

До спеціалізованої вченої ради
з присудження наукового ступеня
доктора наук Д 26.236.04
Інституту держави і права імені
В. М. Корецького НАН України

ВІДГУК ОПОНЕНТА

доктора юридичних наук, професора

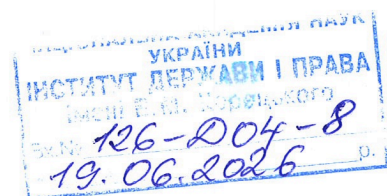
Школика Андрія Михайловича

на дисертацію Тимощука Віктора Павловича на тему:

«Сучасна адміністративно-правова доктрина та практика правового
регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

Актуальність теми дисертаційного дослідження визначається необхідністю переосмислення доктринальних положень адміністративного права, яке зазнало чи не найбільших деформацій протягом радянського періоду нашої історії. За роки незалежності адміністративно-правова доктрина вже істотно оновила свій зміст, незважаючи на «тихий», а нерідко і відвертий опір змінам з боку частини українських адміністративістів із консервативними поглядами.

Як наслідок, така ситуація зумовила досить повільний розвиток національного адміністративного законодавства та відповідної правозастосовної практики. Адже лише сьогодні можна констатувати базове формування в Україні найпотрібніших для суспільства і держави адміністративно-правових інститутів (передусім — загальної адміністративної процедури), які вже чималою мірою відповідають стандартам розвинутих країн, зокрема — держав-членів Європейського Союзу. Поряд із цим, правове забезпечення ряду адміністративно-правових інститутів до цього залишається застарілим та не надто ефективним. Зокрема, це стосується надмірно затягнутого оновлення регулювання звернень і петицій, адміністративно-деліктних відносин та ін.



Дисертаційна робота В. П. Тимощука без усякого сумніву є актуальною як для подальшого формування проєвропейської адміністративно-правової доктрини в Україні, так і для удосконалення відповідного правового регулювання та правозастосування. Робота є певним узагальненим підсумком авторських досліджень, що проводилися протягом тривалого часу, понад двадцять років. Проте викладені у ній пропозиції спрямовані на перспективу, подальший розвиток і удосконалення адміністративно-правової доктрини та практики, хоча, звісно, потребують адекватної реалізації суб'єктами правотворчої діяльності, адміністративного та судового правозастосування.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, їхня новизна та значення. Дисертаційне дослідження В.П. Тимощука характеризується високим науково-теоретичним рівнем та спрямованістю сформульованих висновків і пропозицій на практичне впровадження.

Роботу присвячено досягненню важливої для правової науки, нормотворчої та правозастосовної практики мети – теоретичної розробки основних напрямів розвитку сучасної доктрини і практики правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами, зокрема в інститутах адміністративних послуг та загальної адміністративної процедури, визначення здобутків, перспектив і викликів у впровадженні відповідних інститутів. Коректно визначені завдання та вдало побудована структура дисертації дозволили авторів сформулювати важливі для сучасної науки адміністративного права висновки, що свідчать про досягнення мети дослідження.

Дисертантом використано значний обсяг наукових, нормативних та емпіричних джерел, що дозволило окреслити найбільш важливу та актуальну проблематику, а також запропонувати зміни та доповнення до чинного законодавства про адміністративні послуги та загальну адміністративну процедуру. Вдало обраний методологічний інструментарій дослідження,

об'єднавши загальнонаукові та спеціальні методи й прийоми пізнання, дозволив В.П. Тимощуку всебічно опрацювати порушену проблематику та обґрунтувати власну позицію щодо нагальних до вирішення теоретичних і практичних питань аналізованої тематики.

Структура дисертації обумовлена метою та предметом дослідження. Робота має класичну для цього рівня наукових досліджень структуру та складається з вступу, чотирьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Викладення матеріалу дисертації є логічним і послідовним.

Дослідження розпочинається зі вступу, в якому автор обґрунтовує вибір теми дослідження, окреслює його мету і завдання, концентровано викладає положення, що містять наукову новизну та інші загальні характеристики роботи.

У розділі 1 висвітлено теоретико-методологічні та концептуальні засади оновлення правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами. Від самого початку автор показує себе гідним продовжувачем ідеї людиноцентризму, яку свого часу активно пропагував видатний український адміністративіст, професор В.Б. Авер'янов.

Далі здобувач достатньо детально висвітлює ретроспективу становлення в Україні двох адміністративно-правових інститутів, яких фактично не існувало у радянському варіанті адміністративного права: адміністративних послуг та загальної адміністративної процедури. При тому варто наголосити, що В.П. Тимощук особисто брав найактивнішу участь у становленні цих інститутів як на доктринальному рівні (тут дозволю собі згадати видання 2003 року «Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України»), так і через вагому участь у розробці проєктів ключових законодавчих актів «Про адміністративні послуги» (первинно — «Про управлінські послуги») та «Про адміністративну процедуру» (у початковому варіанті — Адміністративно-процедурного кодексу).

Із викладених у розділі позицій, вважаємо за необхідне виділити та підтримати бачення автора про «спільність відносин та приналежність місцевого самоврядування до галузі адміністративного права» (с. 40 дисертації), що особливо проявляється у відносинах публічної адміністрації з приватними особами, але також у єдиних підходах до правового забезпечення публічної служби в органах державної влади і місцевого самоврядування. На жаль, в Україні свого часу були закладені деформовані підходи з цих питань, зокрема в частині наукового «приєднання» муніципального права до конституційного. Не заперечуючи та навіть акцентуючи особливу роль Конституції України та відповідної галузі права у правовій системі, зазначимо, що німецькі класики адміністративно-правової науки називали адміністративне право конкретизованим конституційним, показуючи їхній тісний взаємозв'язок. У свою чергу, муніципальне право розглядається як одна із підгалузей особливого адміністративного права.

У розділі 2 дисертації аналізується розвиток понятійно-категоріального апарату в сучасній адміністративно-правовій доктрині та правовому регулюванні відносин публічної адміністрації з приватними особами. Актуальність цього розділу зумовлена триваючими істотними розбіжностями у підходах не лише між багатьма представниками науки адміністративного права та дотичних адміністративних наук, а й існуючими відмінностями у чинних законодавчих актах, у яких використовується різна правова термінологія. Такі відмінності вочевидь доцільно зменшувати, а в ідеалі – застосовувати узгоджений на національному рівні понятійно-категоріальний апарат. У цьому напрямі, звісно, було б бажаним, щоб сучасні юридичні терміни «з'явилися» і в Конституції України, тоді б було менше суперечок з цього приводу.

В аналізованому контексті вважаємо за необхідне підтримати бачення В. П. Тимощука, що базується на світовому досвіді, стосовно наступних юридичних категорій:

- подальшого використання поняття «державне управління» лише у класичному значенні відносин підпорядкування (субординації), коли один суб'єкт вирішує долю певного об'єкта або ж має право безпосереднього організуючого впливу на певних суб'єктів (с. 119 дисертації);
- повноцінного застосування в адміністративно-правовій доктрині поняття «публічне врядування» та його чіткого відмежування від вузької категорії «публічне адміністрування» (с. 122 дисертації);
- пропонованого відходу від заснованого на радянській юридичній традиції використання поняття «посадова особа» адміністративного органу та заміну його на «уповноважена особа» адміністративного органу (с. 175 дисертації).
- оновлення термінології Кодексу адміністративного судочинства України (с. 182 дисертації) та й, зрештою, багатьох інших законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів.

Розділ 3 дисертаційного дослідження присвячений основним напрямкам розвитку інституту адміністративних послуг у системі відносин «публічна адміністрація – особа». Становлення та розвиток в Україні саме цього інституту варто розглядати як одну із не надто численних історій успіху нашої держави, до чого істотно доклався автор дисертаційного дослідження.

Свідомо опускаючи детальне висвітлення позитивних аспектів функціонування адміністративних послуг в Україні, що справді за деякими критеріями є ефективнішими за аналогічні інститути у ряді розвинутих держав, виділимо лише кілька моментів, окреслених у цьому розділі роботи.

По-перше, цілком обґрунтованою бачимо авторську критику окремого законодавчого акта – Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», прийнятого у 2021 році із «благими намірами», але без системного підходу до розвитку адміністративного законодавства. Позитивні ж моменти названого Закону, вочевидь, можуть і

повинні бути інтегровані з нормами рамкового Закону України «Про адміністративні послуги».

По-друге, заслуговує на повну підтримку позиція дисертанта, що «не може бути 90 відсотків адміністративних послуг безоплатними» (с. 271 дисертації), як це є сьогодні в Україні. У цьому аспекті надзвичайно важливими є рекомендації здобувача щодо змісту майбутнього законопроекту «Про адміністративний збір» (с. 278 та ін. дисертації), який уже протягом тривалого часу знаходиться на розгляді Верховної Ради України.

У розділі 4 зосереджено увагу на загальній адміністративній процедурі як основі сучасного правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами. Прийнятий після тривалої законодавчої історії Закон України «Про адміністративну процедуру» по суті став ключовим нормативно-правовим актом адміністративного законодавства, адже визначає загальні стандарти для діяльності усіх адміністративних органів і є наскрізним практично для усіх адміністративно-правових інститутів.

Поряд із цим, як до прийняття названого Закону у 2022 році та наступного набуття ним чинності наприкінці 2023 року, так і після цього тривають спроби обмеження впливу його норм та закріплення винятків із сфери дії як безпосередньо у самому Законі, так і в інших законодавчих актах. Тому в роботі чимало положень приділено саме цій історії та аргументам щодо недопущення необґрунтованих винятків у спеціальному законодавстві (с. 341–344 дисертації).

На особливу увагу українського законодавця також заслуговує здійснений дисертантом у підрозділі 4.3 дисертації детальний аналіз співвідношення Закону України «Про звернення громадян» та відповідних норм Закону України «Про адміністративну процедуру». Ця проблематика зумовлена застарілістю багатьох конструкцій ухваленого у 1996 році Закону «Про звернення громадян» і потребує розсудливого підходу до його нової

редакції з огляду на важливість інститутів звернень та петицій для повноцінної реалізації конституційних прав громадян.

Останній підрозділ 4.4 аналізованого розділу присвячений окресленню поточного стану та перспектив удосконалення адміністративно-процедурного законодавства, як загального, так і рамкового та спеціального. У цьому контексті цілком виправданою вважаємо постановку питання про побудову більш чіткої системи законодавства, і можливе «поглинання» Законом України «Про адміністративну процедуру» існуючих рамкових законів, спрямованих передусім на регулювання господарської діяльності («Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», або ж принаймні усього процедурного регулювання з них (с. 392 дисертації). Безумовно, що нормативна реалізація такого підходу вимагатиме чималих зусиль науковців, розробників та представників українського парламенту, однак існуюче багаторівневе правове регулювання об'єктивно є надмірно ускладненим.

Наприкінці, позитивно характеризує рецензовану роботу ґрунтовний аналіз виявлених на цьому етапі недоліків окремих норм самого загального Закону України «Про адміністративну процедуру». Зокрема, тут виділимо викладену в роботі логіку внесення змін до статей 32 та 75 цього Закону (с. 405 дисертації), які в існуючій редакції не можуть бути ефективно реалізовані на практиці.

Важливими у теоретичному та практичному аспектах є також інші висновки та пропозиції, розроблені у дисертації В.П. Тимощука. Більшість із них варто та необхідно реалізувати у правотворчій та правозастосовній діяльності.

Ступінь обґрунтованості висновків, рекомендацій та наукових положень, які сформульовані у дисертації, є адекватним, пропозиції розроблено на високому науково-теоретичному рівні з урахуванням чинних

загальноєвропейських правових стандартів, практики їх застосування та комплексного наукового підходу до подолання наявних проблем адміністративно-правового забезпечення відносин публічної адміністрації з приватними особами.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження полягає у тому, що сформульовані у дисертаційному дослідженні положення, зроблені узагальнення, висновки та пропозиції мають загальнотеоретичне і прикладне значення для науки адміністративного права, правотворчої діяльності й практики діяльності публічної адміністрації України. Вони можуть бути використані у законопроектній, нормотворчій та правозастосовній діяльності, а також у навчальному процесі при викладанні дисциплін публічно-правового циклу.

Повнота викладу положень дисертації у наукових публікаціях, зарахованих за темою дисертації. Детальне ознайомлення з текстом дисертації та опублікованими працями за її тематикою свідчить про те, що основні результати дисертаційного дослідження висвітлено у численних наукових публікаціях, кількість та якість яких відповідають закріпленим нормативним стандартам. Загальна кількість задекларованих у роботі авторських публікацій становить 56, у тому числі 4 – у періодичних виданнях, включених до категорії «А» Переліку наукових фахових видань України та проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та Scopus

Аналіз тексту дисертації свідчить про відсутність порушень принципів та правил академічної доброчесності, а також про дотримання вимог статті 42 Закону України від 5 вересня 2017 р. «Про освіту». Роботу виконано здобувачем самостійно, усі сформульовані положення й висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень, посилання на джерела наукової, нормативної, аналітичної тощо інформації оформлено коректно. Джерельна база відповідає тематиці дослідження та сприяє формуванню належним чином аргументованих висновків.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації.

Незважаючи на згадані здобутки дисертанта й надаючи загальну позитивну оцінку дисертаційному дослідженню, варто вказати на окремі недоліки, що містяться у тексті роботи, та вимагають додаткового пояснення:

Предметом дослідження є теорія та практика сучасного правового регулювання відносин між публічною адміністрацією та приватними особами в Україні, зокрема в інститутах адміністративних послуг та загальної адміністративної процедури. Таким чином, здобувач зосередив свою увагу на двох названих адміністративно-правових інститутах. Однак задекларована тема дисертаційного дослідження є значно ширшою, охоплюючи інші сфери відносин публічної адміністрації з приватними особами (інспекційну, деліктну). Тому робота лише б виграла, якби у ній більше уваги було приділено названим сферам правового регулювання адміністративних правовідносин. Тут варто додати, що окремі їх аспекти, зокрема, у частині перспективи окремого розділу про інспекційні провадження в Законі «Про адміністративну процедуру» (с. 109, 407 дисертації), про новий Кодекс України про адміністративні проступки (с. 416 дисертації), у роботі усе ж таки є. Поза тим, зрозуміло, що обсяг дисертаційного дослідження не може бути надмірно широким.

Підтримуючи переважну більшість підходів здобувача щодо понятійно-категоріального апарату адміністративного права, звернемо увагу на окремі дискусійні терміни. По-перше, у роботі прослідковується ототожнення «держави» і «публічної адміністрації» (наприклад, с. 50), що не може бути виправданим з огляду на різний зміст понять та наявність різних гілок влади. По-друге, автор послуговується доволі поширеними в українській правовій літературі категоріями «належного» урядування та адміністрування, що стало наслідком подвійного перекладу через російську мову («надлежащее») категорій good governance та good administration. Тут лише звернемо увагу, що в офіційному перекладі преамбули Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом цілком коректно застосовано термін «добре

врядування». По-третє, використання категорії радянського адміністративного права «юридично значущі дії» (с. 165 дисертації), яке було використане у чинній дефініції адміністративного акта в Законі України «Про адміністративну процедуру», - завжди вимагатиме додаткових пояснень та розмежування із дотичними термінами, і названої конструкції можна було б уникнути.

Вважаємо помилковою сформульовану кілька років тому і відображену в дисертації (с. 352) авторську позицію, що фінансовий контроль Державної аудиторської служби України за діяльністю органів виконавчої влади не належить до предмету Закону України «Про адміністративну процедуру», адже це відносини «орган виконавчої влади – орган виконавчої влади». Здобувач посилається, зокрема, на те, що у діяльності названого органу йдеться про функцію внутрішнього фінансового контролю. Однак саме у цьому випадку пропонується аргументація базується на неповноті правильній класифікації, адже у цих відносинах йдеться про контроль, хоч і у межах виконавчої влади, однак поза організаційною ієрархією контролюючого та контрольованого органів. В адміністративно-правовій доктрині такий вид контролю називають надвідомчим або ж позаієрархічним. Позбавляти ж органи публічної влади в інспекційних адміністративних провадженнях, передбачених процедурним законом прав і гарантій не має особливого сенсу, адже це може зашкодити публічному інтересу.

Найцікавіше, що погляди В. П. Тимошука у цьому питанні певною мірою еволюціонували і у висновках міститься фактично протилежна до попередньо описаної позиції теза: «потрібно враховувати ситуації, коли органи державної влади, органи місцевого самоврядування у статусі юридичної особи вступають в певні відносини з адміністративними органами, нарівні з іншими юридичними особами, наприклад, при отриманні адміністративних послуг чи в інспекційних відносинах. На такі відносини також поширюється ЗАП (с. 442 дисертації).

Загальна оцінка дисертаційної роботи та її відповідність встановленим вимогам. Варто зазначити, що висловлені критичні зауваження мають дискусійний або рекомендаційний характер, вони не знижують у цілому високу наукову та практичну значущість отриманих результатів дослідження та не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Тимощука Віктора Павловича на тему «Сучасна адміністративно-правова доктрина та практика правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами»,

Робота виконана на високому науково-теоретичному рівні, є завершеною та самостійною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретну наукову проблему, яка має суттєве значення для науки та практики адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішення досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів, а також за оформленням відповідає усім встановленим вимогам. Її результати належним чином відображено в опублікованих працях, які розміщено у наукових виданнях відповідного наукового спрямування.

Таким чином, наведене дає підстави вважати, що дисертаційне дослідження Тимощука Віктора Павловича на тему «Сучасна адміністративно-правова доктрина та практика правового регулювання відносин публічної адміністрації з приватними особами», за змістом та оформленням відповідає спеціальності 12.00.07 –адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261 (зі змінами), та вимогам Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17

листопада 2021 р. № 1197, а її автор – Тимошук Віктор Павлович заслуговує на присудження наукового ступеня доктора наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Опонент:

професор кафедри адміністративного
та фінансового права
Львівського національного
університету імені Івана Франка,
доктор юридичних наук, професор



Андрій ШКОЛИК

16.06.2026

