлює необхідність запровадження відповідних механізмів відбору суддів, законодавчих змін.

Вартими уваги є охарактеризовані автором особливості розгляду в адміністративному судочинстві справ з приводу реалізації державної політики, захисту порушених прав, свобод та інтересів громадян, адміністративних спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення.

У роботі наголошено, що 45 % справ, які надійшли до місцевих адміністративних судів, становили справи зі спорів, що виникають у соціальній сфері, що обумовлено недосконалістю вітчизняного законодавства, яке перевантажене різними законодавчими актами, застарілими положеннями та гарантіями, які держава не в змозі забезпечити. Зокрема, остання причина обумовлює ухвалення урядом різних обмежень та умов реалізації соціальних гарантій; що утворює плутанину та юридичну невизначеність у соціальній сфері.

Дисертантом охарактеризовано типові адміністративні справи та виявлені під час їх розгляду помилки та недоліки у діяльності публічної адміністрації, що дало підстави визначити необхідність обмеження втручання адміністративного суду у здійснення дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень; слідування критерію ефективності рішення; оновлення узагальнення судової практики; узагальнення судової практики про



відшкодування моральної та матеріальної шкоди; визначення, на які категорії спорів, що виникають у сфері прийняття, проходження та звільнення з публічної служби, поширюється юрисдикція адміністративних судів.

У роботі визначена актуальність оптимального співвідношення принципів неутручання адміністративного суду у дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень та забезпечення ефективного судового захисту, зазначено, що при цьому адміністративні суди у своїх рішеннях можуть вказати публічній адміністрації, яким чином діяти так, щоб рішення або дії відповідали законодавству або як діяти для подолання наслідків скасування неправомірного рішення

Наголошено, що ще одним важливим принципом, дотримання якого оцінюється адміністративним судом під час здійснення судового контролю за законністю рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є перевірка, чи дотримано такими суб'єктами під час прийняття відповідного рішення, здійснення дії або допущення бездіяльності оптимальний баланс приватного та публічного інтересів.

У третьому розділі автором розроблені пропозиції щодо запровадження та ефективної організації медіації в адміністративному процесі, для чого запропоновано Закон «Про медіацію»; доповнення КАС України положеннями стосовно способу та порядку організації медіації, повноважень судді-медіатора, обов'язковості проведення медіації у таких адміністративних спорах, як стягнення податків, адміністративних штрафів, усіх спорів між фізичними особами та контролюючими органами та ін.; систему спеціальної підготовки суддів-медіаторів, визначення стандартів та вимог до такої підготовки, а також порядок підтвердження кваліфікації судді-медіатора; економічні стимули для учасників судового процесу, можливість звернення до процедури медіації, як до початку, так і у процесі судового розгляду справи, однак, до винесення рішення по суті та ін.

Практичне застосування рішень ЄСПЛ в адміністративному судочинстві дисертантом визначено шляхом запровадження централізованого моніторингу рішень ЄСПЛ; розроблення методичних рекомендацій щодо практичного використання висновків сформульованих у рішеннях ЄСПЛ у рішеннях національних судів; доповнення КАС України такою засадою як урахування рішень ЄСПЛ під час прийняття судових рішень.

Актуальним питанням, розглянутим у роботі, є усунення механізмів неправового впливу на суддю, які умовно поділені на організаційно-правові, інституційні та фінансово-економічні.

У роботі сформульовані та обґрунтовані шляхи удосконалення адміністративного судочинства, які передбачають: визначити статус ВРП та ВККС, залучити міжнародних експертів до процедури формування цих органів; розробити механізм забезпечення виконання рішень органів суддівського самоврядування; закріпити обов'язковість урахування Верховною Радою України пропозицій та зауважень, що надаються Радою суддів України стосовно законопроектів, що стосуються діяльності судів; закріпити в законодавстві гарантоване фінансування оплати праці суддів та працівників



апарату судів за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету України.

Ознайомлення з текстом дисертації дає підстави стверджувати, що підхід здобувача до розкриття мети та завдань дослідження відзначається фундаментальністю, системністю, обґрунтованістю. 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.

Основні положення наукової новизни пов'язані з результатами вирішення автором завдань дисертаційного дослідження.

Найбільш значущими результатами дослідження, що становлять наукову новизну, розкривають суть роботи та виносяться на захист, є такі:

**вперше:** обґрунтовано науково-методичні засади розвитку адміністративної юстиції в процесі адміністративної та судової реформи, що передбачає: забезпечення відповідності адміністративної юстиції в Україні європейським стандартам; удосконалення організаційного забезпечення діяльності адміністративних судів; розвиток системи суддівського самоврядування; запровадження ефективної системи моніторингу судової влади та періодичного оцінювання суддів; забезпечення збалансованості приватно-правових та публічних інтересів та, з урахуванням такого балансу, захисту прав та інтересів людини та громадянина у публічно-правовій сфері; підвищення професійності та доброчесності суддів;

запропоновано впровадження інституту медіації для досудового врегулювання спору в адміністративному судочинстві для захисту прав і свобод громадян, що забезпечує швидке розв'язання конфліктної ситуації, що виникає між особою та публічною адміністрацією; є більш доступним способом захисту прав для суб'єкта приватного права у публічно-правових відносинах, ніж звернення до адміністративного суду; створює умови для вирішення спорів більш гнучким способом з урахуванням інтересів усіх учасників; дозволяє розвантажити судову систему та залишити судам адміністративної юрисдикції час для розгляду та вирішення більш серйозних та складніших публічно-правових спорів;

**удосконалено:** класифікацію принципів адміністративної юстиції щодо забезпечення законності у сфері публічного управління, відповідно до якої запропоновано принципи розмежувати на такі групи: 1) принципи організації (побудови) системи адміністративних судів України, 2) принципи здійснення адміністративного судочинства, 3) принципи публічного адміністрування суддівським корпусом; функції адміністративної юстиції, до яких зараховано: правозахисна, контрольна, функція розвитку, функція забезпечення оптимального балансу приватних та публічних інтересів, функція здійснення правосуддя; нормативно-правове регулювання організації та функціонування адміністративного судочинства;



**набули подальшого розвитку:** узагальнення зарубіжного досвіду організації та функціонування системи адміністративної юстиції та обґрунтування адаптації в Україні поглиблення спеціалізації адміністративних судів, запровадження та врегулювання процедури позасудового врегулювання публічно-правових спорів, розширення системи квазі-судових органів при відповідних органах виконавчої влади, на які покладатиметься розгляд скарг на рішення такого органу; особливості розгляду в адміністративному судочинстві справ з приводу реалізації державної політики, захисту порушених прав, свобод та інтересів громадян, які стосуються необхідності обмеження втручання адміністративного суду у здійснення дискреційних повноважень суб'єкта владних повноважень; критерію ефективності рішення; шляхи адаптації адміністративної юстиції в Україні до європейських стандартів та практичного застосування рішень ЄСПЛ в адміністративному судочинстві; рекомендації щодо удосконалення адміністративного судочинства, що передбачають, зокрема, усунення механізмів неправового впливу на суддів адміністративних судів, а саме: удосконалення механізму забезпечення виконання рішень органів суддівського самоврядування; закріплення обов'язковості врахування Верховною Радою України зауважень і пропозицій, які надаються Радою суддів України щодо законопроектів, які стосуються діяльності судів, включаючи законопроекти про державний бюджет на відповідний рік; закріплення в БК України та Законі України «Про судоустрій і статус суддів» гарантованого фінансування оплати праці суддів та працівників апарату судів за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету України.

Отже, дисертація є цілісною, науковою кваліфікаційною працею, яка має нові теоретичні та практичні результати що свідчить про важливий внесок у теорію та практику публічного управління в Україні..

**Повнота викладу в наукових публікаціях, відсутність порушення академічної доброчесності.**

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

**Практичне значення і впровадження отриманих результатів дослідження.** Аналіз результатів, одержаних автором дисертації, дозволяє позитивно оцінити теоретичне значення роботи для підвищення ефективності публічного управління в Україні у сфері адміністративного судочинства.

Теоретичне значення роботи полягає в тому, що результати дослідження можуть бути використані при розробці та вдосконаленні програм для викладання курсів, пов'язаних з темою дисертації, при підготовці магістрів, аспірантів зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування», в системі перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Висновки і рекомендації дисертаційного дослідження мають практичне значення й адресну спрямованість, що підтверджується їх застосуванням 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 фінансової політики Університету Державної фінансової служби України (довідка від 31.08.2021 №2117/01-23), навчальному процесі Національного університету «Одеська юридична академія» (акт від 20.09.2021 №1302-45).

**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.** Дисертаційне дослідження виконане Сандрачуком Я.В. на достатньо високому науковому рівні, але в ньому мають місце окремі дискусійні положення та зауваження, а саме:

1. Більшістю науковців і міжнародною спільнотою (зокрема, Венеціанською комісією) було визнано правильним і доцільним запровадження в Україні моделі адміністративного судочинства, подібної до німецької, яка діє в Україні протягом останніх років. Але наразі існує думка повернутися до розгляду цього питання та запропонувати шляхи оптимізації діяльності адміністративних судів у нових політичних та економічних реаліях в Україні, використовуючи інші моделі. Отже, доцільно проаналізувати відповідні наукові розвідки у першому розділі дисертації.

2. У розділі 2.2 автор аналізує категорії адміністративних спорів та переважання серед них спорів щодо захисту соціальних прав громадян (пенсійні, податкові спори та спори, пов'язані з проходженням публічної служби тощо). Це свідчить про недосконалість механізмів розв'язання цих проблем у державних органах і необхідності їх реформування. Разом з тим, наразі відкривається ринок землі, що буде супроводжуватися також спірними питаннями, збільшується кількість питань, пов'язаних з містобудуванням, створенням генеральних планів, розвитком території.

У роботі цим питанням не приділено достатньої уваги, тому доцільно визначити можливості адміністративного судочинства розглядати ці питання в розумні терміни.

3. Згідно з офіційною статистикою звернень українських громадян до ЄСПЛ, основну кількість таких звернень становлять скарги на відсутність реального виконання рішень українських судів. Таким чином, наші громадяни



фактично позбавлені останньої стадії судового захисту, яка передбачає реальне поновлення порушених прав особи. Чинний Кодекс адміністративного судочинства України передбачає три процесуальні форми контролю за виконанням судового рішення. По-перше, суд може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалено судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. По-друге, суд може накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від 20 до 40 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. По-третє, суд здійснює розгляд скарг на рішення, дії чи бездіяльність органу державної виконавчої служби, приватного виконавця в порядку, визначеному ст. 287 КАС України.

Є необхідність уточнити, чи достатньо цих форм контролю за судовим рішенням, які процесуальні зміни можуть сприяти реальному виконанню рішень українських судів.

4. Стратегією розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021 – 2023 роки, затвердженої Указом Президента України № 231/2021 від 11 червня 2021 р. пропонується запровадження інституту скарги на недотримання розумних строків розгляду справ у судах та у подальшому – інституту виплат компенсацій учасникам судового процесу за порушення розумних строків розгляду справ за рахунок державного бюджету. Оскільки у роботі це питання не розглядається, доцільно уточнити позицію дисертанта, чи буде сприяти розвитку адміністративної юстиції таке нововведення.

5. Дисертантом пропонується удосконалення механізму забезпечення виконання рішень органів суддівського самоврядування, слід уточнити, які нормативно-правові зміни потрібні для цього у чинному законодавстві.

Разом із тим, 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 Я.В. 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

Заслужений працівник освіти України,

ректор КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти»

Дніпропетровської обласної ради»



В.В. Сиченко