

## **ВІДГУК**

**опонента – доктора юридичних наук, професора, професора кафедри  
публічного та приватного права  
Університету митної справи та фінансів МОН України  
Легези Євгена Олександровича 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 дисертації.* Історія формування, впровадження та розвитку адміністративного судочинства в Україні і світі свідчить про його найбільшу ефективність серед інших способів захисту прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах. Його роль і значення в умовах воєнного стану набуває нових форм здійснення, коли дотримання вимог оперативності та результативності правосуддя у справах адміністративної юрисдикції стає ключовим чинником визначення рівня спроможності держави захистити права, свободи, законні інтереси. При цьому справедливість, неупередженість, своєчасність розгляду справ свідчить про відповідність інституту адміністративного судочинства загальнодемократичним цінностям світового миропорядку. У зазначеному контексті проблема дискреційних повноважень судді виступає складовою загальної проблеми існування інститутів демократії, коли держава, надаючи судді певний ступінь свободи у прийнятті судових рішень, наслідки яких є особливо чутливими для громадян, юридичних осіб як учасників публічно-правових відносин, покладає одночасно і обов'язок діяти справедливо, неупереджено, на підставі, у межах та спосіб, передбачених чинним законодавством, що прямо передбачено ч. 2 ст. 19 Конституції України.

Наявність певного ступеню свободи при прийнятті судом (суддею) рішення у справах та, водночас, виключну компетенцію суду (судді) щодо вирішення справи передбачено міжнародними стандартами у галузі судочинства, правовими позиціями Конституційного Суду України як єдиного органу

конституційної юрисдикції. Зазначене впливає з п.3 Основних принципів незалежності судових органів, схвалених резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 року щодо незалежності судових органів. Доцільно вказати про затверджену у 1977 році Комітетом Міністрів Ради Європи першу із серії рекомендацій у сфері загального адміністративного права Резолюцію (77) 31 про захист особи стосовно актів адміністративної влади, де фактично визначено процедурні гарантії для особи в межах адміністративних проваджень незалежно від реалізації в них дискреційних повноважень. У рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (80) 2 від 1980 року було закріплено визначення дискреційного повноваження, яке часто цитується в українській судовій практиці («повноваження, яке адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою дискреції— тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин») та доповнено загальні процедурні гарантії, визначені попередньою Резолюцією.

Судова практика ЄСПЛ щодо ст. 6 (1) ЄСПЛ (з питань необхідного обсягу судового контролю) встановлює загальну рамку, в межах якої дискреційна влада може здійснюватися і юридично контролюватися. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, Венеційської комісії, попри відсутність їх обов'язкового характеру, є важливими для національної судової практики, зокрема для надання змістовного тлумачення, а також розширення принципів, втілених в ч. 2 ст. 2 КАС України, які встановлюють вимоги, зокрема й для реалізації дискреційних повноважень. У відсутності чітких меж дискреційних повноважень адміністративного органу застосованою буде практика ЄСПЛ, коли питання про втручання органів влади у права людини досліджується за допомогою трискладового тесту: чи було втручання передбачене законом? чи переслідувало воно легітимну мету? чи було необхідним у демократичному суспільстві?

У Рішенні Конституційного Суду України від 08.06.2016 у справі № 1-2/2016 наголошено на існування ефективних запобіжників зловживання дискреційними повноваженнями органами публічної влади.

Наукові дослідження у галузі адміністративного права і процесу, присвячені проблемі дискреції у публічно-правових відносинах, є поодинокими і стосуються, переважно різних аспектів діяльності органів виконавчої влади. У судовій сфері зазначена проблема аналізувалась представниками науки цивільного процесу, а також представлена окремими напрацюваннями у галузі адміністративного судочинства у процесуально-процедурній площині.

Разом з тим, предмет представленого дисертаційного дослідження визначив необхідність наукового пошуку у іншому аспекті, коли проблема сутності дискреційних повноважень судді у адміністративному судочинстві аналізується з точки зору засад справедливості, неупередженості судді при прийнятті судового рішення. Такий аспект дослідження визначив поглиблений пошук запобіжників зловживання суддею адміністративного суду дискреційними повноваженнями, необхідність якого актуалізується умовами воєнного стану, коли вказані засади судочинства набувають ключового значення для недопущення правового нігілізму у суспільстві.

Тож питання юридичної характеристики дискреційних повноважень судді, визначення її меж безпосередньо пов'язане із ключовими принципами правового життя – верховенством права, гарантування незалежності суддів, правом на справедливий суд.

Не випадкового, у зв'язку із цим, сформульована мета дослідження, сутність якої полягає у розкритті адміністративно-правової природи, меж та особливостей реалізації суддею дискреційних повноважень в адміністративному судочинстві. Сформульована мета досягається завдяки вирішенню послідовно окреслених завдань, а належна методологічна основа дисертаційного дослідження дозволяє забезпечити його системність і відповідність галузевому призначенню.

Наведені вище аргументи є підставою висновку про актуальність теми дисертаційного дослідження, значення дисертації, здобутків О.Я. Бойко при її виконанні для науки адміністративного права і процесу, судової практики.

*Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Ознайомлення зі змістом*

дослідження дозволяють констатувати належну ступінь обґрунтованості наукових положень і рекомендацій, які містить дисертація, їх обґрунтованість, достовірність, оригінальність, відповідність встановленим вимогам. Такий висновок сформований на основі проведеного дисертанткою наукового узагальнення та критичного аналізу норм Кодексу адміністративного судочинства України, широкого масиву законодавчих та інших нормативно-правових актів, рішень Конституційного Суду України, міжнародних стандартів у галузі судочинства з питань врегулювання дискреційних повноважень суду (судді). Досліджено матеріали діяльності адміністративних судів за 2018–2023 роки, суб'єктів публічної влади щодо застосування ними своїх дискреційних повноважень, а також довідкові видання, соціологічні матеріали. О.Я. Бойко проаналізувала правові позиції Комітету міністрів Ради Європи, Європейського суду з прав людини, Венеціанської комісії.

Наукова основа дисертації зачіпає розробки вітчизняних учених у галузях філософії, загальної теорії держави і права, адміністративного права й процесу, публічного адміністрування, а також інших суміжних галузевих наукових досліджень, зокрема й зарубіжних.

Грамотно обрана методологія наукового аналізу дозволила авторці дисертації сформулювати структуру роботи, ретельно опрацювати доктринальні та нормативні джерела, сформулювати логічні і перспективні для науковців і судової практики висновки і рекомендації. Достовірність отриманих положень і висновків та обґрунтованість запропонованих пропозицій досягнута завдяки застосуванню системного підходу, що дозволило сформулювати діалектику наукового пошуку, його структуру, обсяг і межі аналітико-юридичних напрацювань. Методологію дослідження також забезпечують логіко-семантичного й аналітичного методи, поєднання використання гносеологічного методу із методами синтезу та аналізу, метод класифікації, структурно-функціональний метод, системно-структурний метод, групування, порівняльно-правовий та прогностичний методи. Вказана методологічна база застосованих методів наукового аналізу дозволила сформулювати авторський підхід до розкриття досліджуваної проблеми та

характерна для наукових робіт у галузі судочинства, стала методологічною основою визначення пропозицій, спрямованих на імплементацію міжнародних стандартів суддівської діяльності у чинне адміністративне процесуальне законодавство.

Схвальної оцінки заслуговує також намагання О.Я. Бойко працювати на різних рівнях дослідження – від фундаментального до науково-прикладного. Кількість та якість використаних матеріалів, ґрунтовність їх аналізу є підставою забезпечення достатнього рівня достовірності та обґрунтованості отриманих результатів дисертаційної праці.

*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, 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.

*Наукова новизна отриманих результатів* обумовлена методологією наукового аналізу, побудованому на поєднанні системного підходу із діалектикою, що відповідає предмету дослідження, яким охоплено адміністративно-правові засади реалізації суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві.

Наукова новизна представленої роботи виявляється у тому, що дисертація є одним із перших в Україні системних досліджень, в якому з використанням сучасних методів наукового пізнання та з урахуванням новітніх досягнень правничої науки на основі принципів адміністративного судочинства, враховуючи

місце зазначених повноважень серед процесуальних повноважень адміністративного суду (судді) під час розгляду й вирішення адміністративних справ (справ адміністративної юрисдикції) з огляду на практику ЄСПЛ обґрунтовано підхід до розкриття сутності та змісту адміністративно-правових засад реалізації суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві, обґрунтовано способи удосконалення адміністративного процесуального законодавства з огляду на міжнародні стандарти діяльності суддів (с.9).

Привертає увагу комплексний підхід, на підставі застосування якого 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) (с.9-10).

У поданому дисертаційному дослідженні, слід відзначити положення щодо запобіжників зловживання суддею адміністративного суду своїми дискреційними повноваженнями та їх систематизація в три групи: запобіжники законодавчого, правозастосовного й правоосвітнього характеру (с.10, с.191-192).

Викликає неабияку зацікавленість положення наукової новизни щодо критеріїв реалізації суддею адміністративного суду дискреційних повноважень, які упорядковано залежно від характеру судового рішення, яке ухвалюється судом. Виділено критерії, які застосовуються під час: ухвалення судового рішення за сутністю справи; постановлення ухвали з процесуальних питань (с.10). Критеріями реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду (судді) під час вирішення процесуальних питань визначено: цільовий характер конкретного дискреційного повноваження; правовий статус учасників справи, стосовно яких вирішується процесуальне питання; інтерес учасника. Ці критерії мають реалізовуватися з урахуванням особливостей адміністративного

судочинства як судової спеціалізації: презумпція правомірності вимог позивача у справах щодо оскарження актів суб'єкта публічної влади; можливість адміністративного суду вийти за межі позовних вимог, якщо це потрібно для ефективного захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; офіційний характер з'ясування обставин справи, що передбачає ініціативність адміністративного суду; пріоритет прав людини над публічними інтересами й ініціативність адміністративного суду щодо вжиття заходів із захисту зазначених прав у адміністративному судочинстві. Підкреслено, що адміністративний суд у мотивувальній частині ухвали має показати врахування зазначених вимог (с. 189-190).

Формування підходу до визначення дискреційних повноважень судді в адміністративному судочинстві спирається на проведену класифікацію існуючих наукових робіт, в яких аналізуються проблеми сутності дискреційних повноважень суб'єктів публічної влади, дотичні категорії, судовий розсуд у діяльності судів інших юрисдикцій (с.10, с.187-188).

Дискреційні повноваження судді названо видовим поняттям по відношенню до поняття повноважень адміністративного суду. Доведено, що дискреційні повноваження є невід'ємним елементом кожної групи функціональних повноважень адміністративного суду та, водночас – окремим елементом процесуальних повноважень адміністративного суду та самостійним процесуальним явищем. В основу розкриття сутності дискреційних повноважень судді адміністративного суду авторкою покладено наукові підходи щодо правового статусу суду як учасника судово-процесуальних відносин та правового статусу судді як носія судової влади (І. Є. Марочкін), що уможливило критичне опрацювання існуючих поглядів вчених на сутність дискреційних повноважень та визнання дискреційних повноважень судді адміністративного суду як сукупність його процесуальних прав та обов'язків, обумовлених його процесуальною компетенцією як учасника адміністративного судочинства, щодо обрання варіанту вирішення справи у межах, передбачених КАС України.

Доцільно відзначити 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 (с.10). Межами реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду (судді) названо закріплені в законодавстві про адміністративне судочинство юридичні факти, які визначають ступінь свободи адміністративного суду (судді) під час застосування цих повноважень. Такі факти можуть стосуватись: порядку та процесуальних строків вчинення процесуальних дій; загальних вимог до їхнього вчинення. Здійснення функції судового керівництва, системний характер тлумачення норм законодавства про адміністративне судочинство дозволили авторці змогу зробити висновок, що межі реалізації дискреційних повноважень адміністративного суду містяться здебільшого в нормах законодавства про адміністративне судочинство (с.192).

Привертає увагу положення наукової новизни, в якому розкрито значення принципів адміністративного судочинства для реалізації судом (суддею) дискреційних повноважень (с.10). Доведено, що принципи адміністративного судочинства являють собою засади реалізації адміністративним судом (суддею) процесуальних повноважень, зокрема дискреційних. У цьому значенні у дисертації їх розглянуто як загальні положення реалізації дискреційних повноважень. Вказано, що водночас на кожній стадії судового адміністративного процесу принципи адміністративного судочинства визначають зміст і характер процесуальних дій, пов'язаних із реалізацією адміністративним судом (суддею) дискреційних повноважень. Правові вимоги, закріплені в принципах адміністративного судочинства, названо засадами застосування судом (суддею) дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві (с.190).

Перспективним для подальших наукових досліджень є положення наукової новизни, які стосуються: положення про значення дискреційних повноважень для реалізації в межах компетенції судом (суддею) функції керівництва судовим



адміністративним процесом, яке сформульовано із врахуванням надбань доктрини цивільного процесуального права; 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).

Є і інші положення, на які доцільно звернути увагу з позицій їх наукового значення. Зокрема, вказане стосується закріплення в законодавстві: чітких меж реалізації дискреційних повноважень; засобів запобігання, реагування та покарання у зв'язку із зловживанням дискреційними повноваженнями; меж обґрунтування адміністративним судом свого рішення, що ухвалюється із застосуванням дискреційних повноважень; врахування адміністративним судом практики ЄСПЛ щодо критеріїв правомірності втручання в права людини (с.193-194).

#### *Практичне значення отриманих результатів.*

Результати дослідження Бойко Оксани Ярославівни можуть бути використані у *науково-дослідній роботі* – для подальшого розвитку теоретичних положень щодо дискреційних повноважень адміністративного суду в науці адміністративного процесу; *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 «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство», інших навчально-методичних матеріалів, підготовки та видання іншої спеціальної літератури з роз'яснення положень законодавства про адміністративне судочинство.

*Наукові публікації Бойко Оксани Ярославівни.* Основні наукові положення та результати дисертаційного дослідження висвітлено у 7 наукових працях, серед яких 1 стаття, опублікована в періодичному науковому виданні, що внесене до наукометричної бази Scopus, 4 статті, опубліковані в наукових фахових виданнях України, 2 тези наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

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.

Наукові положення, висновки дисертації, пропозиції та результати належним чином апробовані і доступні широкому загалу, будучи опублікованими у статтях, тезах виступів на конференціях.

*Дискусійні положення та зауваження до дисертації.* Позитивно оцінюючи дослідження Бойко Оксани Ярославівни, відзначаючи його теоретичне та практичне значення, водночас слід констатувати, що окремі наукові положення мають дискусійний характер, а окремі потребують додаткових пояснень.

1. У дисертаційному дослідженні запропоновано 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. Така пропозиція сформульована на підставі опрацювання міжнародного досвіду діяльності суб'єктів судової юрисдикції стосовно оскарження актів публічної влади, а також досвіду діяльності, власне, суб'єктів публічної влади (с.183) і викликає неабияку зацікавленість, особливо в умовах воєнного стану, коли суттєво підвищуються вимоги до законодавчих гарантій законності публічно-владної діяльності. У зв'язку з цим доцільно вказати про те, які конкретні зміни до законодавства доцільно запропонувати.

2. Класифікація наукових досліджень, присвячених проблемі розкриття сутності дискреційних повноважень здійснена за системним підходом, що

дозволило дисертантці врахувати погляди вчених-дослідників у різних аспектах цієї категорії. Разом з тим, предмет виконаного дослідження стосується реалізації судової адміністративної юрисдикції, що визначає доцільність поглибленого вивчення робіт, в яких піддана аналізу судова дискреція.

3. Серед міжнародних стандартів здійснення правосуддя виділено виконання суддею вимоги щодо забезпечення балансу публічного та приватного інтересів під час розгляду й вирішення справи. Враховуючи предмет дослідження, доцільно сформулювати авторський підхід щодо способів врахування зазначеної вимоги в адміністративному судочинстві при реалізації суддею дискреційних повноважень.

4. У дисертації запропоновано розглядати систему запобіжників зловживання суддею адміністративного суду (судом) своїми дискреційними повноваженнями комплексна, де елементами визнаються відповідні заходи до різних суб'єктів судового адміністративного процесу – не тільки суддів, а й учасників. Такий підхід не сприймається беззаперечно, враховуючи, що процесуальна компетенція учасників судового адміністративного процесу виходить за межі предмету наукового дослідження.

Висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку виконаного дисертаційного дослідження, але спонукають до наукової дискусії.

*Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.*

Загалом є достатні підстави для висновку про те, що представлена на рецензування дисертація Бойко Оксани Ярославівни на тему «Адміністративно-правові засади реалізації суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві» є самостійним комплексним дослідженням високо науково-теоретичного та практичного рівня, має аргументовані положення наукової новизни, відповідає вимогам, передбаченим Порядком 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), має теоретичне та практичне значення.

Представлена дисертаційна робота Бойко Оксани Ярославівни на тему «Адміністративно-правові засади реалізації суддею дискреційних повноважень у адміністративному судочинстві» є завершеною, сформульовані у ній наукові результати містять елементи наукової новизни, які мають теоретичне і практичне значення для науки адміністративного права і процесу.

Дисертаційне дослідження відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року № 283), наказу Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40 (зі змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства освіти і науки України від 31 травня 2019 року № 759) «Про затвердження вимог до оформлення дисертації», та «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:**  
**професор кафедри публічного**  
**та приватного права**  
**Університету митної справи**  
**та фінансів МОН України,**  
**доктор юридичних наук, професор**

**Євген ЛЕГЕЗА**