

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Завальної Жанни Вікторівни 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 визначена необхідністю формування дієвого механізму захисту прав, свобод, законних інтересів у публічно-правових відносинах, які стосуються реалізації суб'єктами владних повноважень функцій, пов'язаних із легалізацією певного статусу фізичною чи юридичною особою чи конституційних прав людини і громадянина. Серед таких прав - право на підприємницьку діяльність (ст.42 Конституції України), свободу пересування, вільний вибір місця проживання (ст.33 Конституції України), об'єднання у політичні партії та громадські організації (ст.36 Конституції України). Зазначене стосується відносин з державної реєстрації, імперативний зміст яких проявляється у відповідних процедурах уведення до правового поля, зокрема, господарської чи іншої не забороненої законом діяльності.

Серед засобів правового захисту найбільш дієвим є правосуддя, що реалізується у процесуальних формах різних видів судових процесів, в тому числі – адміністративного судочинства. Для України судова адміністративна юрисдикція є порівняно новим засобом правового захисту, а тому прогнозованим є чисельні проблеми, що виникають при її здійсненні, на що неодноразово звертав увагу Вищий адміністративний суд України, надаючи чисельні роз'яснення і формуючи правові позиції, які презентовані у постановках пленумів. Проте такий спосіб забезпечення єдності судової практики не може вважатись єдиним ефективним способом, особливо враховуючи вплив правових позицій Конституційного Суду України на правозастосовну діяльність судів усіх рівнів і усіх юрисдикцій. Вказане повною мірою стосується судової адміністративної юрисдикції у спорах, що

впливають з відносин державної реєстрації, які, як відомо, пов'язані не лише з підприємницькою діяльністю.

Звернення до наукових робіт з адміністративного права і процесу не надає можливість виділити системну роботу, присвячену сутності відносин у сфері державної реєстрації, особливо враховуючи їх конфліктну складову. Вчені неодноразово звертались до окремих проблем правового регулювання реєстраційної діяльності, питання ж пошуку дієвих шляхів вдосконалення чинного матеріального і процесуального законодавства, що регулює відносини у сфері розгляду і вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації не знайшли свого наукового обґрунтування.

Саме тому поглиблений науковий аналіз проблеми сутності публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації сприятиме вдосконаленню судового захисту по цій категорії спорів та формуванню системи гарантій законності діяльності державних органів, наділених владними повноваженнями, що і визначає актуальність і наукову значимість представленої роботи.

Актуальність та наукова новизна дисертаційного дослідження підтверджується й тим, що воно 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).

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Належний ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлений критичним опрацюванням значного обсягу теоретичних і нормативних джерел, емпіричних матеріалів. Представлене дисертаційне дослідження базується на системному підході, характеризується відповідним рівнем наукових узагальнень. Поряд з працями з адміністративного права і процесу, О.С. Луніна широко використовує наукові розробки із загальної теорії держави і права,

цивільного, господарського процесів. Безсумнівною перевагою роботи є використання та аналіз великого обсягу нормативно-правових актів, загальнотеоретичних наукових праць українських та зарубіжних вчених, а також судової практики адміністративних та господарських судів, починаючи з 2013 року і по теперішній час, дані судової статистики Управління вивчення та аналізу судової практики Верховного Суду України, управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України.

Робота, запропонована О.С. Луніною, характеризується системним підходом до предмета дослідження. Структура дисертації повністю відповідає меті і завданням дослідження, що дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені авторкою.

Узагальнений в роботі теоретичний та нормативний матеріал аналізується з використанням виваженого методологічного апарату. Методологічною основою дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання, застосовані відповідно науковим завданням, які грамотно сформульовані, враховуючи мету роботи - визначення сутності публічно-правового спору у сфері державної реєстрації як предмету адміністративного судочинства, встановлення специфічних рис такого спору, виявлення недоліків правового регулювання адміністративних матеріальних та процесуальних відносин, які сприяють виникненню вказаних спорів та ускладнюють порядок їх вирішення в адміністративному судочинстві, а також обґрунтування на цій основі пропозицій щодо вдосконалення адміністративного матеріального та процесуального законодавства. Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших у вітчизняній науці адміністративного права і процесу комплексною науковою роботою з теоретичних і практичних питань, що стосуються визначення сутності публічно-правових спорів у сфері державної

реєстрації як предмету юрисдикції адміністративних судів, встановлення правової природи такої категорії правових спорів та специфіки їх судового розгляду й вирішення.

До числа найвагоміших результатів дисертаційного дослідження можна, зокрема, віднести:

- визначення публічно-правового спору у сфері державної реєстрації як динамічного юридичного явища, яке полягає у протиборстві сторін спору відносно одного предмету, що стосується визнання законним юридичного акту, в якому відображені певні відомості, інформація у реєстрі стосовно суб'єкта, що надає його діяльності законності та юридичного значення та забезпечується реалізацією публічного інтересу іншою стороною спору – суб'єктом владних повноважень (с.8). Застосований системний підхід до формулювання поняття такого спору дозволив врахувати умови його виникнення та специфіку;

- виділення 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). Фактично вказаними особливостями охоплено зміст провадження, оскільки підкреслено специфіку сходження від загального до конкретного при характеристиці провадження;

- обґрунтування наукового підходу щодо визначення державної реєстрації, враховуючи її широке і вузьке значення. 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 (с.9). Вказано про доцільність визначення державної реєстрації як адміністративно-правового інституту (с.9-10);

- обрання критеріями систематизації публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації елементи публічно-правового спору, а саме – предмет та сторони спору (с.9);

- пропозицію включити до завдання адміністративного судочинства

охорону і захист інтересів держави, у зв'язку з чим запропоновано доповнити юрисдикцію адміністративних судів, передбачену КАС України, випадки звернення органів державної фіскальної служби щодо припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців, а також у разі звернення із позовом про скасування державної реєстрації змін до установчих документів. Обґрунтовано тезу про неможливість розгляду таких випадків в якості публічно-правових спорів (с.9).

Слід зазначити, що у роботі містяться й інші слушні узагальнення та пропозиції. Зокрема, виділені категорії 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) (с.173). 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. Враховуючи усталеність практики

розгляду адміністративними судами справ за вказаними зверненнями, доцільно внести зміни до КАС України з метою вдосконалення нормативного закріплення юрисдикції адміністративних судів стосовно таких звернень (с.175-176).

Результати проведеного дослідження є доказом того, що дисертантці властиві здібності до самостійних наукових пошуків, до плідного аналізу складних теоретико-правових процесів і явищ, вміння раціонально відбирати, кваліфіковано узагальнювати та аналізувати різнобічні джерела, формулювати на цій підставі практичні висновки та рекомендації.

Теоретичні результати й наукові положення, які містяться в дисертації, характеризуються єдністю змісту і свідчать про особистий внесок здобувачки в юридичну науку. Вдалих і логічно поєднаний вибір у дослідженні питань, їх актуальність, розумне співвідношення теоретичних міркувань та прикладів з практики розгляду публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації, чіткість викладу матеріалу, аргументованість наукових висновків і узагальнень свідчить про значний науковий рівень проведеного дослідження та його практичне значення.

Значення одержаних результатів в теоретичній і практичній сферах в цілому обумовлюється тим, що сформульовані і обґрунтовані в дисертації висновки та пропозиції розширюють і поглиблюють існуючі знання про правову природу, сутність і зміст публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації як предмет юрисдикції адміністративних судів.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Визнаючи загалом високий теоретичний рівень роботи, її важливе практичне значення, слід відзначити, що це не виключає можливості критичного підходу до окремих позицій здобувачки, що дозволяє висловити деякі міркування та зауваження.

1. Підрозділ 1.2 роботи стосується характеристики однієї з умов виникнення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації – конфліктності самих відносин у зазначеній сфері. Не заперечуючи, в цілому,

проти такого підходу (адже, як відомо, юридичний конфлікт може передувати виникненню правового спору), тим не менше, доцільно було визначити і інші умови виникнення вказаної категорії спорів, зокрема – недоліки чинного законодавства, високий рівень корупціогенності відносин у сфері державної реєстрації тощо.

2. Спірною сприймається пропозиція щодо закріплення випадків застосування скороченого провадження відносно справ, які стосуються сфери державної реєстрації, особливо враховуючи складний характер відповідних відносин та необхідність встановлювати правову природу спорів у сфері державної реєстрації, які мають не тільки публічно-правовий, а й приватноправовий характер (с.9). Більше того, сама дисертантка доводить наявність особливостей провадження у справах щодо публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації в адміністративних судах, які, на її думку, 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).

3. На с.80 дисертації вказано про те, що «Елементами публічно-правового спору у сфері державної реєстрації слід вважати предмет, підставу та сторони. Зміст такого спору слід розглядати не як його елемент, а як визначальну ознаку, що відображає його конфліктну сутність». Разом з тим, зміст публічно-правового спору відтворює його специфіку і тому відсутність його визначення як елемента спору вдається дискусійною.

4. У наукових дослідженнях з адміністративного права державну реєстрацію відносять до адміністративних послуг. У підрозділі 2.2 дисертації авторка згадує про такі наукові роботи і наводить ключові положення, які є перспективними для наукового аналізу відповідно до його предмету. Разом з тим, питання співвідношення категорій «адміністративна послуга» і «державна реєстрація» потребує більш детального аналізу, особливо зважаючи на необхідність визначення і характеристики правової природи спорів у сфері державної реєстрації. До того ж слід вказати і про те, що у самій роботі

зазначено про доцільність визначення положень проекту Закону «Про адміністративні послуги» як загальних відносно сфери державної реєстрації (с.138-139).

5. Викликає зацікавленість пропозиція застосування процедур медіації у адміністративному судочинстві, зокрема, відносно спорів у сфері державної реєстрації. Авторка, посилаючись на Концепцію вдосконалення судівництва, вказує про обов'язок держави сприяти розвитку таких недержавних інституцій, як зокрема, посередники (медіатори), які допомагають залагодити спір, не доводячи його до суду (с.145-150). Не заперечуючи, жодним чином, важливість запровадження та розвитку інституту медіації, тим не менше неоднозначно сприймається його запровадження у адміністративному судочинстві в цілому та відносно виділеної категорії спорів, зокрема, у зв'язку з тим, що суб'єкт владних повноважень має діяти так, як прямо визначено законом. Порухення ж цієї конституційної норми і призводить, в тому числі, до випадків звернення до адміністративного суду як державної інституції, призначеної захищати права і свободи громадян, права та законні інтереси юридичних осіб.

Проте на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження О.С. Луїної ці зауваження суттєво не впливають, оскільки вони переважно мають дискусійний характер. Положення та висновки, сформульовані в дисертації, мають значну теоретичну і практичну цінність, вони можуть бути використані для поліпшення правотворчої діяльності, удосконалення практичної діяльності адміністративних судів. В навчальному процесі висновки та окремі положення дисертаційної роботи можуть бути використані при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес» у вищих навчальних закладах, які готують юристів.

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату

Детальний аналіз дисертації та автореферату О.С. Луїної дає підстави констатувати, що автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено, відповідно до встановлених МОН України вимог.

Повнота висвітлення результатів дослідження

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, досить повно викладено у шести статтях, вміщених у фахових юридичних виданнях (в тому числі одна – у виданні, яке внесено до наукометричних баз Index Copernicus International (Польща)), та тезах двох доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

ВИСНОВОК

В цілому можна зробити висновок, що дисертація «Публічно-правові спори у сфері державної реєстрації як предмет адміністративного судочинства» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретне наукове завдання, яке має суттєве значення для науки адміністративного права та процесу, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значимістю, достовірністю та обґрунтованістю одержаних результатів 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 їй наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:
професор кафедри
цивільно-правових дисциплін
Харківського національного
університету імені В.Н. Каразіна
доктор юридичних наук, професор



Ж.В. Завальна