

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора
ТИЛЬЧИКА В'ЯЧЕСЛАВА В'ЯЧЕСЛАВОВИЧА
на дисертацію Лукошкіної Юлії Юрїївни на тему «Доступ до
адміністративного судочинства як гарантія реалізації права на
справедливий суд», подану на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і
процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертації

Судова гілка влади виконує дуже багато важливих завдань у сфері суспільних відносин у будь-якій державі. В умовах сучасних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, істотної активізації нормотворчої діяльності, пов'язаної із докорінною модифікацією судової системи України, і зокрема впровадження таких новаційних інституцій, як Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду та Велика палата Верховного Суду, актуалізується проблематика організаційно-правового, інформаційного, кадрового та іншого забезпечення діяльності системи адміністративної юстиції в Україні, що і є безпосередньою складовою частиною предмета регулювання адміністративного права.

Незважаючи на триваючі процеси реформування системи судоустрою загалом і системи адміністративної юстиції зокрема, рівень її низької правової ефективності зумовлюється надзвичайно високими показниками суддівського навантаження. Варто зазначити, що за часи існування системи адміністративних судів було розглянуто та вирішено понад 60 тис. публічно-правових спорів, при цьому майже у 70% поданих адміністративних скарг права людини як позивачів у публічно-правових спорах були задоволені. На жаль, в умовах сучасних реалій на розгляді Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду перебуває така ж кількість справ, що є в тому числі проявом низького рівня довіри людей до системи органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, які змушені шукати

справедливості у публічно-правовому спорі шляхом подання адміністративного позову.

Отже, в умовах реалізації державної політики, спрямованої на подолання корумпованості органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні, відновлення довіри до суб'єктів владних повноважень, необхідним є удосконалення правового регулювання діяльності адміністративного суду згідно з європейськими демократичними стандартами судочинства. Нагальним є вирішення актуальних для українського суспільства питань підвищення ефективності інституційної, кадрової, правової реформ, здійснення правосуддя в Україні загалом і з питань розгляду та вирішення адміністративних спорів зокрема. Аналіз останніх досліджень доводить, що на сьогодні в юридичній літературі бракує комплексних наукових праць, безпосередньо присвячених особливостям адміністративно-правового забезпечення реалізації правового режиму доступу до публічної інформації. Активізація реформаційних процесів, які відбуваються нині в Україні, забезпечення їх ефективності вимагають впровадження заходів постійного контролю з боку суспільства, реалізація яких є можливою в умовах забезпечення належного рівня правової ефективності діяльності адміністративних судів як унікальної форми здійснення громадського контролю за органами публічного управління.

Зазначені завдання не можуть бути реалізовані поза межами адміністративно-правового регулювання, ґрунтовного осмислення його призначення у зазначеній сфері. Отже, робота Ю.Ю. Лукошкіної, що присвячена дослідженню доступу до адміністративного судочинства як гарантії реалізації права на справедливий суд, визначенню проблем його правового регулювання та пошуку напрямів удосконалення правової ефективності, є актуальною і своєчасною.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами

Додатковим підтвердженням актуальності обраної Ю.Ю. Лукошкіною теми є і той факт, що дисертація виконана в межах Загальнодержавної

програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, затвердженої законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV, Стратегії розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 рр., схваленої указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015, Стратегії розвитку Національної школи суддів України на 2016–2020 рр., Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 рр., ухваленої указом Президента України від 11 червня 2021 р. № 231/2021, та ін.

Таким чином, підкреслюємо, що визначення особливостей доступу до адміністративного судочинства як гарантії реалізації права на справедливий суд є актуальним предметом комплексного доктринального теоретико-правового дослідження.

Дисертаційне дослідження Ю.Ю. Лукошкіної є затребуваним як з позицій правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на вдосконалення нормативно-правової бази.

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

Розглянувши дисертацію, можна зробити висновок, що автор дійсно провів ґрунтовне комплексне наукове дослідження, що відповідає поставленим меті та завданням.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування характеризується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їхнього соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз питання визначення особливостей діяльності адміністративного суду в Україні в умовах імплементації європейських принципів здійснення правосуддя. У роботі автор використав систему загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, інші підзаконні нормативно-правові акти у сфері публічної служби. Для розробки пропозицій з оптимізації діяльності адміністративних судів використано законодавство зарубіжних держав: Сполучених Штатів Америки, Федеративної Республіки Німеччина, Французької Республіки, Республіки Польща та інших країн Європейського Союзу.

Емпіричну базу дослідження становлять соціологічне опитування представників юридичної професії щодо встановлення критеріїв оцінки ефективності адміністративних судів в Україні, узагальнення практичної діяльності судових і правоохоронних органів, органів публічної адміністрації, а також політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали.

Фундаментальність та комплексність роботи проявляється у всебічному та поступовому вивченні дисертантом об'єкта та предмета дослідження. Починаючи роботу з теоретико-правових та організаційно-правових засад функціонування системи адміністративних судів в Україні, автор переходить до визначення змістовної характеристики процесів здійснення правосуддя в країнах Європейського Союзу, що має на меті визначення конкретних напрямів її впровадження у сучасних національних правових реаліях. Обраний вектор теоретико-правового дослідження дозволив Ю.Ю. Лукошкіній досягти поставленої мети та визначив успішність наукових розробок, спрямованих на вирішення нагальних наукових теоретико-правових завдань.

Достовірність і наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації не викликає сумнівів. Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації підтверджується їх апробацією у відкритому друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Достовірність одержаних

результатів підтверджується не тільки їх суто науковою значимістю, як певною системою здобутих дисертантом нових знань, що заповнюють деякі прогалини адміністративного права та процесу, але й їх практичним значенням на сучасному етапі, зокрема для вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується правового регулювання діяльності адміністративних судів в Україні в умовах імплементації європейських стандартів судочинства. Проведена автором науково-дослідна робота є результатом власних напрацювань здобувачки, яка здійснила вдалу спробу визначити особливості доступу до адміністративного судочинства як гарантії реалізації права на справедливий суд.

Погоджуючись загалом з усіма визначеними автором складниками **наукової новизни** дослідження, вважаємо за необхідне акцентувати особливу увагу на деяких з них.

Новизна дослідження полягає насамперед у постановці та актуалізації автором питання про необхідність теоретичного узагальнення та нового вирішення наукового завдання, що полягає у пошуку оптимальної концептуальної моделі доступу до адміністративного судочинства як гарантії реалізації права на справедливий суд, окресленні проблем її нормативного визначення та практичної реалізації, формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері.

Висновки та пропозиції щодо визначення концептуальної моделі діяльності адміністративного суду в умовах імплементації європейських засад здійснення судочинства в Україні можуть бути основою для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики. Результати дисертаційного дослідження можуть стати основою для вдосконалення нормотворчої та правозастосовної діяльності. Є обґрунтованим та доцільним використання основних результатів дисертаційного дослідження в процесі викладання студентам вищих навчальних закладів дисципліни «Адміністративне право», «Адміністративний процес», підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального

курсу, а також статей і наукових повідомлень.

Переходячи до оцінки основних положень і висновків дисертації, варто зазначити, що в роботі порушені не розроблені раніше наукові та практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити низку пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних теоретико-правових питань.

Заслуговує на увагу досягнутий авторкою висновок, що встановлення права на доступ до адміністративного судочинства та реалізації права особи на справедливий суд у визначенні статусу особи пов'язуємо з висвітленням принципів здійснення правосуддя в публічно-правових спорах, які відповідно до чинного законодавства визначені як верховенство права; законність; рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; гласність і відкритість адміністративного процесу; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; обов'язковість судових рішень; мова судочинства; окремі гарантії доступу до адміністративного судочинства (правнича допомога і досудове врегулювання адміністративних спорів) (підрозділ 1.1).

Вирішення завдання встановлення гарантій реалізації права на справедливий суд під час розгляду та вирішення адміністративних спорів є неможливим без системного підходу до характеристики нормативно-правового регулювання таких процесів. Саме з цією метою Ю.Ю. Лукошкіна значну увагу приділила дослідженню питання систематизації законодавства у досліджуваній сфері, що дозволило їй обґрунтувати такі висновки, як:

– визначення, що норми Кодексу адміністративного судочинства України безпосередньо деталізують процедуру здійснення судових процедур, а також розгляду та вирішення публічно-правового позову, виконуючи роль

системоутворювального нормативного акта у сфері реалізації та захисту суб'єктивних публічних прав особи;

– обґрунтування, що до прогресивних положень КАС України, які сприяють забезпеченню права особи на справедливий суд, належать забезпечення дотримання рівності учасників адміністративної справи, забезпечення рівних процесуальних засобів захисту, дотримання процесуальних вимог і правил за звернення до адміністративного суду;

– акцентуація, що в умовах воєнного стану було ухвалено низку змін до чинного законодавства України для забезпечення функціонування системи адміністративних судів і вирішення питання щодо встановлення територіальної підсудності судових справ, що відображається на інформаційних онлайн-ресурсах судової влади, відповідно до цих змін режим роботи кожного конкретного суду визначається окремо. Встановлено, що невирішеною є проблема наявності перешкод, що виникають у зв'язку із забезпеченням функціонування адміністративних судів в умовах воєнного стану, роботи їх патронатної служби, що потребує законодавчого закріплення надання відстрочки від призову для таких працівників, а також надання відстрочки для адвокатів, що надають безоплатну правничу допомогу.

Автором на основі досвіду Французької Республіки із застосування примирних процедур в адміністративному судочинстві визначено, що їх впровадження сприяє створенню умов для розвантаження судової системи. Так, визначено, що починаючи із 2017 р. адміністративні суди й апеляційні адміністративні суди у Французькій Республіці запровадили 4327 процедур добровільної медіації, половина з яких завершилася угодою. Визначено, що у Французькій Республіці обов'язкова система попередньої медіації стала постійною з 25 березня 2022 р., що дало можливість досягти мирової угоди в 76% із 4364 попередніх процедур медіації, проведених з початку випробувального періоду. Обґрунтовано, що розвиток цифрового адміністрування, складність певних норм права та множинність адміністративних процедур можуть бути джерелами розбіжностей між

адміністративною владою та громадянами, а медіація дає змогу налагодити діалог, головним чином в усній формі, під час угоди, менш формальної, ніж у залі суду, з метою пошуку компромісу, прийнятного для обох сторін, громадянина й адміністрації (підрозділ 2.1).

Слід відзначити, що дисертантом власні висновки побудовано не лише на підставі аналітики наукових та нормативно-правових джерел, а й з урахуванням судової практики, статистичних даних.

У роботі містяться й інші слушні положення, висновки та пропозиції.

Основні положення роботи знайшли відображення у 5 наукових статтях, з них 4 статті опубліковано у зарубіжних наукових виданнях, 1 стаття – у зарубіжному науковому періодичному виданні, а також у 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Усе вищезазначене дозволяє зробити висновок, що дисертаційна робота Ю.Ю. Лукошкіної написана на високому теоретичному рівні, має значну наукову та практичну цінність.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Оцінюючи загалом позитивно дисертацію Ю.Ю. Лукошкіної, водночас вважаю за необхідне звернути увагу на питання, які могли б слугувати предметом дискусії та обговорення під час захисту дисертаційної роботи:

1. У розділі 1 автором досліджуються питання функціонування системи адміністративної юстиції в Україні, зокрема, Ю.Ю. Лукошкіна визначає особливості реалізації процесуальної правосуб'єктності суддів адміністративних суддів як гарантії забезпечення їх незалежності, характеризує особливості організаційно-правового забезпечення функціонування системи таких судів. Однак поза увагою автора залишилося питання встановлення місця адміністративних судів у судовій системі України, зокрема, не визначено авторську позицію щодо наявних науково-практичних підходів щодо доцільності їх відокремлення.

2. У рецензованому дослідженні авторів було б необхідно приділити більше своєї уваги дослідженню питань застосування заходів дисциплінарної відповідальності до суддів адміністративних судів у аспекті необхідності встановлення системи гарантій їх незалежності. Зокрема в межах проведеного дослідження варто було б визначити напрями вирішення проблеми забезпечення формалізації процедури дисциплінарних проваджень, де суб'єктом відповідальності є суддя системи адміністративних судів. Адже запровадження необхідної процедури формалізації дисциплінарних проваджень є належною гарантією реалізації принципу незалежності судової гілки влади, усунення можливостей політичного владного тиску на представників системи адміністративної юстиції.

3. Розділ 2 дисертації Ю.Ю. Лукошкіної присвячений питанням визначення напрямів оптимізації та підвищення ефективності доступу до адміністративного судочинства як гарантії реалізації права на справедливий суд. Попри наявність досить актуальних та необхідних авторських пропозицій з вирішення низки нагальних проблем судової практики, поза увагою авторки залишено питання запобігання зловживанню процесуальними правами з боку учасників публічно-правового спору.

4. У дисертації автор обмежує поняття доступу до адміністративного судочинства лише формальними юридичними критеріями: наявністю судів, процедурою подання позову, нормами процесуального законодавства. Водночас проігноровано інші важливі чинники, що впливають на реальний доступ до правосуддя: фінансові бар'єри, цифрову грамотність, мовні чи соціальні обмеження, тривалість розгляду справ, а також практичну доступність юридичної допомоги. Це суттєво звужує аналітичну глибину роботи. Повноцінне дослідження мало б включати не лише нормативний аспект, а і соціально-практичний вимір доступності, що є ключовим у розумінні ефективної реалізації права на справедливий суд.

5. У роботі не враховано важливий практичний аспект – нерівномірність доступу до адміністративних судів залежно від регіону.

Зокрема, не проаналізовано проблеми громадян із віддалених або сільських районів, які через територіальну віддаленість, фінансові труднощі чи недостатню правову обізнаність мають суттєво обмежені можливості доступу до суду. Відсутність такого аналізу створює враження відірваності дослідження від реальних умов функціонування адміністративного правосуддя в Україні.

Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка має самостійний і творчий характер, наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань насамперед характеризує актуальність і складність теми дослідження та власний підхід дисертанта до їх розгляду. В дослідженні автором вдалося досягти поставленої мети.

Наведене дозволяє зробити висновок, що дисертація «Доступ до адміністративного судочинства як гарантія реалізації права на справедливий суд» є завершеним науковим дослідженням, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, що у сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для розвитку адміністративно-правової науки, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значущістю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Лукошкіна Юлія Юріївна – заслуговує на підставі прилюдного захисту на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права,
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київського університету
інтелектуальної власності та права



В.В. Тильчик