

До спеціалізованої вченої ради
Д 35.052.19
Національний університет
«Львівська політехніка»

м. Львів, вул. С. Бандери, 12

Відгук

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України Курила Володимира Івановича на дисертацію Решоти Володимира Володимировича «Застосування джерел адміністративного права в судочинстві України», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність обраної теми. Оцінюючи зміст дисертаційного дослідження, слід зазначити, що його тема має актуальний характер як для науки адміністративного права, так і практики правозастосування.

Зміни, що відбуваються у регулюванні адміністративно-правових відносин, потребують перегляду багатьох усталених правових явищ та категорій. Гармонізація законодавства України із правом Європейського Союзу та Ради Європи, реформування судочинства України та зростання впливу судових рішень на адміністративно-правові відносини вимагають нових підходів до розкриття сутності джерел адміністративного права та їх системи.

Питання джерел права завжди було предметом досліджень як теоретиків права, так і фахівців окремих галузей права. Водночас, джерела адміністративного права мають унікальні риси та особливості та потребують окремих наукових пошуків. Адміністративне право, як галузь права, є надзвичайно об'ємним, врегульовує надзвичайно широке коло суспільних

відносин.

Проблемі дослідження джерел адміністративного права присвячено досить значну кількість наукових робіт правознавців радянської доби та пострадянського періоду. Усі вони містять левову частку спільних поглядів, проте наявні і різні погляди на склад джерел адміністративного права. Враховуючи такий стан дослідження питання, існує необхідність аналізу існуючих наукових поглядів з означеної проблеми і окреслення позиції, яка б відповідала сучасному стану суспільних відносин у державі.

Актуальність проблематики дисертаційного дослідження полягає не лише у їх дослідженні у «статистиці», але й в аналізі проблем судового застосування джерел адміністративного права. Це дозволило автору виявити проблеми та недоліки вітчизняного адміністративного законодавства та практики його застосування судами.

Про актуальність дослідження свідчить і той факт, що його проблематика узгоджується із положеннями Стратегії реформування державного управління в Україні, схваленої розпорядженням КМУ від 24 червня 2016 р. № 474/р; Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затверджених постановою Загальних зборів НАПрН України від 3 березня 2016 р. та рекомендацій Ради президентів академій наук України для ВНЗ щодо виконання досліджень за Пріоритетними науковими напрямами досліджень (п. 3.4. Політико-правові науки).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, є досить високим. Дисертант використовує значну кількість праць вітчизняних та закордонних науковців як представників науки адміністративного права та процесу, так і теорії права та інших галузевих юридичних наук, а також значну кількість судових рішень, що характеризує високу обґрунтованість роботи (усього 589 найменувань).

За допомогою методологічної основи, що включає сукупність загальнонаукових і спеціально-юридичних методів пізнання, зокрема

діалектичного, індуктивного та дедуктивного, синтезу та аналізу, системно-структурного, функціонального, компаративного, історичного та історико-правового статистичного, досягнуто мети і завдань дослідження.

Достовірність результатів дослідження не викликає сумнівів та підтверджується комплексністю проведеного дослідження застосування джерел адміністративного права в судочинстві України. Положення дисертаційної роботи ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки дисертаційної роботи є достовірними та обґрунтованими, базуються на теоретичних судженнях автора та аналізі судових рішень в адміністративних справах та справах про адміністративні правопорушення. Дисертаційна робота характеризується новизною наукових підходів до теоретичних та практичних проблем застосування джерел адміністративного права в судочинстві України.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що автор, провівши теоретичне узагальнення, запропонував нове вирішення наукової проблеми щодо застосування джерел адміністративного права в судочинстві України. На основі аналізу наукової літератури, нормативно-правових актів, судових рішень, узагальнення наукових думок автором

вперше: – обґрунтовано, що під джерелом розуміється сукупність загальнообов'язкових нормативно-правових приписів, які містяться в письмовому акті компетентного суб'єкта чи декількох суб'єктів, що створюють, змінюють, зупиняють чи припиняють дію адміністративно-правової норми; – визначено похідні джерела адміністративного права як доповнюючі джерела загальнообов'язкового характеру, що мають на меті конкретизувати, інтерпретувати адміністративно-правову норму, а також змінити, зупинити чи припинити її дію; – запропоновано, поряд із джерелами та похідними джерелами адміністративного права, виокремлювати джерела переконливого характеру, тобто сукупність приписів рекомендаційного значення, що не є обов'язковими для судового правозастосування, проте які суд може брати до уваги при обґрунтуванні застосування адміністративно-

правових норм; – розроблено модель системи джерел, які застосовуються судами в адміністративному судочинстві та при розгляді справ про адміністративні правопорушення; – запропоновано введення у науковий обіг термінів «джерела адміністративного права в судовому застосуванні», а також «застосування джерел адміністративного права в судочинстві»; – виокремлено функції джерел адміністративного права (первинні та похідні); – запропоновано внести зміни і доповнення до КАС України, КУпАП, Закону України «Про судоустрій та статус суддів» із метою розширення можливості застосування, зокрема й похідних джерел права (актів судової влади), удосконалення структури судового рішення щодо розмежування в ньому джерел права, похідних джерел права та джерел переконливого характеру.

удосконалено: – ознаки джерел адміністративного права України; – визначення «судового застосування» як діяльності суду щодо вирішення конкретних судових справ на підставі нормативних приписів, які містяться в джерелах права, що має результатом ухвалення правозастосовного акта у вигляді судового рішення; – визначення «системи джерел адміністративного права» як сукупності взаємопов'язаних нормативно-правових приписів, які об'єктивуються у відповідних формах зовнішнього виразу, становлять єдину ієрархічну структуру та врегульовують адміністративно-правові відносини; – сучасні тенденції розвитку та функціонування системи джерел адміністративного права в Україні; – класифікацію конституційних приписів як джерел адміністративного права; – поділ постанов Верховної Ради України як джерел адміністративного права на оперативні, ратифікаційні, регулятивні, установчі та з питань адміністративно-територіального устрою; – структуру судового рішення, у якому необхідно розмежовувати посилання суду на джерела права, похідні джерела та джерела переконливого характеру.

набуло подальшого розвитку: – співвідношення понять «джерело адміністративного права» і «форма адміністративного права»; – класифікація джерел адміністративного права України; – виокремлення ознак Конституції України, законів України та підзаконних нормативно-правових актів,

міжнародних договорів та судових рішень як джерел адміністративного права; – класифікація законів, підзаконних нормативно-правових актів та міжнародних договорів як джерел адміністративного права; – розмежування місцевих та локальних нормативних актів як джерел адміністративного права; – місце міжвідомчих та міжурядових договорів у системі джерел адміністративного права України; – визначення особливого значення та місця Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї в судовому застосуванні джерел адміністративного права України; – обґрунтування щодо внесення змін та доповнень до КАС України щодо підстав оскарження судових рішень апеляційної інстанції у випадку, коли вони є остаточними, але суперечать правовій позиції Верховного Суду; – пропозиції щодо можливості відкриття провадження Верховним Судом у справах про адміністративні правопорушення у випадках, необхідних для забезпечення єдності судової практики, коли така справа містить виключну правову проблему, що є необхідним для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики.

Необхідно зазначити, що у роботі запропоновано авторську систему джерел адміністративного права та запропоновано модель джерел, які застосовують суди при розгляді адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення (підрозділ 5.2 дисертації та с. 19 автореферату), до якої входять як основні джерела (нормативні акти, міжнародні договори України), доповнюючі джерела (деякі різновиди судових рішень), а також джерела переконливого характеру, тобто приписи рекомендаційного значення, що не є обов'язковими для судового правозастосування, проте які суд може брати до уваги при обґрунтуванні застосування адміністративно-правових норм.

Позитивною стороною дисертації є цілісність дослідження та логічність викладу матеріалу, використання значної кількості судових рішень для аналізу проблем судового застосування джерел адміністративного права.

Привертає увагу правильна літературна мова та стилістика тексту роботи, що робить її легкою для читання, а відтак й зрозумілою для читача.

Заслужують на увагу розгляд дисертантом сучасних тенденцій розвитку системи джерел адміністративного права (с. 77–78 дисертації та с. 21–22 автореферату): їх гармонізація із правом Європейського Союзу та Ради Європи; залишковий вплив радянських підходів до врегулювання адміністративно-правових відносин; зміна та виникнення нових джерел адміністративного права на підставі соціально-економічних перетворень; налагодження субординаційних і координаційних зв'язків між різними видами джерел адміністративного права; посилення ролі судових рішень як похідних джерел права; повільні темпи кодифікації адміністративного законодавства; розширення законодавчого регулювання питань, що визначають правовий статус органів виконавчої влади; відсутність єдиної сучасної концепції проведення адміністративної реформи; законодавчі прогалини у врегулюванні питання співвідношення різноманітних джерел адміністративного права.

Видається достатньо обґрунтованою теза, що застосування актів УРСР та СРСР у судочинстві України як джерел адміністративного права України створює суттєві труднощі для судів. Адже у кожному випадку їх застосування суди мають встановлювати відповідність застосовуваного акта Конституції та законам України. Дисертантом відзначено, що акти УРСР та СРСР загалом не відповідають сучасним тенденціям розвитку держави та її євроінтеграційній парадигмі, а тому потребують повного перегляду та оновлення (с. 189–196 дисертації; с. 14 автореферату).

Наукова і практична цінність дисертації. Аналіз змісту роботи свідчить про самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу і дозволяє констатувати високий науково-теоретичний та прикладний рівень проведеного дослідження. Розроблені дисертантом положення та рекомендації становлять значну науково-практичну цінність, оскільки запропоновано низку змін до кодексів та законів України.

Положення і висновки дисертації можуть бути використані у науково-дослідній сфері, правотворчості, правозастосуванні та в навчальному процесі. Зокрема, у науково-дослідній сфері – для подальшого дослідження проблемних питань із теорії адміністративного права; у законотворчій роботі – при розробленні законопроекту про джерела права, про нормативно-правові акти; при підготовці Адміністративно-деліктного кодексу; удосконаленні Кодексу адміністративного судочинства України; у судовому правозастосуванні – як теоретична база для судового застосування джерел адміністративного права (довідка впровадження Львівського окружного адміністративного суду від 04 вересня 2018 року № 23939/18); у діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та органів професійного самоврядування – у сфері адміністративних правовідносин (довідка про впровадження юридичного управління Львівської обласної державної адміністрації від 27 серпня 2018 року № 90; довідка про впровадження Львівської обласної ради від 30 жовтня 2018 р. № 02-вих-1163); довідка про впровадження Ради адвокатів Львівської області від 16 серпня 2018 року № 97); у навчальному процесі – під час викладання навчальних дисциплін, а також при підготовці підручників і посібників та навчальних курсів «Адміністративне право України», «Адміністративне судочинство» (акт впровадження ПВНЗ «Львівський університет бізнесу і права» від 15 червня 2018 року № 0928); «Адміністративне право України», «Адміністративне судочинство», «Проблеми застосування адміністративними судами практики Європейського суду з прав людини», «Оскарження рішень, дій, бездіяльності контролюючих органів при здійсненні податкового контролю» (акт впровадження Львівського національного університету імені Івана Франка від 12 листопада 2018 року).

Повнота викладу наукових положень дисертації в опублікованих працях. Основні положення дисертаційного дослідження викладено у трьох монографіях (одна з них – одноосібна), у двох навчальних посібниках (один із них одноосібний), 29 наукових статтях, з яких 21 опубліковано у фахових

виданнях України, 8 – у наукових періодичних виданнях інших держав, а також у 14 тезах доповідей на міжнародних наукових та науково-практичних конференціях.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Позитивна оцінка проведеного дисертаційного дослідження не виключає дискусійних положень чи недоліків, зокрема:

1. Автором недостатньо обґрунтовано тезу, що джерела адміністративного права, поряд із матеріальними та процесуальними нормами, містять також процедурні норми на відміну від інших галузей права (с. 53 дисертації; с. 10 автореферату).

2. Дискусійною є позиція дисертанти щодо неможливості включення до джерел адміністративного права адміністративних договорів. Натомість автор відносить їх до так званих «джерел переконливого характеру» (пункт 5.1.2 дисертації). За існуючого стану суспільних відносин у сфері виконавчої влади адміністративні договори та угоди, які є формальним виразом адміністративних послуг, очевидно, відносяться до джерел адміністративного права і не викликають сумніву як такі.

3. У підрозділі 5.1 дисертації доцільно було б більше уваги приділити дослідженню значення природного права, адміністративно-правових прецедентів, адміністративно-правових концепцій та доктрини у системі джерел адміністративного права. Зокрема, адміністративно-правові концепції і доктрини конкретизують та деталізують принципи адміністративного права, і є, власне, правовим базисом, свого роду зачатком правової норми, з якого вона формується і народжується відповідно до об'єктивних умов економічного і соціального розвитку з метою відображення суспільних інтересів. Природно, що такі основоположні ідеї є джерелом адміністративного права, і невключення таких до їх системи робить її неповною.

4. Переважна більшість опрацьованих джерел складають праці вітчизняних та російських вчених. З огляду на полярну зміну концепції

новітнього вітчизняного адміністративного права з репресивного на державно-сервісну слід було б дослідити більше праць європейських науковців з проблематики джерел адміністративного права.

5. Видається не зовсім вдалою внутрішня рубрикація Списку публікацій здобувача за темою дисертації – доцільним було б виділити монографії, праці у вітчизняних наукових виданнях, у т.ч. таких, які опубліковані у виданнях, що включені до міжнародних науково-метричних баз; видання, що опубліковані у зарубіжних наукових виданнях. Така рубрикація відповідає загальноприйнятій практиці відображення цієї інформації у авторефератах дисертацій.

Разом з тим, зазначені недоліки і дискусійні зауваження не мають принципового характеру і ніяк не знижують загальну високу позитивну оцінку дисертації.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам МОН України. Дисертація є завершеною, самостійно підготовленою кваліфікаційною науковою працею, вона має відповідну наукову цінність і позитивне значення для подальшого розвитку адміністративного права і адміністративного законодавства. Положення дисертації знайшли належне відображення в опублікованих дисертантом наукових працях. Висновки, сформульовані у дисертації, можуть стати вагомим внеском у розвиток теорії адміністративного права та процесу, практики правозастосування його норм.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення та результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено згідно зі встановленими вимогами.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що дисертаційне дослідження «Застосування джерел адміністративного права в судочинстві України» є завершеною науковою працею, в якій здійснено теоретичне узагальнення й подано нове вирішення наукової проблеми щодо застосування джерел адміністративного права в судочинстві України. Дисертація відповідає вимогам пп. 10, 12, 13 Порядку присудження наукових

ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. №567, а її автор Решота Володимир Володимирович заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес»; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

Завідувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

В. І. Курило

«11» березня 2019 року

