

ВІДГУК

**опонента – докторки юридичних наук, професорки, професорки
кафедри кримінального права і правосуддя**

Міжнародного економіко-гуманітарного університету

ім. академіка Степана Дем'янчука

Крупної Любов Василівни

на дисертаційну роботу Бойко Оксани Ярославівни

**на тему «Адміністративно-правові засади реалізації суддею дискреційних
повноважень у адміністративному судочинстві» на здобуття наукового
ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю
081 «Право»**

Актуальність теми дослідження

В умовах воєнного стану ефективна діяльність органів державної влади, їх посадових осіб щодо гарантування законності і правопорядку у державі безпосередньо впливає на стан національної безпеки. Нові виклики і ризики, пов'язані із активними бойовими діями, окупацією частини території України є безпрецедентними і визначають необхідність та динаміку перебудови правозахисної та правозабезпечувальної діяльності. Перед адміністративним судочинством, як найбільш дієвою формою правосуддя у публічно-правових відносинах, виникають нові завдання і проблеми, визначені необхідністю якнайшвидшої адаптації до нових умов із одночасним збереженням та вдосконаленням існуючих найкращих практик захисту прав і свобод людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб.

Підвищені вимоги до справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду справ мають бути відображені у чинному законодавстві. Проте, не зважаючи на внесення значної кількості змін, норми про судову дискрецію залишають поза уваги нормотворця. Проблема поглиблює недостатність

досліджень сутності і змісту судової дискреції у різних формах правосуддя, особливо адміністративного. У галузі адміністративного права вчені аналізували проблеми дискреційних повноважень органів виконавчої влади, їх посадових осіб, що, безумовно, мають бути враховані. Разом з тим, правова природа судових юстиційних процедур принципово відрізняється від правосуддя, засади якого впливають із міжнародних стандартів судочинства та загальногуманітарних цінностей демократії.

Наведені аргументи свідчать про актуальність дисертаційного дослідження Бойко О.Я., яке стосується розкриття змісту адміністративно-правових засад реалізації суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві у повному обсязі, починаючи з аналізу теоретичних питань і завершуючи пропозиціями, побудованими на врахуванні світового досвіду реалізації суддею дискреційних повноважень із врахуванням міжнародних стандартів відправлення правосуддя.

Недостатній ступінь дослідженості проблеми дискреційних повноважень судді в адміністративному судочинстві визначають важливість представленої Бойко О.Я. роботи для науки адміністративного права і процесу. У свою чергу, дослідження дискреційних повноважень суддів у адміністративному судочинстві України, виокремлення наслідків неналежного їх застосування залишається остаточно невирішеним у науці завданням, розв'язання якого матиме важливе наукове й практичне значення для впровадження додаткових гарантій реалізації права на справедливий суд, забезпечення єдності судової практики згідно з міжнародними стандартами судочинства.

Дослідження вищевказаних питань сумлінно проведено Бойко О.Я., а сформовані нею висновки дають змогу більш системно застосовувати норми адміністративного процесуального законодавства, що регулюють особливості механізму реалізації суддями адміністративних судів дискреційних повноважень, усувати правові колізії та вирішувати конфлікти, що виникають в сфері правозастосування.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Дисертаційне дослідження Бойко Оксани Ярославівни на тему «Адміністративно-правові засади реалізації суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві» містить системні обґрунтовані висновки і практичні рекомендації, сформовані на ґрунтовному аналізі наукових положень та діючого законодавства.

Перший розділ дисертаційного дослідження «Теоретико-правові засади розкриття сутності адміністративно-правової природи реалізації суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві» містить обґрунтовані висновки відповідно до теми вказаного розділу, зокрема:

1. Запропоновано здійснити систематизацію наукових напрацювань, в яких піддано аналізу юридичний зміст дискреційних повноважень, враховуючи предмет застосування. Такий підхід дав змогу врахувати наступність і взаємозв'язок існуючих підходів щодо визначення дискреційних повноважень суб'єктів публічної влади й удосконалити його способом охоплення тих напрацювань, в яких аналізуються дотичні категорії та особливості дискреції судів інших юрисдикцій з огляду на публічно-правову природу досліджуваних повноважень (с.71).

2. Визначено формалізований характер внутрішнього переконання судді адміністративного суду під час здійснення правосуддя в порядку адміністративного судочинства, оскільки КАС України містить значну кількість норм, які визначають фактичний склад, що має бути встановлений адміністративним судом під час вирішення адміністративної справи. Підкреслено, що важливою умовою формування внутрішнього переконання судді адміністративного суду є врахування специфіки реалізації компетенції суб'єкта владних повноважень, акт якого оскаржується, в конкретному випадку. Водночас підлягає оцінці відповідність реалізації такої компетенції

критеріям, визначеним у ч. 2 ст. 2 КАС України, зокрема таким оціночним критеріям, як: добросовісність, розсудливість, пропорційність (с.72).

3. Авторкою сформульовано положення про відмінність засад застосування дискреційних повноважень адміністративного суду від принципів адміністративного судочинства як принципів застосування дискреційних повноважень. По-перше, засади не закріплюються безпосередньо та повним обсягом у законодавстві про адміністративне судочинство. По-друге, засади не можуть бути використані як самостійний засіб подолання недоліків правового регулювання процесуальних відносин адміністративного судочинства. По-третє, на відміну від принципів засади застосування дискреційних повноважень не відображають інституційної сутності адміністративного судочинства, не носять характеру його основних теоретичних положень (с.72-73).

Другий розділ дисертаційного дослідження «Юридична характеристика адміністративно-правових засад реалізації суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві» містить обґрунтовані висновки відповідно до теми вказаного розділу, зокрема:

1. Обсяг дискреційних повноважень адміністративного суду (судді) – це сукупність його процесуальних повноважень у межах компетенції. Такий обсяг зумовлений питомою вагою норм законодавства про адміністративне судочинство із використанням або порівняно визначеної гіпотези, або порівняно визначеної диспозиції, або із поєднанням цих і гіпотези, і диспозиції. Зазначені норми викладаються із застосування таких словосполучень, як: «суд може», «суд має право», «за ініціативою суду», «з ініціативи суду», «на розсуд суду», «з дозволу суду» тощо (с.128).

2. Мета реалізації конкретного дискреційного повноваження, завдання діяльності адміністративного суду, правові принципи його діяльності є орієнтирами в реалізації ним цих повноважень. Утім вони мають застосовуватись у взаємозв'язку з іншими критеріями реалізації дискреційних повноважень (зокрема, пріоритет прав і свобод людини,

належний баланс приватних і публічних інтересів у кожному конкретному випадку та інші критерії). Водночас особливе місце займають засади права на справедливий суд, які сформульовані ЄСПЛ (правова визначеність; доступний засіб правового захисту; оптимальне співвідношення формалізму та процесуальної гнучкості тощо). Врахування вказаних критеріїв дасть змогу попередити ймовірне зловживання адміністративним судом (суддею) своїми дискреційними повноваженнями в конкретному випадку. І навпаки, їхнє недотримання означає незаконність відповідного акта адміністративного суду, його протиправний характер, а отже, наявність підстав для його перегляду та скасування (зміни) вищим судом (с.129).

3. Дисертанткою обґрунтовано акцентовано увагу на положенні про обов'язок адміністративного суду (судді) достатньо детально мотивувати застосування ним дискреційних повноважень, який постає одним із запобіжників зловживання ним своїми дискреційними функціональними повноваженнями. Дієвими запобіжниками зловживання адміністративним судом (суддею) своїми дискреційними повноваженнями є проведення заходів щодо підвищення рівня правосвідомості учасників судового процесу: правопросвітницькі заходи; заходи з підвищення кваліфікації; заходи наукового характеру. Підкреслено важливість забезпечувати їхнє проведення із спільним залученням як приватних осіб – потенційних учасників судового процесу, так і юристів-практиків та науковців. Слушно вказано, що законодавцю варто уникати випадків, коли наявність дискреційних повноважень встановлюється на підставі норм загального характеру (загальні положення законодавства про адміністративне судочинство, положення про функції адміністративного суду щодо судового керівництва). Дискреційні повноваження адміністративного суду мають, якщо змога, безпосередньо закріплюватись у законодавстві про адміністративне судочинство (с.129-130).

У третьому розділі «Світовий досвід реалізації суддею дискреційних повноважень та розвиток національного законодавства про адміністративне

судочинство», доцільно відзначити положення, які заслуговують на увагу та підтримку:

1. Реалізація дискреційних повноважень судді адміністративного суду спрямована не тільки на ухвалення судового рішення з приводу конкретного процесуального питання або вирішення справи за сутністю, але й на реалізацію засад верховенства права (доступ до суду, справедливий розгляд справи, змагальність, пропорційність), що втілені в нормах законодавства про адміністративне судочинство, спрямованих на визначення порядку застосування конкретних дискреційних повноважень. Отже, засади верховенства права знаходять своє втілення не тільки в кінцевому рішенні суду (постанові, ухвалі), але й у процедурі ухвалення таких судових рішень (с.183).

2. Опрацювання міжнародного досвіду діяльності суб'єктів судової юрисдикції стосовно оскарження актів публічної влади, а також досвіду діяльності, власне, суб'єктів публічної влади дозволило авторці доповнити перелік ознак реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду за результатами розгляду справи додатковою ознакою - здатності адміністративного суду в результаті реалізації своїх дискреційних повноважень владно впливати на реалізацію суб'єктами публічної влади свого адміністративного розсуду й у такий спосіб здійснювати судовий контроль (с.183).

3. Варто підтримати висновок про перспективний напрям розвитку визначення міжнародних стандартів реалізації повноважень адміністративного суду в національній доктрині адміністративного судочинства, яким визначено формування цілісного поняття вказаних стандартів щодо реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду. Запропоновано орієнтиром у процесі формування такого обрати практику Європейського суду з прав людини, Венеціанської комісії, Комітету міністрів Ради Європи та інших суб'єктів європейського права, зокрема суб'єктів офіційного тлумачення й застосування чинних міжнародних

договорів України та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Орієнтуюче значення має практика Суду справедливості Європейського Союзу (с.184-185).

4. Зазначено, що визначення повноважень адміністративного суду щодо вирішення спору за сутністю, які реалізуються за результатами розгляду справи як дискреційні, відповідає усталеній практиці Європейського суду з прав людини щодо надання оцінки конкретному випадку втручання суб'єкта публічної влади в права людини (законність, легітимність мети втручання, потреба в демократичному суспільстві). Стандарти такої дискреції авторка слушно запропонувала виділяти на правотворчому (вимоги до закріплення та застосування вказаних дискреційних повноважень) і правозастосовному рівнях (узагальнення реальної практики застосування відповідної дискреції). При цьому виділено керівні вимоги до законодавчого закріплення дискреційних повноважень адміністративного суду: наявність чітких меж їхньої реалізації; наявність спеціальних правових засобів впливу в разі зловживання дискреційними повноваженнями; наявність чітких меж обґрунтування застосування адміністративним судом своїх дискреційних повноважень (с.185).

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами

Дисертаційне дослідження виконане відповідно до Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 526, Національної економічної стратегії на період до 2030 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 179, Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, затвердженої Указом Президента України від 11.06.2021 № 231/2021, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, затвердженої Указом Президента України від

27.09.2021 № 487, Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, Стратегії розвитку Державного податкового університету на 2022–2027 рр., затвердженої Вченою радою Державного податкового університету від 30 червня 2022 р., протокол № 11.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів, повнота викладу основних результатів дисертації в опублікованих працях.

Достовірність та наукова новизна дослідження підтверджується його результатами та висновками. Достовірність одержаних результатів досягнута здобувачкою завдяки використанню достатнього обсягу доктринальних та нормативних джерел. Обґрунтованість запропонованих пропозицій і рекомендацій визначається правильно обраним методологічним підходом до здійсненого дослідження та достатнім використанням наукового та нормативного матеріалу, правових позицій Конституційного Суду України, Комітету міністрів Ради Європи, Європейського суду з прав людини, Венеціанської комісії, що дозволило О.Я. Бойко дослідити ключові аспекти обраної нею проблематики, розв'язання яких має важливе теоретичне і практичне значення, і які на сучасному етапі залишаються малодослідженими.

Дослідження змісту дисертації дозволяє стверджувати, що її авторка переконливо обґрунтувала низку положень, які відрізняються науковою новизною. Загальна наукова новизна роботи полягає у формуванні наукового підходу щодо розкриття сутності та змісту адміністративно-правових засад реалізації суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві, що дало нагоду обґрунтувати ряд висновків, які є новими, та сформулювати практичні пропозиції з досліджених питань. Насамперед, позитивно слід оцінити той факт, що новації дослідження не обмежуються лише дослідженням питань про теоретичні та правові аспекти реалізації суддею адміністративного суду дискреційних повноважень, але є й певним внеском у загальний розвиток науки адміністративного права і процесу, адже

у роботі систематизовано напрацювання доктрини адміністративного процесу, теоретичні положення цивільного процесу, які критично опрацьовані із пропозицією авторських новацій.

Зокрема, вперше обґрунтовано дискреційні повноваження судді адміністративного суду визначено з огляду на визнання судді як учасника адміністративного судочинства із відповідною процесуальною компетенцією, застосування якої виходить з реалізації положень Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (80) 2 від 11 березня 1980 р. та цільового характеру свободи вибору в межах вимог КАС України. Обраний підхід дав змогу сформулювати ознаки дискреційних повноважень адміністративного суду (судді); обґрунтовано запобіжники зловживання суддею адміністративного суду своїми дискреційними повноваженнями та здійснено їх систематизацію в три групи: запобіжники законодавчого, правозастосовного й правоосвітнього характеру; упорядковано критерії реалізації суддею адміністративного суду дискреційних повноважень залежно від характеру судового рішення, яке ухвалюється судом, та виділено критерії, які застосовуються під час: ухвалення судового рішення за сутністю справи; постановлення ухвали з процесуальних питань (с.9-10).

Окремі наукові положення удосконалені або є такими, що отримали подальший розвиток. Зокрема:

- удосконалено: систематизацію наукових підходів щодо визначення сутності дискреційних повноважень, яка відображає існуючі проблеми сутності дискреційних повноважень суб'єктів публічної влади, дотичні категорії, судовий розсуд у діяльності судів інших юрисдикцій; поняття процесуальних повноважень адміністративного суду та визначено місце дискреційних повноважень суду (судді) в системі процесуальних повноважень; поняття меж застосування суддею дискреційних повноважень з огляду на конкретні правові властивості окремих правових явищ, зокрема незалежність судді (його властивість як носія судової влади), темпоральні характеристики адміністративного судочинства (об'єктивно притаманні

процесуальній формі реалізації суддею зазначених повноважень), а також рішень ЄСПЛ; визначення принципів адміністративного судочинства та розкрито їхнє значення для реалізації судом (суддею) дискреційних повноважень (с.10);

- дістали подальшого розвитку: положення про значення дискреційних повноважень для реалізації в межах компетенції судом (суддею) функції керівництва судовим адміністративним процесом; визначення критеріїв реалізації суддею дискреційних повноважень адміністративного суду під час вирішення процесуальних питань; положення про підстави застосування суддею адміністративного суду дискреційних повноважень; підхід щодо визначення міжнародних стандартів здійснення правосуддя щодо права на справедливий суд (п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод), а також забезпечення балансу публічного та приватного інтересів під час розгляду й вирішення справи основою застосування суддею адміністративного суду дискреційних повноважень у судовому адміністративному процесі (с. 10-11).

Основні наукові результати дослідження достатньо повно висвітлені у 7 наукових працях, серед яких 1 стаття, опублікована в періодичному науковому виданні, що внесене до наукометричної бази Scopus (у співавторстві), 4 статті, опубліковані в наукових фахових виданнях України, 2 тези наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

У Додатку А «Список публікацій здобувача за темою дисертації» дисертантка зазначає свої власні праці, в яких було відображено результати проведеного дослідження. Усі публікації відповідають темі дисертації, є різноманітними за своїм змістом, всебічно розкривають новизну одержаних результатів, повною мірою відображають зміст трьох розділів дослідження.

Практичне значення одержаних результатів дослідження.

Результати дослідження можуть бути використані у:

- науково-дослідній роботі – для подальшого розвитку теоретичних положень щодо адміністративно-правових засад реалізації суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві;
- правотворчій діяльності – для вдосконалення положень чинних нормативно-правових актів щодо реалізації адміністративним судом своїх процесуальних повноважень;
- практичній діяльності – для розвитку тлумачення положень чинного законодавства, зокрема й під час розгляду судових справ у порядку адміністративного судочинства;
- освітньому процесі – для підготовки та видання навчальної літератури (підручники, навчальні посібники) з дисциплін «Адміністративне процесуальне право», «Адміністративне судочинство», інших навчально-методичних матеріалів, спеціальної літератури з роз'яснення положень законодавства про процедури застосування суддею адміністративного суду дискреційних повноважень при розгляді і вирішенні справ адміністративної юрисдикції.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

Оцінюючи належним чином зміст дисертаційної роботи О. Я. Бойко, необхідно вказати на окремі зауваження щодо положень роботи, які потребують уточнення та додаткової аргументації. А саме:

1. Авторка слушно зазначає про шкоду, яку завдає зловживання суддею своїми повноваженнями як суб'єктивним правам учасників судового процесу, так і цілям адміністративного судочинства. Вказано і про негативні наслідки для процедур судового розгляду та про негативний вплив на ефективність судочинства в цілому (с.94). Разом з тим, при розкритті особливостей поняття «зловживання» стосовно судді адміністративного суду як владного суб'єкта (с.94-95) доцільно врахувати ризик вчинення корупційних дій як наслідок зловживання.

2. У дисертаційному дослідженні дискреційні повноваження судді адміністративного суду аналізуються, виходячи з їх місця у процесуальній компетенції та значення для вирішення справи адміністративної юрисдикції. Такий підхід є цілком виправданим, зважаючи на предмет дослідження. Поряд із цим, процесуально-процедурний аспект наукового аналізу визначає доцільність виділення категорій публічно-правових спорів, для вирішення яких найчастіше застосовується судова дискреція.

3. Серед положень наукової новизни вказано про удосконалення визначення принципів адміністративного судочинства (с.10). Як відомо, принципи адміністративного судочинства визначені нормами Глави 1 Кодексу адміністративного судочинства України. У зв'язку з цим потребує додаткового пояснення, в чому саме полягає зазначене авторкою удосконалення?

Відсутність порушень академічної доброчесності.

Фактів порушень академічної доброчесності не виявлено під час вивчення як дисертаційного дослідження, так і наукових публікацій. Дисертація Бойко Оксани Ярославівни на тему «Адміністративно-правові засади реалізації суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві» є оригінальною, самостійно виконаною науковою працею.

У науковій статті «The practice of legal interpretation by judicial authorities in Ukraine: theoretical and organizational principles», опублікованій спільно з Antoshkina V., Shevchenko D., Shchokin R., Fokin Ya., авторкою особисто наведено аргументацію щодо потреби в тлумаченні судами норм чинного законодавства. Ідеї та розробки співавторів в дисертації не використовувалися.

ВИСНОВОК

про відповідність дисертації встановленим вимогам

Дисертація Бойко Оксани Ярославівни на тему «Адміністративно-правові засади реалізації суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві», подана на здобуття ступеня доктора філософії, є самостійним, комплексним, цілісним, науковим дослідженням, містить нові науково обґрунтовані результати що відрізняються науковою новизною у постановці і вирішенні проблем розкриття сутності й змісту адміністративно-правових засад реалізації суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві, за своїм змістом відповідає галузі знань 08 “Право” спеціальності 081 “Право” та вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року №261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року №283, від 19.05.2023 №502), наказу МОН України №40 від 12 січня 2017 року «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (зі змінами від 12 липня 2019 року) і «Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» (Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року №44). Авторка дисертації – Бойко Оксана Ярославівна заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право.

Опонент:

**докторка юридичних наук,
професорка, професорка
кафедри кримінального права і правосуддя
Міжнародного
економіко-гуманітарного університету
ім. академіка Степана Дем’янчука**

Любов КРУПНОВА