

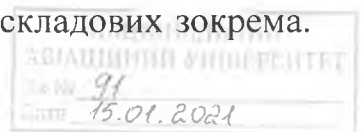
До спеціалізованої вченої ради
Д 26.062.16 по захисту дисертацій на
здобуття наукового ступеня доктора
юридичних наук в Національному
авіаційному університеті

ВІДГУК

офіційного опонента кандидата юридичних наук, доцента Пивовар Ірини Вікторівни на дисертаційну роботу Реви Владислава Володимировича «Оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників», представлену на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07–адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Актуальність проблеми.

Дисертаційна робота Реви Владислава Володимировича присвячена надзвичайно актуальній темі – особливостям механізму оскарження рішень, дій та бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників. Виходячи з положень ч. 1 ст. 55 Конституції України, права і свободи людини і громадянина захищаються судом та, згідно із ч. 2 цієї ж статті, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. При цьому, ефективність оскарження адміністративних актів, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, в тому числі митних органів, є одним із ключових показників, що характеризує стан взаємовідносин між громадянами та публічною владою. З теорії та практики відомо, що адміністративне оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів становить важливий етап у перебігу виникнення спірного митного правовідношення. Водночас, серед численних теоретико-правових проблем власне митно-правового спору нині виділяють проблему нечіткості нормативно-правової регламентації і права на таке оскарження та відповідної процедури оскарження. Для гарантування права на оскарження – одного з ключових прав особи у відносинах з митними органами – ведуться численні дискусії щодо оптимізації механізму адміністративного оскарження загалом, так і окремих його складових зокрема.



Саме у такі дискусії сміливо вступив дисертант, претендуючи на вирішення складних наукових та практичних завдань.

Правильною і актуальною можна вважати сформульовану автором мету роботи, яка полягає у тому, щоб на основі комплексного аналізу національного та міжнародного законодавства і практики його реалізації визначити сутність та особливості оскарження рішень, дій та бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників, напрацювати теоретичні положення та рекомендації стосовно вдосконалення правового регулювання процедури оскарження, визначення процесуальних прогалин діяльності суду у сфері, що досліджується (с .6).

Таким чином, ми ще раз переконалися, що дисертаційне дослідження Владислава Реви є актуальним і заслуговує всілякої підтримки.

Тепер спробую здійснити максимально стислий аналіз самої роботи. У своєму відгуку я відзначаю значні позитиви й новації запропонованого до захисту дослідження. І на цих засадах роблю узагальнений висновок про відповідність змісту дисертації високим вимогам, які пред'являються до здобувачів наукового ступеня кандидата юридичних наук.

Ступінь обґрунтованості, достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій.

Ґрунтовне ознайомлення з текстом дисертації, авторефератом, з опублікованими науковими працями автора дозволяє стверджувати, що головні завдання, поставлені ним як розгорнута мета дослідження, належним чином виконані.

Перший розділ дисертації, як прийнято, присвячено теоретико-правовим засадам оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників. Автором визначено періоди генезису права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності, а саме: 1) період зародження права на оскарження рішень, дій або бездіяльності публічних суб'єктів; 2) просвітницький період; 3) радянський період; 4) демократичний період (стор. 13-34). Крім того, основним результатом цього розділу стало також

обґрунтування, що публічно-правовий спір – це юридичний конфлікт у сфері публічно-правових правовідносин з приводу реалізації прав, свобод чи законних інтересів громадян, одним з учасників якого є суб'єкт владних повноважень; вдосконалення поняття адміністративно-правового спору; визначення основних ознак, що характеризують адміністративно-правовий спір; дефініціювання поняття митного спору як правовідносини, які характеризуються наявністю конфліктних питань між митними органами (їх посадовими особами), які здійснюють діяльність в сфері митної справи, та фізичними чи юридичними особами з приводу взаємних прав і обов'язків при оскарженні рішень, дій (бездіяльності митних органів та їх посадових осіб, у сфері митної справи, що вирішуються в адміністративному або судовому порядку (стор. 49); класифікація митних спорів (стор. 52-55). Важливими також стали нормотворчі пропозиції, зокрема, внесення змін і доповнень до ст. 4, ч.7 ст.25 Митного кодексу України, а також доведення необхідності розроблення та прийняття «Положення про Комісію з розгляду скарг фізичних та юридичних осіб щодо незаконних рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників».

Другий розділ роботи присвячено найбільш цінним для адміністративно-правової науки і правозастосовної практики питанням – дослідженню процесуально-правових засад розгляду і вирішення скарг на рішення, дії або бездіяльність митних органів, їх посадових осіб та інших працівників. Серед основних результатів цього розділу можна виділити аналіз особливостей досудового оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та посадових осіб митних органів, внаслідок чого визначено ознаки адміністративної скарги й запропоновано дефініцію її поняття (як обґрунтоване законом звернення фізичної чи юридичної особи до суб'єкта публічної адміністрації, уповноваженого на розгляд звернень відповідної категорії з вимогою захисту та поновлення прав, свобод та законних інтересів) (стор. 86). Слід підтримати автора також у доведенні доцільності створення при митних органах, постійно діючих органів, так звані, Комісії по розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність митних органів, їх посадових осіб та інших

працівників (надалі Комісія), яку буде очолювати керівник відповідного митного органу. Доречно зазначає дисертант, що до складу Комісії повинні входити керівник юридичного відділу митного органу, посадові особи чи інші працівники, які братимуть безпосередню участь в підготовці розгляду скарги та спеціалісти, які мають знання з питань, викладених у скарзі, а також один представник від громадськості (стор.95). Слушно автором акцентується увага й на тому, що посадовими особами митних органів, у зв'язку з невірним чи неоднозначним трактуванням та застосуванням чинного митного законодавства, досить часто допускаються порушення, що призводять до виникнення правового спору між суб'єктами митних правовідносин.

Не менш цінними слід визнати узагальнення й висновки автора, сформульовані внаслідок аналізу правових основ й особливостей оскарження в суді рішень, дій та бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників (підрозділ 2.2), а також правових основ та стану оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб чи інших працівників в провадженні у справах про порушення митних правил (підрозділ 2.3). Зокрема, заслуговують уваги висновки автора про доцільність зміни порядку обчислення строку подання скарги внаслідок притягнення особи до адміністративної відповідальності за порушення митних правил (не з дня винесення постанови по справі про порушення митних правил, а з дня вручення або отримання її копії відповідними учасниками провадження в справах про порушення митних правил) (стор. 150-151); узагальнення про порушення та недоліки в роботі митних органів, що були встановлені за результатом аналізу судової практики розгляду скарг у провадженні в справах про порушення митних правил (стор. 152-153).

Важливим й очікуваним можна визнати *третій розділ* роботи, в якому дисертант на підставі аналізу зарубіжного досвіду правового регулювання процедури оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів України намагався визначити основні перспективи розвитку національного законодавства оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників. Позитивно вражає спектр країн, які були

охоплені науковим аналізом в ході дослідження передового зарубіжного досвіду. Цікавим видається продемонстрований досвід функціонування в Німеччині митних судів, вказуючи, що оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів в обов'язковому порядку спочатку здійснюється в позасудовому порядку, тобто, позивач в обов'язковому порядку повинен звернутися зі скаргою до органу вищого рівня, а вже потім до фінансового (митного) суду; досвід Італії, Польщі та Словаччини щодо функціонування медіації в адміністративному судочинстві щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів; а також США та Великобританії в частині можливого запровадження в Україні адміністративної ад'юдікації.

Цікавою видається пропозиція автора про необхідність легалізувати альтернативний (позасудовий) метод вирішення спорів з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів в Україні «медіація», шляхом внесення відповідних змін в законодавство України (МКУ), які були б основою діяльності медіатора для визначення поведінки в цій сфері.

Цілком погоджуємося з автором про недоцільність створення спеціалізованих судів для вирішення митних спорів (стор. 177-178), й водночас про перспективність створення при управліннях з напрямку реалізації правових питань в органах Державної митної служби України Комісій з розгляду та вирішення скарг суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності в сфері митних правовідносин з включенням до їх складу фахівців з питань у галузі права, а також представників від громадськості (громадський контроль).

Варто підтримати пропозицію дисертанта щодо винесення митних спорів з суб'єктами господарювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності у окреме провадження та доповнення параграфу 2, глави 11, розділу II «Розгляд окремих категорій термінових адміністративних справ» Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею 287-1 «Особливості провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників», закріпивши у частині 4 положення, що при вирішенні адміністративних справ, визначених цією статтею допускається врегулювання спору за участю судді (стор. 180).

Автор цілком доречно вказує у висновках, що з метою ефективного функціонування механізму провадження за скаргами на рішення, дії або бездіяльність митних органів необхідно розробити та прийняти «Положення про Комісію з розгляду скарг фізичних та юридичних осіб щодо незаконності рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників» (стор. 188).

Практичне значення дисертаційного дослідження.

Матеріали дисертаційного дослідження мають важливе значення для розвитку адміністративно-правової науки в Україні і зокрема захисту економічних інтересів держави з одного боку, та прав, свобод і інтересів учасників митних правовідносин, з іншої. Ряд висновків має правотворчу й правозастосовну значимість і заслуговують на впровадження при вдосконаленні, в тому числі адміністративного, митного, процесуального законодавства, тобто можуть бути враховані при розробці нових законів і внесенні змін до чинних, у нормативні рішення центральних органів виконавчої влади, у діяльність Державної митної служби України. Зокрема, практично цінними слід розглядати більшість авторських пропозицій про законодавчі зміни, а саме: заміну словосполучення «громадяни України» на «кожна особа» у статті 1 Закону України «Про звернення громадян» (стор. 81); до частини 2, пункту 2, статті 26 Митного кодексу України – щодо зміни строків надання відповіді митними органами на звернення громадян; доповнення КАС України положенням наступного змісту: «У разі оскарження рішення, дії або бездіяльності митного органу, його посадових осіб чи інших працівників, провадження в адміністративній справі здійснюється судом, у межах територіальної юрисдикції якого здійснювались митні процедури та митне оформлення» (стор. 102); виключення частини 2 статті 466 Митного кодексу України (стор. 137); доповнення Митного кодексу України статтею 51 «Оскарження заходів забезпечення провадження у справах про порушення митних правил» (стор. 148-149); доповнення частин 1 та 4 статті 529 Митного кодексу України (стор. 151-152).

Висновки і рекомендації дисертаційного дослідження будуть корисними у роботі органів Державної митної служби України, адвокатських компаній, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Недоліки та зауваження до дисертації.

Але як і будь-яке наукове дослідження дана дисертація не могла уникнути недоліків і зауважень.

1. На нашу думку, автором не коректно визначено об'єкт і предмет дослідження, вказуючи, що об'єктом є «суспільні відносини, що виникають в результаті оскарження суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності у сфері митної справи рішень, дій або бездіяльності митних органів», а предметом – «рішення, дії чи бездіяльність митних органів як предмет публічно-правового спору» (стор. 7). Виходячи з назви теми, мети й завдань дисертації, а також рекомендацій МОН, вважається правильним формулювання об'єкту дослідження у такій редакції: «суспільні відносини в сфері митних спорів між громадянами та митними органами», а предмету: «механізм оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників, а також його нормативно-правове та організаційне забезпечення»?

2. Уважаємо, що наукова цінність основних положень, представлених у дисертації, цілком достатня для присудження ступеня кандидата наук, і не варто було деякі формулювання виносити у наукову новизну, оскільки вони не є вирішальними у авторській концепції, а прискіпливий науковий погляд дозволяє окремі з них визнати достатньо відомими й несуттєвими. Зокрема, це наведені поняття митних органів (віднесене до групи «уперше»), «спір», «митні правовідносини», «адміністративно-правовий спір», «конфлікт» (в групі «удосконалено»).

3. На стор. 96 дисертації здобувач, підводячи підсумки аналізу досудового механізму врегулювання митних спорів, виділяє переваги такого способу над судовим оскарженням. Однак, на наш погляд, запропоновані автором переваги є сумнівними, зокрема у зв'язку з поданням їх через відносну категорію «вигіднішим», виділенням спірного поняття «ефективність прийнятого рішення» (що не знаходить свого підтвердження в практиці

вирішення митних спорів – майже усі «досудові» адміністративні врегулювання переходять у категорію «судових спорів»), зазначенням категоричної форми відсутності фінансових затрат на досудове врегулювання (як правило усі такі спори є відносно складними, потребують спеціальних знань як у галузі митної справи, так і юриспруденції, витрати на які з боку скаржників на практиці очевидні й досить часто не малі).

4. Не можемо погодитись з пропозицією автора щодо необхідності доповнення параграфу 2, глави 11, розділу II «Розгляд окремих категорій термінових адміністративних справ» Кодексу адміністративного судочинства України статтею 287-1 «Особливості провадження у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників». Зі змісту підрозділу 2.2 дисертації, на наш погляд, не слідує переконливих аргументів з цього приводу, а подана пропозиція може лише спонукати до виникнення аналогічних ініціатив щодо інших органів публічної адміністрації, що видається на сьогодні передчасним й безпідставним.

5. Недоліком дослідження також вважаємо відсутність актів впровадження, що вказує певною мірою на відсутність зв'язку дисертації з реальними реципієнтами (адресатами), які, з одного боку, могли б оцінити авторські дослідницькі результати з галузевої експертної позиції, апробувати у реальному практичному середовищі, з іншого – сприяти вдосконаленню авторських розробок (зокрема, практичної їх сторони).

6. Наявні у роботі й помилки технічного характеру. Зокрема міститься невідповідність номерів додатків у тексті самим додаткам (стор. 173); лексичні помилки, зокрема вживання словосполучення «наших вчених» (стор. 31), «нашій енциклопедичній літературі» (стор. 35), «нашій державі» (стор. 58, 98), «найкращим критерієм розмежування» (стор. 85); мають місце повтори текстів (зокрема на сторінках 183 і 184 повторюється абзац що починається словами «Обґрунтована необхідність легалізувати...»); неправильне оформлення окремих джерел в списку використаних джерел.

Висновок. Вказані недоліки і зауваження значною мірою зумовлені власною концептуальною позицією опонента та не впливають на загальну позитивну оцінку роботи. Вивчення тексту дисертації, автореферату, ознайомлення з опублікованими науковими працями дисертанта свідчать, що рецензована дисертаційна робота повністю відповідає встановленим сучасним вимогам. Вона є самостійним, закінченим науковим дослідженням актуального теоретичного і важливого практичного наукового напрямку, містить належно обґрунтовані висновки і рекомендації, реалізація яких сприятиме реальному розвитку адміністративного права, митного права, адміністративного судочинства в Україні. Викладені в дисертації теоретичні положення та сформульовані висновки не повторюють наявних у юридичній науковій літературі публікацій і отримані автором самостійно. Опубліковані автором наукові праці та автореферат належним чином відображають зміст дисертації.

На підставі вищезазначеного можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження Реви Владислава Володимировича «Оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів, їх посадових осіб та інших працівників» відповідає вимогам п.п. 11, 13 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а також спеціальності «12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», а його автор заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук з вказаної спеціальності.

Офіційний опонент :

кандидат юридичних наук, доцент,
науковий консультант
Касаційного адміністративного суду у складі
Верховного Суду
« 11 » січня 2021 року



І.В. Пивовар