

ВІДГУК

**офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора, Заслуженого діяча науки і техніки України, ректора Центральноукраїнського державного університету імені Володимира Винниченка
Соболя Євгена Юрійовича
на дисертацію Осіпової Олени Олександрівни
«Особливості судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг»,
яка подана на захист до разової спеціалізованої вченої ради
у Сумському державному університеті на здобуття наукового ступеня
доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність теми дослідження

Інститут адміністративних послуг має не досить тривалу історію, але з моменту його запровадження у 2007 році із прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» він став важливим елементом правової системи України і його значення у питанні забезпечення реалізації самих різноманітних прав людини і громадянина важко переоцінити. Надання адміністративних послуг є невід'ємною складовою діяльності абсолютної більшості органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а споживачами таких послуг є практично усе населення України. З огляду на масштаб правозастосовної діяльності, пов'язаної із наданням адміністративних послуг, стає зрозумілим і масштаб можливих порушень у цій сфері, ефективний захист від яких здійснюється за допомогою, насамперед, адміністративного судочинства. Судова статистика яскраво свідчить про те, що справи, пов'язані із наданням адміністративних послуг, є чи не найбільш поширеними у практиці адміністративних судів. Натомість, наукове підґрунтя зазначеної правозастосовної діяльності є доволі скромним і фрагментарним, що обумовлюється, насамперед, складністю предмету і необхідністю наявності у дослідників ґрунтовних фахових знань як з адміністративного права, так і з адміністративного судочинства. Крім того, практика адміністративних судів у подібних справах відрізняється певною суперечливістю, що можна також пояснити відсутністю належного наукового опрацювання даної тематики.

Таким чином, дослідження особливостей судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг є актуальним і своєчасним.

Логічним з огляду на актуальність теми є **зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами**. Дане дисертаційне дослідження відповідає завданням і основним напрямкам Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016 – 2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 р. Також дисертація є складовою науково-дослідної роботи Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету, зокрема за науково-дослідною темою «Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної, судової та фінансової системи України», затвердженою на період 2018–2023 рр. (номер державної реєстрації – 0118U001317).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій. Аналіз дисертаційного дослідження О.О. Осіпової дає можливість стверджувати, що йому притаманний належний ступінь обґрунтованості його результатів. Відповідний рівень забезпечується за рахунок логічно побудованої структури дисертації, коректного використання наукових підходів, методів та прийомів наукових досліджень, використання великої емпіричної бази дослідження. Дисертанткою використано численні наукові праці фахівців у галузі теорії права, адміністративного права та адміністративного судочинства, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Нормативною основою дослідження є Конституція України, акти вітчизняного та зарубіжного законодавства. Належне місце у дисертації займають матеріали судової практики та судової статистики стосовно розгляду адміністративними судами справ за позовами суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг. Викладені в дисертації погляди дисертантки та зроблені нею узагальнення та висновки є належним чином обґрунтованими, а частина з них має належний рівень наукової новизни. Всебічність здійсненого дослідження підтверджується достатньо великою

кількістю використаних автором різноманітних наукових, інформаційних та нормативних джерел.

У вступі обґрунтовано актуальність теми роботи, встановлено зв'язок дисертації з науковими програмами, планами, темами, визначено мету і завдання, об'єкт, предмет, методологію дослідження, розкрито наукову новизну і практичне значення результатів дисертаційного дослідження, наведені дані про їх апробацію та наукові публікації дисертанта.

Розділ 1 «Теоретичні засади адміністративного судочинства у сфері адміністративних послуг» складається з чотирьох підрозділів, в яких розкриваються категорії інституту адміністративних послуг у контексті предмета адміністративного судочинства, описуються характеристики правовідносин у сфері надання адміністративних послуг як об'єкта судового захисту, виділяються особливості реалізації мети, завдань та функцій адміністративного судочинства під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг, а також особливості реалізації принципів адміністративного судочинства під час вирішення відповідних спорів.

Дисертанткою показано, що порушення прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг полягають у протиправних діях, рішеннях чи бездіяльності суб'єкта надання таких послуг, що не відповідають вимогам закону, та унеможливають суб'єктові звернення реалізацію бажаного ним суб'єктивного права чи законного інтересу. До основних видів порушень із боку суб'єктів надання адміністративних послуг, на її думку, потрібно віднести протиправну відмову та протиправну бездіяльність. Наслідки таких порушень проявляються на двох рівнях – фактичному і потенціальному (на перспективу). На першому рівні порушується право суб'єкта звернення на отримання відповідної послуги всупереч наявності законних підстав. На другому рівні стає неможливим отримання та/або використання в подальшому бажаних особою благ.

У розділі 2 «Способи та засоби судового захисту у сфері надання адміністративних послуг» розглянуто поняття, види та систему способів

судового захисту під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг, висвітлено проблеми вибору способів відповідного захисту, розглянуто процесуальні засоби судового захисту суб'єкта звернення за наданням адміністративних послуг на різних стадіях судового провадження.

У межах даного розділу обґрунтовано, що способом судового захисту в адміністративному судочинстві слід вважати дію матеріального змісту, що не суперечить закону і засадам суспільної моралі та надає можливість реально поновити (захистити) порушене або поставлене під загрозу суб'єктивне право, свободу чи інтерес особи в публічно-правовій сфері, у даному випадку – суб'єкта звернення за наданням адміністративної послуги. Під ефективним способом судового захисту пропонується розуміти такі дії матеріально-правового змісту, що викладені в рішенні суду, є обов'язковими до виконання і забезпечують поновлення порушеного права чи усунення загроз для його використання в найкоротший термін і в повному обсязі. Констатовано, що способи судового захисту прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг зводяться до чотирьох основних видів: визнання, скасування, зобов'язання та відшкодування, які можуть бути застосовані адміністративним судом як поодиночі, так і в комплексі з іншими способами.

У цьому ж розділі сформульовано численні пропозиції щодо удосконалення Кодексу адміністративного судочинства України, спрямовані на покращення та удосконалення процедур розгляду та вирішення відповідних справ.

У розділі 3 «Особливості процесуального розсуду та застосування норм права під час вирішення спорів у сфері надання адміністративних послуг» розглянуто проблеми використання дискреційних повноважень та процесуального розсуду при вирішенні справ у сфері надання адміністративних послуг, а також особливості тлумачення та застосування норм права при вирішенні відповідних спорів.

У даному контексті автором зроблено слушний висновок про те, що критеріями правильного застосування дискреційних повноважень треба

вважати дотримання вимог щодо відповідності адміністративних актів суб'єкта публічної влади принципу верховенства права, судовій практиці ЄСПЛ та ВС, стандартам прав людини, доцільності та суспільній моралі, розумному балансу між інтересами особи та суспільства.

Також автором показано, що у процесі вирішення судових спорів у сфері надання адміністративних послуг переважає застосування адміністративним судом систематичного та спеціально-юридичного способів тлумачення норм права, що впливає із специфіки предмета таких спорів. При цьому, мета тлумачення в цій категорії справ має триєдиний характер – надання правової оцінки (кваліфікація) обставин справи (правовідносин), застосування норм права та ухвалення на їхній підставі владного індивідуального судового рішення (акта) щодо предмета спору.

Загалом, критичний аналіз змісту дисертації, висновків до її розділів та загальних висновків дозволяє стверджувати, що мета і завдання дисертаційного дослідження в цілому реалізовані.

Новизна та достовірність наукових положень, висновків та рекомендації, сформульованих у дисертації, підтверджується використанням сучасної методології наукових досліджень, використанням здобутків науковців та практиків, які досліджували окремі аспекти відповідної тематики.

До беззаперечних здобутків дисертантки можна віднести аргументацію авторського розуміння сутності адміністративних послуг і запропоновану їх класифікацію за критерієм кінцевого правового результату їх надання та висновок про те, що послуги у сфері соціального забезпечення, незважаючи на певні особливості їхньої правової природи, є специфічним різновидом адміністративних послуг. Заслуговує на увагу запропоноване авторське бачення правових категорій «судовий захист», «спосіб і система судового захисту», зокрема судовий захист розглядається як процесуальна діяльність суду та учасників справи, спрямована на встановлення факту порушення суб'єктивних прав особи та застосування судом правових заходів захисту щодо поновлення порушених прав і відшкодування завданої шкоди.

Доволі слушними виглядають аргументи щодо доцільності запровадження спеціального ревізійного механізму перегляду судових рішень, що надає право судді суду першої інстанції, судове рішення якого переглянута судом апеляційної інстанції, у разі незгоди з ним звернутися із заявою про перевірку в касаційному порядку законності рішення апеляційного суду в межах строку на касаційне оскарження. Так само можна відзначити положення дисертації щодо необхідності запровадження процесуального механізму автоматичного стягнення мінімального розміру моральної шкоди в разі ухвалення судом рішення на користь суб'єкта звернення за наданням адміністративної послуги, згідно з яким моральна шкода стягується в розмірі мінімальної заробітної плати за згодою позивача, водночас не потребують доказування розміру моральної шкоди і вина заподіювача.

Новою та цікавою виглядає ідея запропонованого процесуального механізму забезпечення вимог дотримання таємниці нарадчої кімнати у спрощеному позовному провадженні, зокрема у справах зі спорів у сфері надання адміністративних послуг.

Крім суто теоретичних здобутків, варто відзначити низку сформульованих дисертанткою положень практичної спрямованості. Так, можна звернути увагу на пропозиції щодо механізму стягнення судового збору у справах із надання адміністративних послуг, а саме щодо зменшення розміру та порядку нарахування та сплати судового збору фізичними особами у справах зі спорів немайнового характеру із суб'єктами владних повноважень, зокрема зі спорів у сфері надання адміністративних послуг, а також звільнення від сплати судового збору в пенсійних справах. Заслужують на підтримку погляди дисертантки на доцільність зміни підсудності розгляду пенсійних справ у порядку адміністративної юрисдикції: пенсійні спори, що витікають із проходження публічної служби (спеціальні пенсії), залишити в юрисдикції окружних адміністративних судів, а спори із призначення, перерахунку та виплати пенсій на загальних підставах віднести до юрисдикції місцевих територіальних судів як адміністративні; доцільність зміни підсудності

розгляду пенсійних справ у порядку адміністративної юрисдикції: пенсійні спори, що витікають із проходження публічної служби (спеціальні пенсії), залишити в юрисдикції окружних адміністративних судів, а спори із призначення, перерахунку та виплати пенсій на загальних підставах віднести до юрисдикції місцевих територіальних судів як адміністративних. Вартими уваги є також положення щодо необхідності законодавчого окреслення кола випадків та осіб, на яких можуть бути поширені обмеження розмірів соціальних виплат, з урахуванням положень ч. 3 ст. 22 Конституції України.

Слід також зазначити, що дисертанткою творчо розвинуті сформульовані раніше іншими авторами положення про необхідність установлення процедури обов'язкового досудового оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг; аргументи щодо скасування заборони на зупинення дії індивідуальних актів суб'єктів владних повноважень, зокрема таких як Верховна Рада України, Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Президент України, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів і встановлення для них заборони або обов'язку вчиняти певні дії; доводи щодо недоцільності обмеження касаційного оскарження судових рішень у справах незначної складності щодо спорів із надання пенсійних та інших соціальних виплат, розглянутих за правилами спрощеного позовного провадження тощо.

Позитивної оцінки заслуговує й низка інших положень та висновків дисертаційного дослідження. Загалом оцінка результатів дисертаційного дослідження Олени Осіпової дає можливість стверджувати про належний рівень наукової новизни та обґрунтованості його результатів. Абсолютна більшість відповідних положень відображена у наукових працях дисертантки, а сформульовані нею пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства заслуговують на відповідну реалізацію та використання у законопроектній роботі.

Поставлені наукові завдання виконані в повному обсязі.

Апробація результатів. Результати дослідження апробовані належним

чином у 6 наукових публікаціях, з яких 5 опубліковано у національних фахових виданнях України, 1 – у науковому зарубіжному періодичному фаховому виданні та 7 тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Оформлення дисертації відповідає вимогам, що встановлені для такого виду праць у наказі Міністерства освіти і науки України «Про затвердження вимог до оформлення дисертації» від 12 січня 2017 року № 40.

Оцінка мови та стилю дисертації. Дисертація виконана українською мовою із дотриманням в основному належного наукового стилю.

Водночас слід зауважити, що дисертаційне дослідження Осіпової О.О. «Особливості судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг» містить окремі дискусійні моменти, а також положення, що потребують додаткової аргументації під час захисту. Серед таких вважаємо за доцільне звернути увагу на наступні.

1. На сторінці 70 дисертації зазначається, що у найбільш широкому значенні адміністративні послуги – це послуги, які публічно надають суб'єкти владних повноважень та інші уповноважені ними суб'єкти невизначеному колу фізичних і юридичних осіб на їхні індивідуальні звернення в порядку та на підставах, визначених законодавством. У даному випадку викликає сумніви положення про те, що послуги надаються невизначеному колу фізичних та юридичних осіб, оскільки адміністративна послуга завжди надається конкретному суб'єкту на його конкретне звернення. Відтак, вказівка на «невизначене коло» в даному випадку виглядає недоречною.

2. На сторінці 31 дисертації автором зазначається, що практичне значення має класифікація адміністративних послуг за таким критерієм, як правовий наслідок, до якого прагне суб'єкт звернення і якого може досягти в разі отримання ним бажаної адміністративної послуги. За цим критерієм адміністративні послуги можна поділити на дозвільні, реєстраційні, статусні та підтверджувальні. У контексті цієї класифікації виникає питання про те, до якого виду адміністративних послуг дисертантка відносить пенсійні послуги,

зокрема послугу щодо перерахунку розміру пенсії.

3. На сторінці 72 дисертації зазначається, що для справ у сфері надання адміністративних послуг, що розглядає суд, характерним є обмежена дія принципів рівності учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності та диспозитивності, звужений обсяг прав учасників процесу на касаційне оскарження судового рішення. Не заперечуючи істинності даного твердження, тим не менш варто зауважити, що у науці панує думка про те, що обмеження даних принципів є властивим для адміністративного судочинства взагалі, а не тільки стосовно окремих видів справ. Відтак постає питання про те, чи існують якісь характерні прояви згаданого обмеження саме для справ у спорах про надання адміністративних послуг?

4. На сторінці 156 дисертації, дисертантка пропонує з метою подолання корупційних ризиків в адміністративному судочинстві запровадити спеціальний процесуальний механізм ревізійної перевірки Верховним Судом судових рішень, ухвалених апеляційною інстанцією, за заявою судді суду першої інстанції за його незгоди із скасуванням чи зміною його рішення незалежно від наявності чи відсутності касаційних скарг із боку інших учасників процесу. Віддаючи належне оригінальності самої ідеї, тим не менш виникає питання відповідності даного положення принципам правосуддя взагалі та принципам адміністративного судочинства зокрема. Відтак була б цікавою думка дисертантки стосовно того, в межах яких принципів дане положення може бути реалізованим.

5. На сторінці 52 дисертації зазначається, що варто погодитися з тими науковцями, які вважають, що адміністративному судочинству загалом притаманні регулююча, охоронна та виховна процесуальні функції, які доцільно вважати основними. У даному випадку виникає питання про правомірність віднесення регулюючої функції до функцій саме процесуальних, оскільки регулююча функція є притаманною праву взагалі, незалежно від галузевої належності його норм.

У той самий час, не зважаючи на висловлені зауваження, які мають

переважно дискусійний характер, є усі підстави стверджувати, що дисертаційне дослідження Осіпової Олени Олександрівни на тему «Особливості судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг» є самостійною, кваліфікованою науковою працею, в якій отримано нові результати у дослідженні різноманітних аспектів судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг. Рецензована дисертація містить раніше не представлені положення, отримані автором особисто. Нові науково обґрунтовані результати у сфері адміністративно-правової науки розв'язують важливу науково-прикладну проблему. Дисертація має відповідну наукову цінність і містить важливі положення для подальшого розвитку системи права і системи законодавства в Україні.

Зважаючи на викладене, вважаю, що дисертація на тему «Особливості судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг», яка підготовлена за спеціальністю 081 «Право», відповідає вимогам наказу Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 р. № 40 «Про затвердження вимог до оформлення дисертації», Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктор філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» від 12.01.2022 р. № 44, а її автор – Осіпова Олена Олександрівна, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії в галузі 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

доктор юридичних наук, професор,

Заслужений діяч науки і техніки України,

ректор Центральноукраїнського

державного університету

імені Володимира Винниченка



Євген СОБОЛЬ