

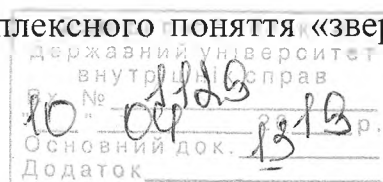
ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук, доцента **Блінової Ганни Олександрівни** на дисертацію **Гнап Діани Дмитрівни** на тему «Звернення до адміністративного суду в порядку адміністративного судочинства», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Розвиток України як демократичної та правової держави і формування громадянського суспільства неможливий без забезпечення доступності та ефективності захисту прав, свобод та законних інтересів осіб. Зазначений процес в умовах глобалізації світових процесів не може бути замкненим та не враховувати правові позиції міжнародних судових органів. Так, згідно з практикою Європейського суду з прав людини, складовою права на справедливий суд є доступ до суду.

Разом з тим, вказаний процес є динамічним та характеризується постійними змінами в правовій системі. Так, 15 грудня 2017 року набрав чинності Закон України від 03 жовтня 2017 року №2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», яким Кодекс адміністративного судочинства України викладено в новій редакції. Фактично, відбулися оновлення порядку здійснення судочинства в адміністративних судах та переоцінка поглядів щодо початкової базової стадії адміністративного судочинства, яка узагальнена поняттям «звернення до суду». Проте, зазначені оновлення не усунули суб'єктивних та об'єктивних перешкод на шляху звернення особи до суду, оскільки залишилася більшість проблемних питань, які існували до його прийняття, а також з'явилися нові суперечливі норми, які призводять до неоднозначного трактування та застосування.

Відповідно актуальною залишається потреба в науковому дослідженні зазначеної проблематики. Слід відмітити те, що в науці адміністративного права поза увагою залишено дослідження комплексного поняття «звернення



до суду в порядку адміністративного судочинства» у його співвідношенні з родовим поняття «звернення до суду».

Таким чином, дисертаційне дослідження Гнап Д.Д. є одним із перших автентичних фундаментальних наукових досліджень теоретичних та прикладних аспектів поняття «звернення до суду в адміністративному судочинстві» як комплексного явища, яке зазнає постійних трансформацій відповідно до умов сьогодення.

При цьому, мета наукового дослідження є багатоаспектною, і її досягнення можливе лише за умови виокремлення низки важливих завдань, виваженість та логічна послідовність здійснення яких сприятиме її досягненню.

Таким чином, відсутність монографічних праць з комплексного дослідження проблематики в науці адміністративного права, необхідність переосмислення уявлень щодо захисту прав, свобод та законних інтересів осіб в адміністративному судочинстві в умовах сьогодення, оновлення діючого законодавства у цій сфері та активізація законопроектної роботи, свідчать про актуальність та своєчасність дисертаційного дослідження Гнап Д.Д.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана у Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ та її проблематика безпосередньо впливає з положень Кодексу адміністративного судочинства України та Концепції адміністративної реформи в Україні, впровадженої Указом Президента України від 22 липня 1998 року №810, комплексних наукових проектів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) і «Дослідження основних напрямків реформування законодавства України в контексті глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0111U008532).

Тема роботи безпосередньо пов'язана із Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 рр.,

схваленою Указом Президента України від 20 травня 2015 року №276/2015, Переліку загальнокафедральних тем наукових досліджень Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ на 2014-2019 роки.

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

Наведені в роботі Гнап Д.Д. положення, сформовані висновки та рекомендації науково обґрунтовані та достовірні. Матеріал дослідження ґрунтується на вивченні та аналізі національних та зарубіжних наукових джерел, нормативної бази, судової практики з питань проблем звернення до адміністративного суду, його складових та інших суміжних питань.

Високий рівень достовірності висновків та узагальнень, здійснених автором підтверджений обґрунтуванням наукових положень роботи, архітектонікою роботи, яка складається із вступу, трьох розділів, які охоплюють вісім підрозділів, висновків до кожного розділу та загального висновку, списку використаних джерел. Загальна структура роботи логічна, послідовна, раціональна, обґрунтована предметом, метою та завданнями дослідження.

У процесі дослідження було використано систему загальних наукових і правових способів вивчення явищ та способи дослідження, притаманні власне науці адміністративного процесуального права. Методологічною основою дослідження став загальний науковий метод, використання якого дозволило дослідити природу, витоки повноважень суду під час вирішення питання про відкриття провадження у справі, визначити схожість і відмінність підходів до фіксування прав та обов'язків суду.

Важливим елементом дослідження, який підтверджує переконливість його результатів є аналіз нормативної бази та її співставлення з судовою практикою, що надало авторові можливість виявити «прогалини» в правовому регулюванні та запропонувати шляхи їх вирішення.

Мета дослідження і сформульовані для її досягнення завдання, дозволили Гнап Д.Д., на основі аналізу наукових джерел, нормативно-правової бази та правозастосовної практики дослідити теоретичні та практичні аспекти «звернення до суду в порядку адміністративного судочинства» як комплексного поняття, розкрити його структурні елементи та взаємозв'язки між ними.

Вдало сформульовані об'єкт та предмет дослідження, які відповідають вимогам Міністерства освіти і науки України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим монографічним дослідженням комплексного поняття «звернення до адміністративного суду» як сукупності послідовних дій по підготовці, поданню та прийняттю позовної заяви судом. Зазначене надало можливість обґрунтувати доктринальний підхід до розуміння поняття «звернення до адміністративного суду» та його структурних елементів і їх складових та характерних ознак, а також на цій основі запропонувати концептуально нові підходи до них.

За результатами проведеного дослідження обґрунтовано та наведено значну кількість нових наукових положень, висновків, до яких можна віднести такі:

зазначено, що звернення до адміністративного суду як системне поняття у своїй сукупності включає в себе право на позов, пред'явлення адміністративного позову та дії по прийняттю позовної заяви для вирішення питання про відкриття провадження;

право на звернення - це сукупні першопочаткові дії при формуванні позову, подачі його до суду та вирішенні суддею питання про відкриття провадження у справі.

виділено поняття, ознаки, функції, особливості інститутів відкриття провадження у справі, залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви, відмови у відкритті провадження у справі;

запропоновано внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, які удосконалять процедуру звернення до адміністративного суду і відкриття провадження у справі;

обґрунтовано положення про надважливість правильних дій судді при прийнятті позовної заяви та їх практичне застосування;

визначено особливості кожного інституту адміністративного процесу, які застосовуються при зверненні до адміністративного суду;

розроблено пропозиції щодо алгоритму дій судді після отримання позовної заяви;

розкрито сутність перешкод при зверненні до адміністративного суду та запропоновано процесуальні варіанти їх вирішення;

сформульовано авторські визначення: звернення до адміністративного суду; залишення позовної заяви без руху; повернення позовної заяви; відмови у відкритті провадження у справі;

обґрунтовано необхідність виключення деяких підстав відмови у відкритті провадження.

Отримали подальший розвиток положення щодо:

недоцільності вчинення деяких процесуальних дій, зокрема щодо обов'язкового з'ясування місця проживання фізичної особи – відповідача у справі;

важливості обмеження підстав повернення позовної заяви, залишення її без руху та відмови у відкритті провадження у справі;

процедури розгляду позовної заяви суддею та прийняття відповідних рішень за її наслідками;

права суду на альтернативне вирішення проблем при відкритті провадження;

вчення про поняття позову, його ознаки, сутність, особливості;

процесуальної форми та шляхів звернення до адміністративного суду;

визначення та повноважень суб'єктів звернення до адміністративного суду; їх прав та обов'язків.

Загалом, наведені в дисертації наукові положення та теоретичні висновки єдині за своїм змістом та свідчать про особистий вклад автора в юридичну науку.

Розділі 1 роботи «Теоретико-правова характеристика звернення до суду в порядку адміністративного судочинства як системного поняття» складається з двох підрозділів. В ньому зазначено, що право на звернення до адміністративного суду є складовою загального права на судовий захист, визначеного статтею 55 Конституції України. Відмічено трансформацію звернення до суду в порядку адміністративного судочинства за часи існування адміністративної юстиції з права звернутися до суду з позовом на пред'явлення адміністративного позову.

Звертається увага на те, що зміст права на оскарження розкривається та реалізовується через право кожного на звернення до суду, у випадку порушення його прав, свобод чи законних інтересів, а також у випадку створення перешкод для їх реалізації або коли має місце факт обмеження прав та свобод.

Акцентовано увагу на тому, що звернення до адміністративного суду – це багатоеlementне поняття, до складу якого входять: право на судовий захист; підготовка адміністративного позову; пред'явлення адміністративного позову; прийняття адміністративного позову судом.

Здійснено розмежування та співставлення понять «суб'єкт звернення до суду» та «позивач в адміністративному процесі», що проілюстровано в ознаках суб'єкта звернення до адміністративного суду, а саме:

у позовному провадженні адміністративного процесу завжди присутній позивач як обов'язковий суб'єкт; особливим суб'єктом звернення є заявник – орган доходів і зборів, у випадках, прямо передбачених статтею 283 Кодексу адміністративного судочинства України;

особа, яка звертається до суду, вважає, що її права, свободи чи інтереси в сфері публічних відносин порушені;

суб'єкт владних повноважень виступає як позивач лише при виконанні своїх повноважень;

позивач завжди має інтерес про задоволення позову;

звернення до суду тягне за собою витрати у вигляді судового збору, крім випадків звільнення від його сплати;

будь-яке процесуальне рішення у справі зачіпає інтереси позивача і в більшості випадків є для нього обов'язковим.

Розділ 2 «Порядок та підстави звернення до адміністративного суду» складається з трьох підрозділів та присвячений дослідженню позовної заяви як основної форми звернення до адміністративного суду.

Зазначено, що метою та завданням адміністративного позову є ініціювання судового процесу з метою відновлення порушеного права. Зміст позову складають позовні вимоги, які він містить. Перелік позовних вимог до адміністративного суду є вичерпним та обмеженим для звичайних позивачів та розширеним для суб'єкта владних повноважень із застереженням на підстави та випадки, прямо встановлені законом.

Звернуто увагу на те, що перелік вимог до позовної заяви визначені в статті 160 Кодексу адміністративного судочинства України. Проте, законодавчо визначені вимоги до позовної заяви є простим переліком та не диференціюються на обов'язкові для застосування та факультативні. Зазначений недолік сприяє формуванню неоднозначної судової практики та перешкодам в реалізації права на звернення до адміністративного суду. З метою виправлення ситуації автором запропоновано здійснити поділ вимог до позовної заяви на основні (необхідні) та факультативні (необов'язкові) відомості позовної заяви. Обґрунтовано правомірність віднесення кожної вимоги до тієї чи іншої групи. Зауважено, що відсутність основних відомостей безумовно тягне за собою залишення позовної заяви без руху, факультативні ж будуть підставою для залишення позову без руху лише у разі прямої вказівки на це в законі. Також недотримання будь якої вимоги щодо змісту і

форми позовної заяви може бути як самостійною підставою для залишення позовної заяви без руху, так і однією з підстав.

Запропоновано визначення такої стадії звернення до адміністративного суду та особливого інституту адміністративного процесу як залишення позовної заяви без руху.

Зроблено акцент на доцільності трактування інституту залишення позовної заяви без руху як додаткової гарантії захисту прав позивачів в адміністративному суді, та процесуальної дії пільгового характеру, що застосовується в адміністративному судочинстві.

Виокремлено ознаками залишення позовної заяви без руху: це обов'язково тимчасовий захід; застосовується на будь-якій стадії судового розгляду; здійснюється одноособово суддею; носить роз'яснювальний характер; оформляється окремим процесуальним документом – ухвалою; сприяє дисциплінуванню учасників процесу; прийняття заяви у день первісного її подання до суду, у випадку виправлення позивачем недоліків позовної заяви; повернення позовної заяви у випадку невиконання вимог ухвали про залишення позовної заяви без руху.

Виділено такі функції інституту залишення без руху як: інформаційна, гуманістична, прогностична, орієнтаційна, регулятивна, динамічна, дисциплінуюча, захисна.

Розділ 3 «Процесуальна діяльність судді при прийнятті позовної заяви» складається з трьох підрозділів, а саме: «Поняття та сутність відкриття провадження в адміністративній справі та дії судді при прийнятті позовної заяви», «Повернення позовної заяви», «Підстави для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі та її наслідки».

Зазначено, що початком судового процесу є момент реєстрації справи та передачі її визначеному судді для вирішення питання про відкриття провадження у справі. При цьому, після отримання суддею позовної заяви, він повинен дослідити наступні питання:

- 1) чи наділена особа, яка звернулася до адміністративного суду з позовом, адміністративно - процесуальною дієздатністю;
- 2) чи має законний представник належним чином підтвержені повноваження (якщо позовну заяву подано представником);
- 3) чи подана позовна заява відповідно до встановлених статтями 160, 161 КАС України вимог;
- 4) чи належать вимоги прописані в позовній заяві до розгляду в порядку адміністративного судочинства;
- 5) чи подано адміністративний позов з дотриманням передбаченого строку, встановленого законом (чи достатніми є підстави для визнання пропуску строку поважним, у випадку подання адміністративного позову з пропуском встановленого законом строку звернення до суду);
- б) чи відсутні інші передбачені Кодексом адміністративного судочинства України та іншими законодавчими актами підстави для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі.

Відмічено, що окремою стадією судового процесу є відкриття провадження, особливістю якої є його безпосередній зв'язок із наявністю у позивача права на позов та дотримання встановленою нормами Кодексу адміністративного судочинства України процесуального порядку реалізації такого права. При цьому, зазначена стадія включає в себе як дії особи, яка подає позовну заяву до суду, так і дії судді, які відбуваються після прийняття заяви до провадження.

Звернуто увагу на те, що особливістю інституту повернення позовної заяви є те, що підстави для його застосування є одночасно й умовами для його незастосування. Водночас, навіть застосування вказаного інституту є своєрідним захистом для осіб, чиї права можуть бути порушені, внаслідок невиконання суб'єктами звернення до суду законодавчо встановлених вимог.

Суд, повертаючи позовну заяву, не безапеляційно відмовляє у реалізації права на позов позивачеві, а тільки на підставі існування вичерпного переліку підстав і виключно у момент їх існування.

Виділено ознаками повернення позовної заяви та її функції. Так, ознаками є: це процесуальна дія виключно на стадії відкриття провадження; припиняє розгляд позовної заяви; закріплюється в письмовій ухвалі суду; застосовується суддею одноособово; не вирішує правового спору по суті; застосовується при наявності вичерпного переліку підстав; не перешкоджає повторному зверненню до суду. Функціями повернення позовної заяви є: інформативна, орієнтаційна та виховна.

Розкрито зміст поняття відмова у відкритті провадження через різні аспекти:

- як діяльність судді в процесі прийняття позовної заяви по остаточному припиненню розгляду справи по суті, з огляду на виявлення до відкриття провадження підстав, які унеможливають розгляд справи;

- як один із видів ускладнення адміністративного судочинства, який закріплюється в ухвалі суду та полягає у нерозгляді по суті позовної заяви.

Виокремлено ознаки відмови у відкритті провадження у справі: є однією з форм закінчення розгляду справи; відбувається лише на стадії прийняття позовної заяви; не допускає розгляду справи по суті; допускається лише у передбачених законом випадках; перешкоджає повторному зверненню до суду; оформляється письмовою ухвалою суду.

Практичне значення одержаних результатів дослідження.

Викладені в дисертаційному дослідженні положення мають практичне значення, оскільки можуть бути використані у:

- науково-дослідній роботі - для подальшого наукового дослідження теоретичних та практичних проблем звернення до адміністративного суду;

- правозастосовній діяльності - для використання суддями та судом при вирішенні питань, які виникають під час прийняття позовної заяви;

- правотворчій діяльності - для вдосконалення законодавства України з питань звернення до адміністративного суду;
- навчальному процесі – в юридичних та інших вищих навчальних закладах під час вивчення дисципліни «Адміністративне право України», при написанні науково-практичних посібників, підручників, монографій, розробці методичних рекомендацій, а також для викладання лекцій та проведення практичних занять.

Повнота висвітлення результатів дослідження.

Наведені в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації, були апробовані на наукових конференціях, круглих столах, семінарах, зокрема, на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях: «Актуальні питання публічного та приватного права в контексті реформування законодавства», «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні», «Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні»; на науковому семінарі «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування»; у круглому столі «Права людини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку»; на семінарі «Особливості оформлення та подання позовної заяви до суду із врахуванням нової редакції КАС України». Також викладені у наукових публікаціях.

Зміст роботи є чітким, структурованим та послідовним вирішенням поставлених завдань та висвітленням запропонованих автором положень, які ґрунтуються на опрацюванні різнопланових літературних джерел із проблематики дослідження.

Висновки автора є значним внеском у розвиток вітчизняного права та можуть бути імплементовані в національне законодавство.

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату.

Автореферат дисертації відповідає змісту дисертації та в повній мірі відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до вимог, встановлених Міністерством

освіти і науки України.

Позитивно оцінюючи рецензовану роботу, необхідно вказати на наявність деяких недостатньо аргументованих положень, дискусійних моментів до яких можна віднести такі.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

1. Додаткової рельєфності дослідженню надасть дослідження міжнародної практики, виділення її позитивних та негативних аспектів, а також можливостей її імплементації в національне законодавство та правозастосовну діяльність.

2. Автор пропонує ще більше формалізувати вимоги до позовної заяви, визначені в статті 160 Кодексу адміністративного судочинства України, виділивши основні (необхідні) та факультативні (необов'язкові) відомості позовної заяви. Зазначене положення є дискусійним, оскільки при впровадженні таких змін фактично буде виключена можливість судді застосовувати зазначені законодавці положення з певною гнучкістю, що в окремих випадках може ускладнити реалізацію особою право на звернення до адміністративного суду.

3. Дисертант, на мою думку, приділив недостатньо уваги рішенням Європейського суду з прав людини, які прямо чи опосередковано стосуються досліджуваної проблематики. Їх застосування в дослідженні є фрагментарним та підтверджує лише правильність висновків автора. Доцільно здійснити аналіз наявності чи відсутності інших правових позицій Європейського суду з прав людини, які були б відмінними від бачення автора, а також провести їх систематизацію на підставі авторських критеріїв, пов'язаних з завданнями дослідження.

4. Використовуючи на сторінках роботи нову редакцію Кодексу адміністративного судочинства України, автору слід було б зробити більший акцент на запроваджених в ньому новелах. Висвітленні в ньому аспекти дозволили б більш наглядно прослідкувати як позитивні, так і негативні тенденції законотворчості.

Наведені зауваження та пропозиції не є концептуальними та не впливають суттєво на загальну високу позитивну оцінку роботи, свідчать про комплексний характер порушеної проблематики, її актуальність і складність.

Загальний висновок.

Дисертація Гнап Діани Дмитрівни на тему «Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства», подана на здобуття наукового ступеня кандидат юридичних наук, спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, є завершеною науковою працею, в якій отримано нові науково-обґрунтовані результати, що вирішують конкретне наукове завдання, яке має вагоме значення для науки адміністративного права та процесу, тобто за своєю актуальністю, новизною постановкою та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значимістю, достовірністю та обґрунтованістю одержаних результатів відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 №567 від 24 липня 2013 року, а її автор – Гнап Діана Дмитрівна, на підставі позитивного захисту, заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

кандидат юридичних наук, доцент
ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет»,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін



Блінова Г. О.