

*До спеціалізованої вченої ради К 26.130.03
у ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»
(03113, м. Київ, вул. Табірна, 30-32).*

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, доцента

Дідича Тараса Олеговича

на дисертацію Костюк Наталії Петрівни на тему:

**«Застосування норм права органами виконавчої влади в Україні:
питання теорії і практики», представлену на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія
держави і права; історія політичних і правових учень**

Дисертаційне дослідження Костюк Н.П. на тему: «Застосування норм права органами виконавчої влади в Україні: питання теорії і практики» стосується однієї з найактуальніших тем у вітчизняній науці теорії держави і права, що зумовлено наступним. По-перше, право є особливим соціальним явищем, яке націлене на досягнення певного правового ефекту, розраховане на належне сприйняття суб'єктами права змісту і смислу правових норм та подальше коригування їх поведінки відповідно до встановлених правом вимог. Відповідно наукові дослідження питань застосування правових норм, в тому числі і органами виконавчої влади в Україні, мають важливе значення в аспекті забезпечення як належного розуміння і сприйняття суб'єктами права змісту і смислу правових норм, так і їх державно-владного застосування по відношенню до конкретних життєвих випадків та конкретних осіб. По-друге, оскільки право за своєю сутністю є явищем системного плану, що складається з комплексу загальних, неперсоніфікованих норм загальнообов'язкового характеру, відповідно воно потребує індивідуалізації свого впливу на суспільні відносини, де особливу

роль відіграє саме інститут застосування права, забезпечуючи розгляд конкретних життєвих ситуацій та прийняття тих правозастосовних рішень уповноваженими суб'єктами (в тому числі і органами виконавчої влади), які забезпечать органічний взаємозв'язок загального та індивідуального правового регулювання. Тому наукове дослідження питань теорії та практики застосування норм права органами виконавчої влади в Україні має принциповий характер, оскільки стосується забезпечення належного функціонування як загального, так і індивідуального правового регулювання, становитиме основу ефективності права, його реальності, недопущення надмірної його декларативності та недієвості. По-третє, актуальність дослідження питань теорії та практики застосування норм права органами виконавчої влади в Україні посилюється поточними процесами реформування системи органів виконавчої влади в Україні, проведенням чергових адміністративної та правової реформ. Результати такого дослідження мають в перспективі бути закладені в основу зазначеного реформування, які мають бути засновані насамперед на концепціях удосконалення правотворчості та правозастосування, що здійснюються вказаними суб'єктами, а не на політичних, корпоративних амбіціях чи суб'єктних уподобаннях. По-четверте, сучасний стан наукового дослідження питань теорії та практики застосування норм права органами виконавчої влади в Україні має досить різновекторний характер та представлений переважно в наукових працях вчених галузевих юридичних наук (наук конституційного, адміністративного права). Застосування норм права як явище теоретико-правового плану на дисертаційному або монографічному рівні досліджувалось ще у 90-х роках минулого століття, що потребує відповідного переосмислення на рівні теорії держави і права з урахуванням поточних політико-правових змін.

Окрім того, практична потреба наукового дослідження вказаної тематики дисертаційної роботи обумовлена недоліками сучасної правозастосовної діяльності органів виконавчої влади в Україні, високим

рівнем судового оскарження правозастосовних актів зазначених суб'єктів, відсутністю єдиних науково обґрунтованих правил і прийомів здійснення ними правозастосовної діяльності. Вказані обставини підтверджують необхідність наукового дослідження та переосмислення насамперед теоретико-правових аспектів застосування норм права органами виконавчої влади в Україні, що в подальшому має сприяти належній науковій розробці практичних висновків і рекомендацій щодо вдосконалення практики правозастосування в діяльності органів виконавчої влади в Україні.

В роботі автором грамотно сформульовано об'єкт дослідження, визначено предмет, яким є теоретико-правові та практичні аспекти застосування норм права органами виконавчої влади в Україні. Дослідження теоретико-правових та практичних аспектів застосування норм права органами виконавчої влади в Україні надало змогу автору:

- обґрунтувати сутність і зміст застосування норм права, дослідити управлінську та юридичну природу застосування норм права, тим самим розкрити історіографічні аспекти предмету дослідження (підрозділ 1.1);
- дослідити трансформацію методологічних підходів до застосування норм права та з'ясувати функціональні можливості складових методологічної основи дослідження, таким чином вивчити методологічні аспекти дисертаційної роботи (підрозділ 1.2);
- узагальнити ознаки і принципи застосування норм права, таким чином здійснивши аналіз предмету дослідження на категоріальному рівні (підрозділ 1.3.);
- проаналізувати особливості правового статусу органів виконавчої влади України як суб'єктів застосування норм права; визначити особливості процесу застосування норм права органами виконавчої влади та охарактеризувати зміст його стадії; з'ясувати особливості актів застосування норм права органів виконавчої влади в Україні, таким чином автором розкрито загальнотеоретичні аспекти предмету дослідження крізь призму їх

суб'єктного, процесуального та документального виміру (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3);

- виокремити та обґрунтувати положення, які стосуються виміру ефективності практики застосування норм права, а також визначити проблемні питання й напрямки удосконалення роботи органів виконавчої влади в Україні; виокремити та обґрунтувати шляхи вдосконалення практики застосування норм права вказаними суб'єктами, що дозволило автору розкрити практичну складову предмету дисертаційного дослідження (підрозділи 3.1 та 3.2).

Все це підтверджує виконання автором поставлених завдань дослідження та досягнення його мети – встановлення теоретико-правових та практичних основ застосування норм права органами виконавчої влади в Україні, визначення критеріїв його ефективності та шляхів удосконалення практики реалізації.

Належне та усестороннє дослідження дисертанткою вказаних питань теорії і практики застосування норм права органами виконавчої влади в Україні свідчить про комплексність та цілісність дисертаційної роботи.

Окрім того, дисертація Костюк Н. П. має новаторський характер, оскільки містить в собі елементи наукової новизни. В роботі автором вперше у вітчизняній науці зроблена спроба провести комплексне теоретико-правове дослідження застосування норм права органами виконавчої влади в Україні, встановити шляхи підвищення ефективності практики його здійснення. Дисертанткою проведено дослідження значного кола питань, авторські висновки та узагальнення, одержані наукові результати відзначаються високим рівнем наукової новизни і надають можливість характеризувати наукове дослідження як таке, що має завершений та самостійний характер і вносить значний вклад у наукове дослідження інституту застосування правових норм. Положення наукової новизни отриманих результатів автором справедливо структуровано на ті, що отримані вперше, ті, що удосконалено, і ті, що дістали подальшого розвитку. Найбільш важливе значення з

теоретичної та практичної точок зору мають положення наукової новизни, що стосуються:

- обґрунтування необхідності поєднання ідей психологічної, соціологічної, нормативістської та природної шкіл праворозуміння при розгляді застосування норм права, яке має юридичну й управлінську природу;

- пропозиції запровадити систему оцінювання ефективності застосування норм права органів виконавчої влади (key performance indicators (KPI), Common Assessment Framework (CAF)) в Україні;

- проведеного узагальнення принципів застосування норм права органами виконавчої влади;

- розуміння функціональних можливостей методології наукового дослідження застосування норм права;

- теоретичних положень щодо визначення поняття та особливостей структури акта застосування норм права органів виконавчої влади, який має подвійну юридично-управлінську природу;

- пропозиції щодо напрямів удосконалення законодавства України, яке регулює правозастосовну діяльність органів державної виконавчої влади та практики застосування норм права тощо.

Належний ступінь обґрунтованості і достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій дослідження Костюк Н. П. ґрунтується на успішному використанні дисертантом методологічного інструментарію юридичної науки. Заслуговує на підтримку не лише визначена автором методологія дослідження, яка складається з широкого кола філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціальних методів і підходів наукового пізнання правових явищ, які в результаті допомогли повно та об'єктивно дослідити питань теорії та практики застосування норм права органами виконавчої влади в Україні, але і проведена автором робота у підрозділі 1.2, яка стосується аналізу методологічної основи дослідження феномену застосування норм права, особливо в частині трансформації методологічних

підходів до його вивчення, обґрунтування функціональних можливостей широкого кола методологічних підходів та методів дослідження як кожного окремо, так і у їх поєднанні. В результаті автором цілком обґрунтовано розкрито функціональні можливості методології наукового дослідження застосування норм права шляхом поєднання принципів наукового пізнання, методологічних підходів і світоглядних (філософських), загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового дослідження, що забезпечують всебічність і комплексність наукового дослідження теоретико-прикладних засад застосування норм права.

Структура наукового дослідження характеризується логічною будовою, оскільки в дисертаційній роботі автором фактично розкриваються чотири блоки питань: історико–методологічні (підрозділи 1.1, 1.2); категоріальні (підрозділ 1.3); загальнотеоретичні, в межах яких розкрито суб'єктні, процесуальні та документальні аспекти предмету дослідження (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3) та практичні (підрозділи 3.1, 3.2).

У вступі автором цілком обґрунтовано доведено актуальність теми дисертаційного дослідження, визначено мету і завдання дослідження, сформульовано об'єкт, предмет і методи, що застосовані в процесі проведення наукового дослідження, визначено положення, які виносяться на захист та підтверджують наукову новизну одержаних результатів тощо.

У змісті першого розділу дисертаційної роботи автором розкрито історіографічні аспекти дослідження застосування норм права як різновиду юридичної діяльності, де на підставі аналізу історії правової думки охарактеризовано особливості становлення світоглядних і наукових підходів до характеристики застосування правових норм, виокремлено і розкрито сучасний стан його наукового дослідження. В якості підсумку автором розкрито природу застосування норм права та доведено, що розглядати застосування норм права слід, поєднуючи ідеї основних підходів до розуміння поняття «застосування норм права», які засновані на положеннях психологічної, соціологічної, нормативістської та природної шкіл

праворозуміння. Засновуючись на виокремлених перевагах положень вказаних шкіл праворозуміння, дисертанткою встановлено функціональні можливості методів наукового дослідження, які справедливо було структуровано на окремі блоки (світоглядні, загальнонаукові та спеціально наукові). Заслуговує на підтримку сформульовані автором положення, які стосуються особливостей методологічної основи наукового дослідження застосування норм права щодо подальшої деідеологізації наукового дослідження, врахування наступності наукових поглядів, обґрунтовано наголошено на принциповості трансформації методологічної основи дослідження.

На підставі аналізу сформованих в юридичній літературі поглядів на питання поняття та ознак застосування правових норм, дисертанткою справедливо та обґрунтовано уточнюється визначення поняття «застосування норм права». Важливого значення має проведене автором узагальнення поглядів вчених на питання принципів застосування правових норм, під якими автор розуміє «цілісну систему загальних, керівних засад, які виконують функцію загально-нормативних орієнтирів і виступають як загальнообов'язкові вимоги до застосування норм права». Складність та багатоаспектність принципів застосування норм права дозволили автору виокремити їх різновиди та охарактеризувати їх зміст.

Другий розділ дисертації стосується питань правового статусу органів виконавчої влади як суб'єктів правозастосування, процесу здійснення ними правозастосування та актів, як документального виразу результатів правозастосування. Автором проведено аналіз положень чинного законодавства України, якими закріплено правовий статус органів виконавчої влади України, що здійснено фактично в межах проблематики їх прав і обов'язків в сфері правозастосування, а також юридичної відповідальності, до якої вони можуть бути притягнені у випадку порушення прав чи свобод інших осіб, їх інтересів, перевищення повноважень, неналежного виконання своїх обов'язків. Варто відзначити критичність такого аналізу, що дозволило

дисертантці виокремити ряд недоліків правового забезпечення статусу органів виконавчої влади як суб'єктів правозастосування. На підставі вивчення доктринальних підходів до розуміння процесуальності та процедурності правозастосування, їх узагальнення автором удосконалено періодизацію процесу правозастосування шляхом виокремлення таких стадій як: 1) встановлення фактичних обставин справи; 2) юридична кваліфікація фактичних обставин справи; 3) вирішення юридичної справи. В роботі було деталізовано їх зміст та наголошено на недоліках існуючої практики правозастосування, які стосуються процесу його здійснення. Заслуговує на позитивну оцінку проведена автором робота, яка стосується вивчення особливостей актів правозастосування органів виконавчої влади в Україні. Цікавими є висновки дисертантки про подвійну природу таких актів: по-перше, управлінську, яка виявляється в тому, що акт застосування норм права обумовлений існуванням управлінської матерії, яка впливає на об'єкт управління саме через акти застосування; по-друге, юридичну природу, тому що будь-який акт застосування приймається на основі й задля виконання законів.

Третій розділ дисертації стосується практичних питань застосування норм права органами виконавчої влади в Україні. Цікавими є пропозиції автора щодо характеристики ефективності застосування норм права органів виконавчої влади як результату діяльності суб'єктів застосування норм права, який полягає у досягненні певного правового ефекту, його відповідності нормам права. Заслуговують на увагу запропоновані автором на підставі аналізу статистики звернень громадян до обласних державних адміністрацій у Вінницькій, Київській, Харківській та Львівській областях упродовж 2007, 2008, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 років виміри ефективності застосування норм права. Досить новаторськими є ідеї дисертантки про імплементацію практики Європейського Союзу щодо оцінки ефективності застосування норм права органами виконавчої влади, а саме запровадження системи оцінювання ефективності застосування норм права

органів виконавчої влади (key performance indicators (KPI), Common Assessment Framework (CAF)). Принципове значення мають запропоновані автором напрями вдосконалення законодавства, що регламентує правозастосовну діяльність органів виконавчої влади України, а також практики їх правозастосовної діяльності.

У висновках автором за результатами проведеного дослідження викладено найбільш важливі науково-теоретичні положення, які дійсно відображають зміст дисертаційного дослідження, результати використання різних методологічних прийомів дослідження, авторські ідеї, які засновані на дослідженому емпіричному матеріалі.

Теоретичне і практичне значення одержаних результатів дослідження полягає у тому, що викладені в дисертації положення, узагальнення та висновки можна використати у науково-дослідній роботі; практичній сфері; навчальному процесі та у правовиховній роботі.

Список використаних джерел складається з 302 найменувань, які використані автором в процесі підготовки дисертаційного дослідження, відображені у змісті дисертації, оформлені відповідно до встановлених вимог.

Дисертаційна робота Костюк Н.П. є комплексною, самостійною та завершеною науковою працею, в якій вперше у вітчизняній юридичній науці встановленні теоретико-правові та практичні основи застосування норм права органами виконавчої влади в Україні, визначенні критерії його ефективності та шляхи удосконалення практики реалізації. Результати роботи, що належним чином апробовані на науково-практичних конференціях, мають достовірний характер та можуть бути застосовані в процесі удосконалення правового регулювання і практики застосування норм права органами виконавчої влади в Україні.

Позитивно оцінюючи та відзначаючи належний рівень підготовки дисертаційної роботи, високий рівень наукової новизни результатів дослідження Костюк Н. П., слід відзначити, що як і будь-яке творче

дослідження, присвячене аналізу дискусійних проблем юриспруденції, воно викликає певні зауваження, які можуть бути сприйняті як уточнення авторської позиції.

1. У підрозділі 1.3 автором зроблено суттєвий внесок у розробку понятійно-категоріального апарату юридичної науки, зокрема запропоновано уточнене визначення поняття «застосування норм права» як *«організаційно-правового, управлінського, творчого процесу, метою якого є розгляд і вирішення різноманітних індивідуальних справ, що мають юридичне значення, який регламентується спеціальними процедурно-процесуальними нормами та підпорядковується певним принципам (верховенству права, законності, доцільності, ефективності, обґрунтованості, справедливості, гуманності), здійснюється компетентними державними органами, уповноваженими на це громадськими об'єднаннями або їх посадовими особами, в результаті якого створюється акт застосування норм права, тобто приймається рішення у конкретно-індивідуальній справі, є складовою здійснення прав і свобод особи та спрямований на захист законних інтересів особи»*. Зазначене визначення автором віднесено і до положень наукової новизни, яке викладене в частині такого, що «вперше уточнене». Варто в цілому підтримати таку ініціативу дисертантки та відзначити високий рівень запропонованого визначення, який заснований на виокремлених та охарактеризованих автором ознаках застосування норм права. Однак, окремі складові такого визначення є досить дискусійними та потребують уточнення зі сторони дисертантки. Зокрема, застосування норм прав не завжди є *«управлінським процесом»*, оскільки може мати і розпорядчий, організаційно-господарський та інший характер. Його метою є не лише *«розгляд і вирішення різноманітних індивідуальних справ»*, оскільки вирішуватись можуть і колективні справи, приватні та публічні тощо. Варто погодитись, що застосування норм права *«підпорядковується певним принципам (верховенству права, законності, доцільності, ефективності, обґрунтованості, справедливості, гуманності)»*, однак цей перелік

принципів не є вичерпним, його варто було б доповнити принципами офіційності, професійності, оперативності тощо. Теж саме стосується і характеристики застосування норм права як *«складової здійснення прав і свобод особи та спрямованого на захист законних інтересів особи»*, що є неповним, оскільки застосування норм права стосується також і забезпечення належного виконання обов'язків суб'єктами права.

Так само досить дискусійним є віднесення вказаного положення до положень наукової новизни, яке *«вперше уточнене»*. Доцільніше було б його зазначити в якості такого, що удосконалене.

2. В роботі автором комплексно розкрито функціональні можливості світоглядних, загальнонаукових та спеціально наукових методів дослідження питань теорії та практики застосування норм права органами виконавчої влади в Україні. Однак, на стор. 210 дисертації автором в якості одного із загальних висновків зазначається про те, що *«запропоновано застосування системного підходу в юридичному аналізі й побудові систем правозастосування»* (стор. 210). Сама ідея в цілому є цікавою та варта підтримки. Однак із змісту дисертації остаточно залишилось не до кінця зрозумілим, в чому саме є переваги системного підходу в юридичному аналізі систем правозастосування (хоча у підрозділ 1.2. автор зазначає і про системний метод, і про системний підхід, і про системний аналіз, і про принцип системності дослідження – стор. 51, 52, 53) і в чому саме полягає *«системний критерій ефективності»* як вимір правозастосування органів виконавчої влади в Україні» (стор. 213).

3. З наукової і практичної точок зору є важливими і корисними результати дослідження критеріїв виміру ефективності застосування норм права, що проведено автором у підрозділі 3.1. Дисертанткою виокремлено критерії виміру ефективності застосування норм права, які представлено у вигляді конкретної системи, надана їх характеристика. Вважаємо, що положення, які стосуються критеріїв виміру ефективності застосування норм права варто було б відобразити у вигляді відповідного положення наукової

новизни одержаних результатів, а вже запропонована дисертанткою їх характеристика мала б увійти до відповідного положення висновків по дисертації.

4. Третій розділ роботи стосується практичних аспектів застосування норм права органами виконавчої влади в Україні, зокрема аналізу проблем виміру ефективності правозастосування, а також встановлення шляхів посилення ефективності його здійснення. Цілком справедливими є висновки, зроблені дисертанткою, щодо удосконалення правового забезпечення правозастосування вказаних суб'єктів та практики його здійснення. Однак, зміст третього розділу значно був би посилений, якби дисертанткою було підняте питання концептуалізації реформування системи правозастосування в Україні в цілому, складовою якої було б удосконалення правозастосування органів виконавчої влади в Україні. Оскільки зміни у функціонуванні окремих суб'єктів правозастосування не завжди можуть в цілому удосконалити всю сферу правозастосовної діяльності, яка потребує посилення концептуалізації реформування, його комплексного проведення та побудови нової моделі застосування норм права, яка була б органічно пов'язана з оновленими системами правотворення та правотлумачення. Окрім того, в контексті подальших наукових досліджень теоретико-правових та практичних аспектів застосування норм права органами виконавчої влади в Україні дисертантці доцільно більше уваги приділити питанням їх місця і ролі в системі суб'єктів правозастосування, координації та синхронізації правозастосовної діяльності з іншими суб'єктами правозастосування тощо.

Зазначені вище зауваження та рекомендації не мають принципового характеру та не занижують загальної позитивної оцінки роботи, оскільки націлені на уточнення позиції автора з деяких спірних питань. Вважаємо, що дисертація Костюк Н. П. присвячена дослідженню важливої з теоретичної та практичної точки зору проблематики. Вона зроблена на високому професійному рівні, вміщує обґрунтовані пропозиції, націлені на підвищення ефективності застосування норм права органами виконавчої влади в Україні.

Автореферат відображає основні положення дисертаційної роботи, наукові публікації свідчать про належний рівень апробації наукових ідей автора. Результати дисертаційного дослідження Костюк Н.П. створюють фундамент для подальших наукових розробок проблем застосування правових норм, що надає змісту дисертаційної роботи перспективного значення.

Вважаємо, що дисертаційне дослідження на тему: «Застосування норм права органами виконавчої влади в Україні: питання теорії і практики» відповідає спеціальності 12.00.01 — теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень, а також вимогам, що висуваються до кандидатських дисертацій, визначених п. 9, 11, 12, 13 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 року № 567 зі змінами, а його автор – Костюк Наталія Петрівна, заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за вказаною спеціальністю.

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ

Професор кафедри теорії права та держави

Юридичного факультету

Київського національного університету

імені Тараса Шевченка,

доктор юридичних наук, доцент

Т. О. Дідич

ПІДПИС
ВЧЕННИЙ СЕ
КАРАУЛЬНА
10.01

