

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Миколенка Олександра Івановича на дисертацію Завальнюка Ігоря Вікторовича на тему «Спрощене провадження в адміністративному судочинстві», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081- право).

Актуальність теми дослідження. Обрана тема дисертаційного дослідження привертає увагу важливістю тих процесів, що відбуваються у сфері відправлення правосуддя в умовах проведення судової реформи в Україні, адаптації законодавства до стандартів Європейського Союзу. Ці процеси обумовлюють необхідність формування нової концепції діяльності судів, заснованої на ідеї зручності і доступності правосуддя, оперативності вирішення численних конфліктів, зокрема, спорів публічно-правового характеру. Варто відзначити, що важливим кроком для досягнення цієї мети є удосконалення процесуальної форми адміністративного судочинства, розширення сфери використання спрощених проваджень, здатних оптимізувати зусилля суду і учасників процесу, зекономити час і кошти на розгляд і вирішення справи.

Крім того, відправлення правосуддя у формі спрощеного провадження суттєво зменшить навантаження на адміністративні суди, дозволить приділяти більшу увагу складним справам, що сприятиме підвищенню якості адміністративного судочинства та зростанню довіри до судів в Україні.

Слід відзначити, що спрощення адміністративного судочинства є частиною загальноєвропейської тенденції, яка знайшла вираз у низці рекомендацій країнам-учасницям, до яких приєдналася і Україна. Більшість із цих рекомендацій знайшли своє відображення у законопроекті,

присвяченому системному оновленню процесуального законодавства. Водночас, такі глобальні перетворення потребують не лише політичної волі, але й виваженого наукового осмислення можливих наслідків і ризиків, якими вони супроводжуються, а також плану дій щодо їх подолання. Всі ці обставини обумовлюють визнання теми дисертаційного дослідження актуальною та важливою як з теоретичної, так і з практичної точок зору.

Ступінь обґрунтованості наукових положень висновків і рекомендацій сформульованих у дисертації. Дисертація І.В. Завальнюка характеризується системним підходом до предмету дослідження. Визначені в роботі задачі дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає у характеристиці правової природи спрощеного провадження в адміністративному судочинстві, визначенні недоліків сучасного правового регулювання і судової практики застосування спрощених процедур в адміністративному судочинстві і наданні пропозицій щодо удосконалення проєкту нової редакції КАС України з урахуванням зарубіжного досвіду та рекомендацій наднаціональних установ.

Дисертантом залучено до дослідження і належним чином опрацьовано значну джерельну базу, аналізу якої присвячений підрозділ 1.1. В результаті аналізу широкого спектру джерел зроблено висновок, що спрощення процесуальної форми відправлення правосуддя є міжгалузевим напрямком наукових досліджень, який характеризується: спільністю підходу у питаннях визначення процесуальної форми як цінності; роллю принципу процесуальної економії як фактора ефективності судових процедур; диференціацією процесуальних форм та створенням гнучких механізмів їх зміни. В адміністративному процесі проблема диференціації процесуальної форми розгляду і вирішення публічно-правових спорів почала опрацьовуватися вже в ході дискусії про визначення моделі адміністративної юстиції в Україні. Особливістю цього етапу становлення теоретичного підґрунтя спрощеного провадження в адміністративному судочинстві є пошук і визначення критеріїв відповідності специфіки спору порядку його розгляду і вирішення, що мало наслідком визначення переліку справ з особливими процесуальними вимогами.

Другий етап розпочато судовою реформою 2010 р., в результаті якої сформовано два різновиди позовного провадження: ординарне і скорочене (як форма розгляду і вирішення обмеженого кола справ), а також впроваджено письмове провадження як альтернативна процесуальна форма розгляду і вирішення справ ординарного і скороченого провадження. Основною тенденцією сучасного етапу інституціоналізації спрощеного провадження є його становлення як повноцінної альтернативи ординарному позовному провадженню, визначення підстав та умов його максимального поширення.

Опрацьована джерельна база, яка охоплює 307 наукових праць і нормативно-правових актів є цілком достатньо для виконання роботи такого рівня.

Аналіз тексту роботи дає підстави стверджувати, що автор детально опрацював та проаналізував термінологічний апарат, законодавство та передбачувані зміни до нього щодо спрощеного провадження в адміністративному судочинстві.

Висновки і результати дослідження є, у переважній більшості, обґрунтованими, оскільки вони отримані завдяки достатньому використанню наукових джерел та різноманітних методів наукового пошуку, зокрема: філософських, загальнонаукових, та спеціальних, що були обрані з урахуванням поставленої мети, визначених задач, об'єкта і предмета дослідження. Наукове пізнання явищ дійсності у їхньому розвитку та взаємозв'язку здійснено завдяки діалектичному методу. Загальнонаукові методи (структурний, функціональний та системний аналіз) знайшли своє застосування при з'ясуванні теоретичних питань тематики дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів посилена положеннями, які чітко виділяють нові результати дослідження та положеннями, що були вдосконалені дисертантом. Висновки та пропозиції за результатами наукового дослідження автор доповідав на міжнародних конференціях і круглих столах, використовував у практичній діяльності на посаді судді.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації має прояв як у самому підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі їх розв'язання. У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих із яких належать:

В роботі уперше: сформульовано широке та вузьке розуміння спрощеного провадження. Під спрощеним провадженням у широкому розумінні автор пропонує розуміти сукупність проваджень у справах адміністративної юрисдикції, в яких передбачено спрощення змістовного наповнення процесуальних стадій, у тому числі кількісне зменшення процесуальних дій суб'єктів процесу та звуження варіативності їх поведінки. В свою чергу, у вузькому розумінні – це нормативно визначена універсальна процесуальна форма розгляду і вирішення типових адміністративних справ невеликої складності. Цей висновок автор ґрунтує на положеннях проекту нової редакції КАС України та піддає обґрунтованій критиці.

Автором виокремлено та охарактеризовано особливості порядку розгляду справ у скороченому провадженні, які полягають у: відсутності етапу попереднього судового засідання у справах; обмеженні процесуальних дій щодо забезпечення належного інформування учасників процесу; відсутності судових дебатів; г) прийнятті рішень без виходу до нарадчої кімнати (в окремих випадках).

В роботі запропоновано систему підстав і умов розгляду і вирішення справ адміністративної юрисдикції за правилами спрощеного провадження. При цьому, умовами застосування спрощеної форми адміністративного судочинства автор визначає сукупність необхідних обставин, які дозволяють досягти мети адміністративного судочинства, не здійснюючи усіх передбачених ординарною процесуальною формою дій, та здійснено їх поділ на об'єктивні та суб'єктивні.

Удосконалено низку теоретичних і практичних положень, зокрема: ознаки спрощеного провадження в адміністративному судочинстві: завершеність процесуального циклу у межах певної судової інстанції; скорочення кількості

процесуальних дій або системна зміна способу їх вчинення; звуження процесуальних можливостей суду й учасників процесу; обмеженість застосування щодо визначеного кола справ; класифікацію спрощених проваджень в адміністративному судочинстві за такими критеріями: 1) зміст справи; 2) спосіб участі в адміністративному процесі; систему принципів адміністративного судочинства шляхом доповнення принципом процесуальної економії, згідно з яким провадження у справах адміністративної юрисдикції здійснюється у спосіб, що забезпечує мінімізацію зусиль, часу та витрат суду й учасників адміністративного процесу з метою своєчасного виконання його завдань та забезпечення оптимального балансу специфіки справи та ступеня формалізації провадження; структуру спрощеного провадження, яка передбачає скасування окремих процесуальних дій та етапів на стадіях підготовчого провадження і судового розгляду справи; визначення підстав розгляду справи у спрощеному провадженні як сукупності вимог нормативного (пряме визначення КАС України спрощеного провадження як єдино можливої або базової форми розгляду конкретної справи) та процесуального (рішення суду про відкриття провадження у справі із застосуванням спрощеної процесуальної форми) характеру; структуру електронного судочинства, до яких елементів якого віднесено: 1) електронний документообіг; 2) електронні докази; 3) автоматизована система комунікаційних зв'язків між судом і учасниками процесу; 4) нормативно-правове підґрунтя використання програмного забезпечення при здійсненні електронного судочинства.

Набули подальшого розвитку: розмежування понять «спрощення провадження», «прискорення провадження», «скорочення провадження»; рівні спрощення провадження в адміністративному судочинстві; ознаки типової справи; обґрунтування доцільності збереження в оновленому процесуальному законодавстві особливого (непозовного) провадження та поширення цієї процесуальної форми на справи щодо уточнення списку виборців і справи щодо застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), дозвільної системи у сфері господарської

діяльності, а також теза щодо надання електронному судочинству у сфері адміністративної юстиції статусу альтернативної форми розгляду і вирішення справи у адміністративному суді за умови поєднання в єдине ціле усіх елементів електронного суду із можливістю повернення у традиційну форму за необхідністю або за бажанням осіб, що беруть участь у процесі.

Крім того, в роботі запропоновано зміни і доповнення до проекту закону «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» № 6232 від 23.03.2017 р., внесеного Президентом України.

Наукове, теоретичне і практичне значення висновків, одержаних у результаті роботи над дисертацією, полягає, насамперед, у можливості їх використання для подальшої розробки наукових проблем, пов'язаних з визначенням сутності спрощеного провадження, класифікацією його форм, а також наданням характеристики змісту окремих його видів, а також меж застосування; для надання пропозицій щодо удосконалення – для надання пропозицій щодо удосконалення положень проекту закону про внесення змін до процесуальних кодексів та інших законодавчих актів, пов'язаних із спрощенням судочинства у справах адміністративної юрисдикції; для удосконалення практики розгляду і вирішення справ у письмовому та скороченому провадженні, окремих категорій справ, для яких передбачено спрощений розгляд, а також формулювання рекомендацій щодо застосування таких новел процесуального законодавства, як малозначні, типові та зразкові справи; для підготовки підручників та посібників з навчальних курсів «Адміністративне процесуальне право України», «Адміністративне судочинство в окремих категоріях справ», «Складання судових рішень в адміністративних справах» і при викладанні відповідних дисциплін і при викладанні відповідних дисциплін.

Оцінка змісту дисертації. У роботі І.В. Завальнюка порушені недостатньо розроблені раніше наукові і практичні проблеми, розв'язання яких

дозволило одержати цікаві результати, виробити ряд корисних пропозицій теоретичного і практичного характеру.

Дисертаційне дослідження є логічно структурованим та надає змогу послідовно дослідити широке коло питань обраної теми на теоретичному рівні, проаналізувати положення законодавства, що регулюють відповідні правовідносини, а також матеріали практики. Структурно дисертація складається із вступу, трьох розділів, які охоплюють десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Структура дисертації повністю відповідає цілям і задачам дослідження, дозволяє послідовно розглянути ключові аспекти розкриття сутності спрощеного провадження в адміністративному судочинстві.

Автором надано теоретичну та правову характеристику спрощеного провадження. Заслуговує на увагу авторські дефініції спрощеного провадження як комплексного елементу адміністративного процесу; особливого (непозовного) провадження; принципу процесуальної економії та ін. .

Детально досліджено такі виокремлені за способом участі в адміністративному процесі осіб, зацікавлених у результаті справи, як: а) загальне провадження – форма розгляду і вирішення справи з особистою участю осіб, зацікавлених у результаті справи; б) письмове провадження – форма розгляду і вирішення справ без особистої участі за наявними у справі матеріалами; в) електронне судочинство – форма розгляду і вирішення справ з використанням електронного документообігу, в якій особиста участь у процесі забезпечується засобами відео-конференцзв'язку.

Варто відзначити, що автор досить виважено підійшов до питання встановлення меж спрощення процесуальної форми, яку автор навіть у сучасних умовах інформаційного суспільства вважає важливою правовою цінністю.

Автор сформулював цілком логічні висновки щодо структури спрощеного провадження, і підкреслює що воно зберігає традиційну структуру, але при цьому в межах кожної стадії допускає скорочення окремих етапів або

процесуальних дій. Таким чином, до особливостей структури спрощеного провадження автор відносить: а) відсутність етапу попереднього судового засідання у справах; б) обмеження процесуальних дій щодо забезпечення належного інформування учасників процесу; в) відсутність підготовчої частини судового засідання і судових дебатів; г) прийняття рішень без виходу до нарадчої кімнати (в окремих випадках)

Науковий інтерес викликає також звернення автора до принципу процесуальної економії в адміністративному судочинстві. Автор наголошує, що цей принцип відіграє визначальну роль в удосконаленні спрощеної форми адміністративного судочинства, але ефективність його застосування безпосередньо залежить від збалансованої взаємодії усієї системи адміністративно-процесуальних принципів.

Наукову та прикладну цінність представляють запропоновані автором рекомендації, спрямовані на удосконалення проекту нової редакції процесуальних кодексів, зокрема КАС України, зважене тлумачення багатьох суперечливих приписів. На особливу увагу заслуговує пропозиція автора щодо повернення інституту особливого (непозовного) провадження. Автор указує, що такі зміни сприятимуть більш логічному структуруванню адміністративного процесу, забезпеченню відповідності специфіки справи обраній формі її розгляду і вирішення.

Повнота викладу результатів в опублікованих працях. Результати дисертаційного дослідження І.В. Завальнюка висвітлено у 16 наукових публікаціях, 10 з яких опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку. Ці праці є свідченням того, що розробка проблеми, якій присвячена дисертація, здійснювалася системно. У публікаціях достатньо відображені всі розділи дисертаційного дослідження.

Оцінка ідентичності змісту автореферату і основних положень дисертації. Аналіз дисертаційної роботи й автореферату І.В. Завальнюка дає підстави стверджувати, що основні положення автореферату і дисертації є

ідентичними. Наведені в авторефераті наукові положення, висновки і рекомендації достатньо повно розкриті й обґрунтовані у тексті дисертацій.

Зауваження і дискусійні положення дисертації. В цілому позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження І.В. Завальнюка, слід відмітити наявність положень, що потребують уточнення позиції автора при захисті роботи:

1. Формулюючи широкий і вузький підходи до визначення спрощеного провадження в адміністративному судочинстві, автор віддає перевагу широкому підходу, проте, в роботі не достатньою мірою обґрунтовано цей вибір. В позиції законодавця, викладеній у проекті нової КАС України, можна побачити принципово інший підхід до визначення спрощеного провадження, проте, недостатньо зрозумілою є позиція автора, який пропонує повернутися до концепції чинного КАС України, в якому спрощені провадження існують автономно і не становлять єдиної системи.

2. Цілісності уявлення про сутність спрощеного провадження бракує чітко сформульованої позиції автора щодо його структури і співвідношення з родовим поняттям – адміністративне судочинство. З одного боку, структуру спрощеного провадження автор бачить традиційно, як сукупність стадій відкриття провадження у справі, підготовчого провадження, судового розгляду і вирішення справи та виконання судового рішення. З іншого боку, ми бачимо, що реальні відмінності спрощеного провадження проявляються на стадії розгляду і вирішення справи, частково – на стадії підготовчого провадження. Виникає питання, чи не є спрощене провадження особливою формою стадії розгляду і вирішення справи в адміністративному судочинстві?

Це питання також варто розглянути і у площині апеляційного, касаційного провадження: чи можна говорити про спрощені провадження в інших судових інстанціях? Чи можна вважати відсутність права на касаційне оскарження судового рішення – ознакою спрощеного провадження?

3. Автору слід додатково охарактеризувати особливості спрощених проваджень, які застосовуються до справ незначної складності і типових справ,

адже дисертант є прихильником ідеї, що форма провадження має відповідати характерові справи.

4. При вивченні досвіду країн англо-саксонської правової системи, дисертант робить висновок, що цей досвід для України є корисним з точки зору використання судових прецедентів. Водночас, в роботі специфіці використання прецедентів, особливо в публічно-правових спорах, присвячено досить малу увагу. Відтак, виникає питання: як само автор пропонує використовувати досвід використання прецедентів в адміністративному судочинстві України? Чи пропонує автор у цьому зв'язку формування іще одного відокремленого спрощеного провадження?

5. Під час захисту автору слід прокоментувати відчутну сутнісну відмінність між спрощеними провадженнями, які пов'язані із свідомим вибором учасників процесу незалежно від характеру справи (письмове, електронне провадження) і спрощеними провадженнями, які імперативно закріплені законодавцем для конкретних типів справ (скорочене, непозовне провадження).

Висвітлені зауваження багато в чому мають дискусійний характер та не знижують достовірність основних наукових положень, висновків і рекомендацій, висловлених в рецензованій дисертації і є свідченням творчого характеру роботи.

На основі проведеного дослідження сформульовані положення, які репрезентують його наукову новизну, становлять певний внесок у розвиток вітчизняного адміністративного права. У роботі сформульовано ряд висновків, пропозицій, рекомендацій, які характеризуються науковою новизною, в сукупності вирішують важливі теоретичні та практичні завдання.

Виходячи із зазначеного можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження Завальнюка Ігоря Вікторовича на тему «Спрощене провадження в адміністративному судочинстві», відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24

липня 2013 року № 567, і його автор на підставі прилюдного захисту заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –

доктор юридичних наук, професор,

завідувач кафедри адміністративного та господарського права

Одеського національного університету

імені І.І. Мечнікова

 **О.І. Миколенко**

