

*До разової спеціалізованої
вченої ради ДФ 08.051.180
Дніпровського національного
університету імені
Олеся Гончара*

ВІДГУК

офіційного опонента **Резворович Кристини Русланівни**, доктора юридичних наук, доцента, завідувача кафедри цивільно-правових дисциплін ФПФПКПНПУ Дніпровського державного університету внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ на дисертацію **Пархуця Владислава Дмитровича** на тему **«Формування адміністративно-правового механізму стримувань і противаг в системі поділу влади в сучасній Україні»**, представлену до захисту у разову спеціалізовану вчену раду Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара на здобуття ступеня доктора філософії галузі знань 08 Право зі спеціальності 081 «Право»

На підставі вивчення дисертаційного дослідження і наукових праць, опублікованих за темою дисертації, встановлено наступне.

Загальна оцінка дисертаційного дослідження. Подана дисертація є самостійним, цілісним і концептуально зрілим дослідженням у галузі адміністративного права, присвяченим проблемі, яка тривалий час розглядалася переважно у площині конституційного права, але в цій роботі переконливо переведена у сферу адміністративно-правового аналізу. Основна наукова ідея дисертанта полягає в тому, що система стримувань і противаг у сучасній Україні функціонує не лише як конституційно закріплений розподіл владних функцій, а як багаторівневий адміністративно-правовий механізм, який охоплює суб'єктний склад, компетенційні межі, адміністративні процедури, контроль, адміністративну юстицію, конституційний нагляд, юридичну відповідальність та

інструменти відновлення порушеної інституційної рівноваги.

Сильними сторонами дисертації є актуальність теми в умовах воєнного стану; вдала постановка проблеми через поєднання конституційної та адміністративно-правової оптики; переконливе обґрунтування процедуризації влади як серцевини реального балансу влад; увага до ролі адміністративної процедури, адміністративного судочинства, Конституційного Суду України, парламентського та фінансового контролю; якісне вписування українського матеріалу у європейський контекст *good administration, accountability, oversight i rule of law*. Конституційна архітектура, на яку спирається робота, справді дає підстави розглядати стримування і противаги як поєднання поділу влади, верховенства права, вимоги діяти лише на підставі і в межах закону та гарантованого судового контролю. Це впливає з положень статей 6, 8, 19, 55, 124, 125, 129-1, 147 і 150 Конституції України.

Особливо цінним є те, що дисертація не замикається на класичній тріаді «парламент - уряд - суд», а обґрунтовує ширшу мережеву модель інституційного балансу, де поряд із Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України та судовою владою важливу роль відіграють Конституційний Суд України, адміністративні суди, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, парламентські комітети, тимчасові слідчі комісії, а також інші контрольні інституції. Такий висновок добре узгоджується з Конституцією України, яка прямо закріплює інструменти парламентського запиту, бюджетно-фінансового контролю через Рахункову палату та парламентського контролю через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Рецензована дисертація присвячена одній з найбільш складних проблем сучасної української публічно-правової науки, як забезпечити реальний баланс між центрами державної влади у державі, що одночасно переживає повномасштабну війну, дію спеціальних правових режимів, трансформацію системи публічної адміністрації та інтенсивний євроінтеграційний тиск на якість урядування. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» поєднує дві

групи правил, які докорінно змінюють функціонування демократичного циклу: з одного боку, не допускається припинення повноважень Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, судів, Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та низки інших органів; з іншого боку, в умовах воєнного стану заборонено проведення президентських, парламентських і місцевих виборів та референдумів. У цих умовах природно зростає вага процедурних, контрольних і юрисдикційних гарантій.

Саме на цьому концептуальному тлі робота виглядає своєчасною і добре мотивованою. Вона не просто повторює загальновідомі тези про поділ влади, а прагне відповісти на складніше питання: які адміністративно-правові форми, процедури, механізми перегляду й інституції контролю реально утримують баланс влад тоді, коли електоральна відповідальність є відкладеною, виконавча влада об'єктивно посилюється, а суспільний запит на оперативність рішень вступає у напругу з вимогами законності, прозорості та права на захист.

З наданих матеріалів вбачається, що дисертація має чітко виражений авторський стрижень. Цей стрижень уже відображений в анотації, доповіді наукового керівника, виступах учасників кафедрального семінару та тематиці апробаційних публікацій здобувачки. Усі ці матеріали взаємно підсилюють один одного: в центрі скрізь стоять питання ролі Конституційного Суду України, парламентського контролю, адміністративної процедури, адміністративної юстиції, воєнного стану та європейських стандартів належного врядування. Така смислова цілісність є безперечною перевагою роботи.

Актуальність теми не викликає сумнівів. На рівні Конституції України поділ влади закріплено у статті 6, принцип верховенства права – у статті 8, вимогу законності дій публічної влади – у статті 19, право на судові оскарження рішень, дій і бездіяльності – у статті 55, а судову монополію на здійснення правосуддя – у статті 124. Це означає, що сама Конституція будує баланс влади не лише як організаційний поділ функцій, а як систему юридичних обмежень, процедур і контролю.

Дисертація слушно розвиває саме цю думку. Наукова новизна дослідження

полягає не стільки у формальному використанні терміну «адміністративно-правовий механізм», скільки в тому, що авторка послідовно наповнює цей термін змістом. Із наданих матеріалів випливає, що у роботі запропоновано авторське визначення адміністративно-правового механізму стримувань і противаг як системи нормативно визначених суб'єктів, компетенцій, процедур, контрольних і юрисдикційних засобів, за допомогою яких забезпечуються законність, безперервність публічного управління, недопущення надмірної концентрації влади і захист прав людини у сфері публічно-правових відносин. Ця конструкція виглядає методологічно плідною і здатною вплинути на подальшу адміністративно-правову доктрину.

Теоретичне значення дисертації полягає у розвитку одразу кількох блоків сучасного адміністративного права: категорії адміністративно-правового регулювання; теорії адміністративної процедури; концепції адміністративної юстиції; проблематики функціонального контролю; взаємодії адміністративного права з конституційним правом; та, зрештою, переосмислення самої природи публічного управління як сфери, де баланс влад підтримується щоденними процедурами, а не лише інституційними кресленнями.

Практичне значення дослідження також є очевидним. Закон України «Про адміністративну процедуру» встановлює принципи обґрунтованості, пропорційності, відкритості, своєчасності й розумного строку, гарантує право бути заслуханим, право ознайомлюватися з матеріалами справи, а також право на адміністративне оскарження. Ці норми прямо підтримують дисертаційну тезу про те, що адміністративна процедура є не технічним додатком до компетенції, а механізмом щоденного стримування публічної влади.

Крім того, Кодекс адміністративного судочинства України визначає завдання адміністративного судочинства як справедливе, неупереджене і своєчасне вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин, а також вимагає перевірки владних рішень на відповідність законності, обґрунтованості, безсторонності, пропорційності, участі особи в процедурі та своєчасності. Це прямо підтверджує одну з центральних ідей дисертації: адміністративні суди є

ключовим зовнішнім коректором діяльності адміністрації.

Європейський вимір роботи також оцінюю позитивно. Навіть якщо в рукописі потребують уточнення окремі бібліографічні реквізити документів, саме звернення до Rule of Law Checklist Венеційської комісії є методологічно виправданим, адже цей документ пропонує оптику оцінювання верховенства права через законність, правову визначеність, заборону свавілля, доступ до правосуддя та дотримання прав людини.

За наданими матеріалами мета дослідження сформульована коректно, розкрити адміністративно-правові засади функціонування механізму стримувань і противаг, визначити його структуру, принципи та суб'єктний склад, а також виробити пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання балансу влад в умовах воєнного стану, євроінтеграції та трансформації публічного управління.

Об'єкт і предмет сформульовані логічно, відносини, що виникають у процесі реалізації та контролю владних повноважень, і ті адміністративно-правові форми та методи, через які система працює в режимі сьогодення.

Окремо слід відзначити, що в поданих матеріалах не виокремлено окремим пунктом дослідницьку гіпотезу, однак вона достатньо чітко реконструюється. Імпліцитна гіпотеза дисертації полягає в тому, що формальна конституційна архітектура поділу влади сама по собі не гарантує балансу влад; такий баланс досягається через адміністративно-правову процедуризацію владарювання, систему взаємного контролю, можливість юрисдикційного перегляду та наявність правових механізмів відновлення порушеної рівноваги. Це сильна гіпотеза, яка у цілому знайшла підтвердження в логічності роботи.

Методологічна основа дослідження оцінюється позитивно. Діалектичний, системно-структурний, формально-юридичний, порівняльно-правовий, функціональний та аксіологічний методи обрано адекватно об'єкту та предмету. Особливо доречним є поєднання системного підходу з функціональним: без цього було б складно показати, як інституційні центри влади взаємодіють не в абстрактному конституційному просторі, а через конкретні акти, процедури,

запити, звітність, бюджетні процеси, адміністративне оскарження та судовий контроль.

Джерельна база дослідження є релевантною. Особливу роль у ній відіграють Конституція України, Закон України «Про правовий режим воєнного стану», Закон України «Про адміністративну процедуру», Кодекс адміністративного судочинства України, Закон України «Про Конституційний Суд України», Закон України «Про судоустрій і статус суддів», практика Конституційного Суду України, Верховного Суду, Європейського суду з прав людини, а також документи Венеційської комісії та SIGMA. У цілому такий набір джерел відповідає темі дисертації. Конституція України, у поєднанні з профільними законами, дійсно створює нормативне ядро для аналізу балансу влад, парламентського контролю, адміністративної процедури, судового нагляду і конституційного контролю.

Автор переконливо доводить, що еволюція від *classical separation of powers* до сучасної системи *checks and balances* зміщує акцент із простого поділу функцій на мережу юридичних зв'язків: взаємне стримування, інституційну підзвітність, процедурну корекцію, нормативний контроль і судовий перегляд. Цей підхід видається науково виправданим і дозволяє зв'язати конституційне та адміністративне право в єдину дослідницьку рамку. Дисертант не зводить адміністративне право до обслуговуючої дисципліни. Навпаки, адміністративне право постає як системоутворююча сфера, через яку влада переходить від організаційної статичності до процедурної динаміки.

Позитивно оцінюю те, що автор розглядає систему не лише як горизонтальний поділ між парламентом, президентом, урядом і судами, а як мережу інституцій різної природи: законодавчих, виконавчих, судових, конституційних, контрольних та квазіконтрольних.

Особливо вдало в роботі показано значення парламентського контролю. Конституція України прямо закріплює повноваження Верховної Ради України, інститут депутатського запиту, контроль Рахункової палати від імені парламенту та парламентський контроль через Уповноваженого. Це створює нормативну основу для висновку, що парламентський контроль є не периферійним, а базовим

елементом системи стримувань і противаг.

Не менш переконливо виглядає блок про адміністративні процедури. Закон України «Про адміністративну процедуру» у своїх базових положеннях вимагає обґрунтовувати адміністративні акти, дотримуватися пропорційності, забезпечувати право особи бути заслуханою, право знайомитися з матеріалами справи, а також право на адміністративне оскарження. Це безпосередньо підтверджує основний висновок дисертації: справжнє стримування влади відбувається не абстрактно, а в процедурі – тоді, коли рішення повинно бути мотивованим, пропорційним, прийнятим своєчасно, за участі особи та відкритим до перегляду.

Важливим здобутком вважаю також обґрунтування того, що порушення балансу влад часто виникає не внаслідок прямої узурпації компетенції, а через процедурні дефекти: непрозорі призначення, формальне мотивування, ускладнений доступ до матеріалів, блокування контролю, проблеми з виконанням судових рішень, політичну залежність контрольних органів. Такий підхід робить роботу не лише доктринальною, а й практично чутливою.

Дисертант показує, що за умов воєнного стану значення адміністративної юстиції і судового контролю не зменшується, а навпаки, зростає. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» встановлює, що повноваження судів та органів системи правосуддя не можуть бути обмежені, правосуддя здійснюється лише судами, а скорочення чи прискорення будь-яких форм судочинства забороняється. Одночасно Кодекс адміністративного судочинства України надає адміністративним судам інструменти перевірки владних рішень за критеріями законності, обґрунтованості, безсторонності, пропорційності, участі особи та розумного строку. Це дуже сильне нормативне підґрунтя для дисертаційного висновку про адміністративні суди як «зовнішній коректор» публічної влади.

Окремої позитивної оцінки заслуговує розгляд ролі Конституційного Суду України. Конституція України покладає на нього вирішення питань конституційності законів та інших актів і здійснення офіційного тлумачення Конституції України. Це надає теоретичне і практичне підґрунтя для твердження,

що Конституційний Суд України є запобіжником проти системних деформацій у співвідношенні влад.

Європейська складова роботи теж оцінюється позитивно. Дисертант слушно не подає європейські стандарти як чужий зовнішній «доважок», а розглядає їх як джерело критеріїв внутрішнього реформування українського публічного адміністрування. У цьому сенсі звернення до стандартів Венеційської комісії та SIGMA є методологічно обґрунтованим

Аргументація дисертації загалом є сильною, послідовною та внутрішньо злагодженою. Автор демонструє добрий рівень володіння теорією адміністративного права, сучасним поняттєвим апаратом, конституційною матерією, законодавством про адміністративну процедуру, адміністративне судочинство та воєнний стан. Особливо вдалим є поєднання аргументації *de constitutione lata* з практичною постановкою питання про механізми щоденного обмеження влади.

Щодо використання доктрини, із наданих матеріалів випливає, що здобувачка опирається як на українську адміністративно-правову школу, так і на європейські стандарти *good administration*, *rule of law*, *accountability* і *oversight*. Це правильний баланс між національною та зовнішньою доктриною. У роботі видно повагу до здобутків конституційного права, але водночас відчувається послідовне відстоювання власної, адміністративно-правової оптики. Це істотна перевага дисертації.

Використання практики Конституційного Суду України, Верховного Суду та ЄСПЛ оцінюю загалом позитивно, однак із застереженням. Позитивно – тому що авторка розуміє різну функціональну природу цих юрисдикцій: Конституційний Суд України виправляє системні нормативні деформації; адміністративні суди й Верховний Суд контролюють законність і процедурну належність адміністративних рішень; ЄСПЛ задає стандарти захисту прав, доступу до суду, пропорційності й ефективного засобу правового захисту. Водночас у наданих для рецензування матеріалах не простежується достатньо деталізована карта релевантних справ, не завжди зрозуміло, за яким критерієм саме ці рішення

увійшли до корпусу аналізу і наскільки системно авторка порівнює українську та європейську практику. Це не заперечує якості дослідження, але вказує на резерв його посилення.

Зауваження щодо дисертаційного дослідження. Водночас окремі положення дисертації є дискусійними або потребують додаткового уточнення, що дає підстави для наступних зауважень:

1. Робота містить сильні концептуальні пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового механізму стримувань і противаг, але ці пропозиції не завжди доведені до рівня нормативної техніки. Дисертант переконливо обґрунтовує потребу посилення процедурних гарантій, парламентського та фінансового контролю, *ex post* нагляду за надзвичайними рішеннями, кращої організації адміністративного оскарження й виконання судових рішень. Проте для настільки практико-орієнтованої теми варто було б запропонувати принаймні кілька модельних редакцій конкретних статей або структуровані блоки законодавчих змін. Це особливо важливо тому, що сама дисертація слушно наголошує на процедуризації влади. Якщо сила дослідження – у переході від абстрактної інституційної схеми до конкретних правових процедур, то і рекомендаційний блок мав би ще чіткіше рухатися від теоретичної моделі до тексту норми. Саме тому вважаю доцільним доопрацювати перед захистом або принаймні до книжкової публікації окремий додаток із пропонованими змінами до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Закону України «Про адміністративну процедуру», Кодексу адміністративного судочинства України та, можливо, окремих актів про уряд і парламентський контроль.

2. Попри те, що у дисертації, судячи з наданих матеріалів, використано практику Конституційного Суду України, Верховного Суду та ЄСПЛ, а також згадується судова практика і судові рішення як важливий компонент механізму стримувань і противаг, у роботі не вистачає більш розгорнутої та методологічно прозорої карти емпіричного матеріалу. Було б бажано, по-перше, чітко визначити критерії добору рішень; по-друге, подати принаймні узагальнену класифікацію кейсів за типами спорів; по-третє, показати, які саме патерни порушень

законності чи процедурної справедливості повторюються у практиці адміністративних судів; по-четверте, відокремити «системні» рішення Конституційного Суду України від «щоденних» адміністративно-судових кейсів; по-п'яте, сильніше включити блок виконання судових рішень, адже Конституція України прямо наголошує на обов'язковості судового рішення і на судовому контролі за його виконанням. З огляду на предмет дисертації, доречно було додати, наприклад, таблицю або додаток із групуванням рішень Верховного Суду та адміністративних судів за такими категоріями: кадрові повноваження; публічні закупівлі й бюджетна дисципліна; обмеження прав у воєнний час; спори щодо компетенції; доступ до інформації; адміністративні акти з підвищеним рівнем дискреції. Це не зменшує вже здійсненої роботи, але істотно посилило б доказову базу її висновків.

3. У дисертації позитивно оцінюю саме звернення до європейського досвіду і документів Венеційської комісії та SIGMA. Водночас порівняльний блок, за наявними матеріалами, виглядає дещо нерівномірним. З одного боку, залучаються західноєвропейські юрисдикції, що дозволяє побачити зрілі моделі *good administration* та *accountability*. З іншого боку, саме для українського контексту – держави у стані війни, трансформації та євроінтеграції – особливо цінним був би поглиблений аналіз правопорядків Центральної та Східної Європи, насамперед Польщі, Литви, Латвії, Естонії, Чехії та Словаччини. Методологічно важливо не лише порівняти інституції, а й пояснити критерії їх добору, близькість конституційної моделі, стадія демократичної трансформації, досвід роботи адміністративної юстиції, ступінь інтеграції європейських процедурних стандартів, наявність досвіду надзвичайних правових режимів. Без такого методологічного пояснення існує ризик, що порівняльно-правовий блок сприйматиметься як ілюстративний, а не як доказовий.

4. Також слід забезпечити цілковиту термінологічну одноманітність. У різних фрагментах матеріалів фігурують словосполучення «система стримувань і противаг», «механізм стримувань і противаг», «адміністративно-правовий механізм стримувань і противаг», «адміністративно-правове забезпечення

балансу влад». Ці категорії близькі, але не тотожні. Бажано на початку дисертації чітко встановити їх співвідношення і надалі дотримуватися обраного слововживання. Потребує уточнення й термін «адміністративно-правові суди». У сучасному українському законодавстві та доктрині усталеним є поняття «адміністративні суди». Якщо авторка використовує термін «адміністративно-правові суди» як доктринальну конструкцію, це потрібно окремо пояснити, інакше виникає враження термінологічної надмірності.

Загалом, наведені зауваження мають рекомендаційний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи. Вони не стосуються принципових положень та висновків дослідження, а покликані лише підкреслити можливості для подальшої наукової дискусії та розвитку теми.

Висновок щодо наукової праці. Представлена до захисту дисертація є самостійною, завершеною і належно структурованою науковою працею, що відповідає встановленим вимогам до робіт такого рівня. Дослідження виконане на високому науково-теоретичному рівні; зміст роботи відзначається внутрішньою логікою, послідовністю та аргументованістю. Дисертант продемонстрував здатність застосовувати сучасну методологію, критично аналізувати нормативний матеріал і доктринальні джерела, формулювати обґрунтовані висновки. Отримані результати мають вагомe теоретичне і прикладне значення, а проведене дослідження вирішує актуальне наукове завдання у галузі адміністративного і конституційного права – повоєнне формування адміністративно-правового механізму стримувань і противаг в системі поділу влади в Україні. Загальний рівень виконання роботи повністю відповідає спеціальності 081 «Право» та критеріям, що ставляться до дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії.

ВИСНОВОК

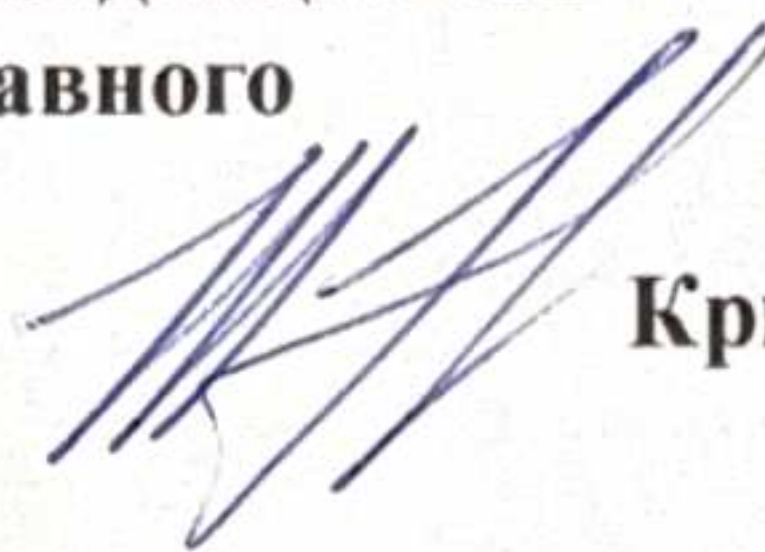
Дисертація **«Формування адміністративно-правового механізму стримувань і противаг в системі поділу влади в сучасній Україні»** Пархуца Владислава Дмитровича відповідає всім вимогам, передбаченим Порядком

присудження ступеня доктора філософії (затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 44). Її автор, Пархуць Владислав Дмитрович, заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право».

Відгук підготовлено з урахуванням того, що чинний порядок передбачає оцінювання наукового рівня дисертації та публікацій і покладає на офіційного опонента обов'язок забезпечити об'єктивність відгуку.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
ФПФПКПНПУ Дніпровського державного
університету внутрішніх справ
Міністерства внутрішніх справ



Кристина РЕЗВОРОВИЧ

Підпис засвідчено:

проректор Дніпровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
полковник поліції




Олександр ЮНІН