

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента кандидата юридичних наук, доцента Джафарової Олени В'ячеславівни - на дисертацію Луніної Олени Станіславівни «Публічно-правові спори у сфері державної реєстрації як предмет адміністративного судочинства», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

### **Актуальність теми дисертаційного дослідження**

Необхідність наукового аналізу сутності публічно-правового спору у сфері державної реєстрації як предмету адміністративного судочинства визначена декількома чинниками. Насамперед, гарантуванням належного захисту прав, свобод, законних інтересів у публічно-правових відносинах у сфері державної реєстрації. Такі відносини пов'язані із здійсненням реєстраційних процедур, завдяки яким діяльність особи (фізичної чи юридичної) набуває юридичного значення. Серед особливостей реєстраційних відносин слід назвати велике коло суб'єктів, що здійснюють реєстрацію, відсутність єдиних стандартів управлінських процедур реєстраційної діяльності та наявність широкого за обсягом предмету такої діяльності, який стосується різних за правовою природою відносин - приватно-правових, публічно-правових.

Не випадково, у зв'язку з цим, було прийнято Постанову Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів», в якій окремими пунктами (п.п.7,8,10) було викладено правову позицію вищого спеціалізованого суду адміністративної юрисдикції відносно правової природи окремих категорій спорів, що виникають у сфері реєстраційної діяльності: реєстрацію всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, а також фізичних осіб - підприємців; реєстрацію громадських об'єднань; реєстрації прав на нерухоме майно; реєстрації у будівництві.

В Кодексі адміністративного судочинства України закріплено завдання адміністративного судочинства як, зокрема, захист порушених прав та законних інтересів осіб у сфері публічно-правових управлінських відносин. У зв'язку з цим виникають питання, які потребують належного теоретико-правового обґрунтування. Тому тема дисертації, яка була обрана О.С. Луніною, є актуальною, а дослідження своєчасне і корисне як з позицій вдосконалення правозастосовної практики адміністративних судів, так і для науки адміністративного права.

### **Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації**

Високий ступінь обґрунтованості і достовірності результатів дослідження зумовлено досить раціональною та внутрішньо узгодженою структурою дисертаційного дослідження. Його зміст складається зі вступу, трьох розділів, які поєднують сім підрозділів, висновків, списку використаної літератури.

Обґрунтованість й достовірність результатів дослідження забезпечено використанням загальнонаукових і спеціальних методів пізнання. За допомогою діалектичного методу з'ясовано тенденції розвитку судової адміністративної юрисдикції у спорах, що впливають з відносин державної реєстрації. Застосування формально-юридичного методу дозволило проаналізувати та розкрити зміст понять та норм права, необхідних для дослідження. Серед спеціальних методів пізнання, на яких ґрунтуються сформульовані теоретичні положення та пропозиції щодо змін до чинного законодавства, використано: порівняльний аналіз і синтез, логіко-семантичний, системно-структурний, класифікації та групування та інші методи, характерні для наукових досліджень з юридичних наук.

Безсумнівною перевагою роботи є використання великого обсягу нормативно-правових актів як законодавчих так і підзаконних, загальнотеоретичних наукових праць українських і зарубіжних учених, розробок фахівців у галузі теорії права, адміністративного права та процесу,

цивільного та господарського процесу.

Дисертаційне дослідження спрямоване на виконання Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи №1179 (1999) щодо дотримання Україною зобов'язань перед Радою Європи, протоколу № 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції (ратифіковано Законом №3435-IV від 09.02.2006).

Дисертантка визначила метою дослідження встановлення сутності публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. Така загальна мета конкретизована переліком конкретних напрямків наукового аналізу, зокрема - встановлення специфічних рис виділеної категорії публічно-правових спорів, виявлення недоліків правового регулювання адміністративних матеріальних та процесуальних відносин, які сприяють виникненню вказаних спорів та ускладнюють порядок їх вирішення в адміністративному судочинстві, обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства.

Для реалізації визначеної мети дисертанткою сформульовані основні завдання наукової роботи. Слід підкреслити, що їх формулювання здійснено на підставі застосування наукового підходу «від загального до конкретного». Так, серед наукових завдань виділено: систематизація наукових поглядів щодо сутності адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації; характеристика конфліктності державної реєстрації як умови виникнення публічно-правового спору; визначення правової природи, сутності та особливостей публічно-правового спору у сфері державної реєстрації як предмету судової адміністративної юрисдикції; здійснення класифікації зазначених спорів; встановлення особливостей правового статусу сторін таких спорів; визначення шляхів вдосконалення правового регулювання відносин у сфері державної реєстрації; виділення основних напрямків вдосконалення адміністративного процесуального законодавства з метою формування належної правової процедури вирішення публічно-правових спорів у сфері

державної реєстрації у адміністративних судах; обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення вітчизняного адміністративного матеріального та процесуального законодавства в напрямку посилення гарантій прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави в адміністративному судочинстві при вирішенні адміністративних справ щодо публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації

### **Достовірність та наукова новизна одержаних результатів**

Наукова новизна одержаних результатів дисертації полягає в тому, що робота є одним із перших в Україні комплексних досліджень, присвячених теоретичним та практичним проблемам визначення сутності публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації як предмету юрисдикції адміністративних судів, відображає авторську позицію у розв'язанні конкретних правових проблем, пов'язаних із встановленням правової природи, систематизації, судовим розглядом публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації.

Логічним є те, що дисертант починає дослідження з наукових поглядів щодо сутності адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації (с. 12-35). Це дало можливість встановити, що ключове значення для наукового аналізу має визначення поняття державної реєстрації шляхом поєднання виділених в доктрині широкого та вузького її значень. Вказаний підхід обумовив вирішення таких завдань дослідження, як: 1) визначення правової природи правовідносин у сфері державної реєстрації; 2) обґрунтування поняття, елементів, особливостей, видів публічно-правового спору у сфері державної реєстрації, що, в свою чергу, дозволило сформулювати пропозиції щодо вдосконалення адміністративного матеріального та процесуального законодавства, а також вирішити інші завдання роботи (с.72).

Врахування конфліктності як умови виникнення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації дозволило визначити правову природу

державної реєстрації (с.10) і її сутність. Державну реєстрацію визначено як юридичний акт, який полягає у відображенні уповноваженим суб'єктом об'єкта реєстрації у реєстрі, що надає об'єкту законності та юридичного значення. У той же час встановлено, що державна реєстрація є адміністративно-правовим інститутом (с.9-10).

В роботі доведено нерозривний зв'язок предмету публічно-правового спору у сфері державної реєстрації із суб'єктивними правами та обов'язками, що становлять об'єкт реєстрації, або реалізація яких безпосереднім чином залежить від такої реєстрації. Підкреслено наслідок такого зв'язку - наявність в окремих випадках фактів судового розгляду в адміністративному суді приватних за своєю природою суб'єктивних прав. Зокрема, такими є випадки вирішення адміністративним судом питання щодо відшкодування шкоди, заподіяної незаконними діями, рішеннями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень у сфері державної реєстрації (сі73). Такий висновок сформульований завдяки вирішенню наукового завдання щодо визначення правової природи, з'ясування сутності та визначення особливостей публічно-правового спору у сфері державної реєстрації як предмету судової адміністративної юрисдикції (с.5). У зв'язку з цим абсолютно логічним вдається положення наукової новизни відносно особливостей провадження у справах щодо публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації в адміністративних судах, які стосуються: 1) процесуальної форми провадження; 2) права на оскарження судового рішення; 3) суб'єктів спірних правовідносин, які можуть виступати сторонами у даних спорах (с.8).

Логіка наукового аналізу визначила необхідність формулювання положення про специфіку суб'єктів спірних правовідносин, які можуть виступати сторонами у даних спорах: 1) різні види державних реєстрів, учасники правовідносин в рамках функціонування конкретного реєстру; 2) співпадіння, в окремих випадках, в одній особі-стороні в адміністративному процесі двох адміністративно-правових статусів (держателя державного

реєстру та державного реєстратора в цьому ж реєстрі); 3) у значній кількості випадків має місце неспівпадіння суб'єкта спірних матеріальних правовідносин та сторони публічно-правового спору; 4) для справ щодо розгляду таких спорів характерною є участь третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмету спору (сі74).

Заслугове на підтримку науковий підхід відносно виділення категорій публічно-правових спорів, які є предметом юрисдикції адміністративних судів, відповідно ч.2 ст.17 КАС України, у межах яких існують спори у сфері державної реєстрації: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності (п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України); 2) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України (п. 5 ч. 2 ст. 17 КАС України); 3) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму (п. 6 ч. 2 ст. 17 КАС України). Обґрунтовано критерії систематизації публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації: предмет спору, сторони спору. За предметом спору виділено спори щодо: оскарження дій чи бездіяльності державного реєстратора (предмет спору стосується правових вимог, звернених до державного реєстратора); реєстрації у виборчих правовідносинах; випадки звернення суб'єкта владних повноважень у порядку, передбаченому чинним законодавством. У рамках класифікації за сторонами спору визначено спори за ініціатором зверненням, зокрема за зверненням: 1) користувача державного реєстру; 2) суб'єкта владних повноважень (с.173-174).

Заслугове на увагу позиція дисертанта, щодо можливості та доцільності застосування медіації як способу позасудового вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. Зазначено, що застосування медіації можливе для вирішення тих публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, де має місце застосування суб'єктами владних повноважень своїх дискреційних повноважень. Вказане передбачає розробку

спеціальної позасудової процедури укладання медіаційної угоди, яка має бути регламентована законом і передбачати затвердження відповідної угоди адміністративним судом як умови набрання нею юридичної сили за рішення суду із можливістю примусового виконання (Розділ 3, с 174-175).

Досліджуючи питання формування належної правової процедури вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації у адміністративних судах (с. 151-169), обґрунтовано можливість зміни процесуальної форми провадження у сфері державної реєстрації залежно від категорії таких справ, що впливає також на процесуальний порядок та строки оскарження судових рішень (с.10). Зазначено про специфіку процесуальної форми провадження у справах щодо розгляду публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, яка полягає у тому, що таким справам в цілому не притаманні особливості скороченого провадження. Виняток становлять справи, особливості провадження в яких передбачено ст.ст. 171, 171-1 КАС України, а також спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом (с174).

Привертає увагу висновок про те, що справам за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом у сфері державної реєстрації, не притаманна така ключова властивість публічно-правового спору у сфері державної реєстрації, як конфліктність. Тому предмет таких справ не пов'язаний із правовою вимогою щодо вирішення публічно-правового спору у сфері державної реєстрації. Процесуальними підставами провадження є: 1) звернення органів державної фіскальної служби щодо припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців; 2) позови щодо скасування державної реєстрації змін до установчих документів. При розгляді справ за вказаними зверненнями адміністративними судами виконуються специфічні функції щодо здійснення, фактично, охорони прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб та інтересів держави (с175-176).

Серед пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства

запропоновано увести до завдання адміністративного судочинства захист інтересів держави у публічно-правових відносинах; уточнити визначення реєстраційної діяльності як сфери виникнення публічно-правових спорів, що належать до юрисдикції адміністративних судів, та визначити юрисдикцію спорів щодо рішень, дій (бездіяльності) стосовно надання інформації з державного реєстру; затвердити медіаційну угоду тощо.

### **Наукова і практична цінність дисертації**

Аналіз змісту роботи свідчить про самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу і дозволяє констатувати науково-теоретичний та прикладний рівень проведеного дослідження. Вдала структурна побудова дисертації свідчить про науково вивірений та аргументований підхід до вирішення поставлених завдань і досягнення мети дослідження: висунуті й обґрунтовані дисертанткою положення та рекомендації становлять наукову цінність у зв'язку із обґрунтуванням перспективних теоретико-правових положень, науковий потенціал яких не викликає сумніву.

Положення і висновки дисертації можуть бути використані у науково-дослідній сфері, правотворчості, правозастосовчій діяльності та у навчальному процесі. У законотворчій діяльності - для удосконалення чинного адміністративного матеріального та процесуального законодавства щодо гарантій прав, свобод та законних інтересів учасників розгляду публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. У правозастосовній діяльності - використання одержаних результатів дозволить покращити практичну діяльність суб'єктів правозастосування - суддів адміністративних судів. У наукових дослідженнях - положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого розроблення питань вдосконалення гарантій прав, свобод та законних інтересів учасників розгляду адміністративних справ щодо публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. У



навчальному процесі - при викладанні дисципліни «Адміністративний процес» у юридичних вузах, при підготовці лекцій і навчальних посібників з даної проблематики.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених МОН України вимог.

### **Дискусійні положення та зауваження до дисертації**

Позитивна оцінка окремих аспектів рецензованої роботи та проведеного дисертаційного дослідження в цілому не виключає можливості й необхідності висунути низку зауважень дискусійного характеру.

1. Серед положень наукової новизни зазначено про набуття подальшого розвитку наукового підходу відносно визначення державної реєстрації як адміністративно-правового інституту. Такий підхід сформульований із врахуванням наукової думки Т.В. Мехтієвої. Як аргументація, визначено риси такого інституту: сфера існування; принципи організації управлінського впливу; методи здійснення контролю за фактичним виконанням обов'язкових умов, пов'язаних із державною реєстрацією, діяльністю суб'єктів реєстраційних правовідносин; порядок регулювання певних сфер адміністративних правовідносин; взаємозв'язок норм у сфері державної реєстрації; взаємозв'язок змісту і форми (с.9-10). Разом з тим, викликає зацікавленість визначення державної реєстрації як певного юридичного акту (с.9). Зважаючи на вказане, підхід щодо сутності державної реєстрації, доведений у роботі, потребує додаткових пояснень.

2. У підрозділі 2.1 було вказано на тісний зв'язок реалізації публічних прав на внесення змін до відомостей щодо керівника юридичної особи, внесення до Єдиного державного реєстру запису про відміну державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності із повідомленням відповідних органів та осіб, інших рішень державного реєстратора щодо здійснення

реєстраційної діяльності із реалізацією певних прав особи, що безпосередньо залежить від такої діяльності. Дійсно, зволікання реєстратора із вчиненням реєстраційних дій або відмова у реєстрації впливають на реалізацію конституційного права людини і громадянина на підприємницьку діяльність. Оскільки в роботі було запропоновано запровадження Інституту медіації, зокрема, і по справах, що стосуються сфери державної реєстрації, виникає питання стосовно можливості застосування процедур медіації саме у таких випадках.

3. На с.90 дисертації авторка наводить правову позицію Вищого адміністративного суду України, вказану у постанові Пленуму ВАС України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів», де спори, які виникають у відносинах щодо рішень, дій державного реєстратора, державного кадастрового реєстратора, нотаріуса, державного виконавця у сфері державної реєстрації, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства. Зрозуміло, що правова позиція Вищого адміністративного суду України сформована, виходячи з результатів узагальнення судової практики. Разом з тим, доцільність включення до цього переліку нотаріусів сприймається неоднозначно, що визначає необхідність презентації авторської позиції з цього питання.

4. Авторка певною мірою надає перевагу теоретичним питанням при здійсненні критичного аналізу сутності публічно-правового спору у сфері державної реєстрації. Поряд із цим цікаві результати можуть бути отримані при дослідженні судової практики відносно результатів розгляду таких спорів. В роботі приділено увагу судовій практиці, проте цілком доречним був би її аналіз з позицій дотримання прав і свобод громадян у відносинах, що пов'язані із державною реєстрацією.

Втім, зазначені зауваження не знижують в цілому високого рівня дисертаційного дослідження Луніної Олени Станіславівни, а тому можна дійти такого загального висновку.

## ВИСНОВОК

В цілому можна зробити висновок, що дисертація «Публічно-правові спори у сфері державної реєстрації як предмет адміністративного судочинства» є завершеним науковим дослідженням, яке за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значимістю, достовірністю та обґрунтованістю одержаних результатів повною мірою відповідає вимогам п. п. 11-13 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор - Луніна Олена Станіславівна - заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**  
**професор кафедри**  
**адміністративної діяльності ОВС**  
**Харківського національного**  
**університету внутрішніх справ,**  
**кандидат юридичних наук, доцент**



**О. В. Джафарова**

ПІД ПИС ЗАСВІДЧУЮ  
Відділ документального  
забезпечення

\_\_\_\_\_ : \_\_\_\_\_ го \_\_\_\_\_ р.