

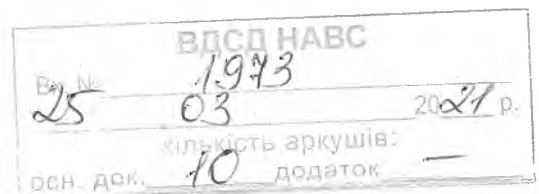
ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора Шатрави Сергія Олександровича на дисертаційну роботу Парагайло Віталія Олександровича «Адміністративно-правове регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження

Проблема повернення культурних цінностей є однією з найделікатніших та найскладніших сфер міжнародного співробітництва. Культурні цінності стали об'єктом уваги світового товариства. Процес збереження пам'яток культури в державі, а також всі можливі процедури з їх обліку, перевезення, ввезення, вивезення, тимчасове вивезення та повернення, правове регулювання як в межах національного, так і міжнародного законодавства, є однією із складових національної безпеки кожної держави та світової спільноти в цілому.

Тримаючи курс на європейську інтеграцію, наша держава бере на себе зобов'язання дотримуватися не тільки міжнародного договорів та конвенцій у сфері обігу культурних цінностей, а й наявних загальноєвропейських норм у вказаній царині. Більше того, важливим постає питання вироблення єдиних уніфікованих процедур щодо вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей. Особливої актуальності набуває зазначена проблематика в умовах сьогодення для України. Окупація та анексія частини території мають значну кількість негативних наслідків, одним із яких є те, що велика частина культурних цінностей фактично перебуває на сьогодні поза правовим впливом нашої держави, хоча з юридичної точки зору знаходяться на території України.



На сьогодні в нашій державі спостерігається недостатньо належний рівень правового регулювання здійснення адміністративних процедур, зокрема і у сфері обігу культурних цінностей. Наслідком такого стану речей є те, що реалізація вказаного процесу залишається не у повному обсязі відкритою та прозорою, відсутність чіткий алгоритм дій під час вивезення (тимчасового вивезення), ввезення (тимчасового ввезення) та повернення культурних цінностей.

Яскравим прикладом неврегульованості процедури повернення культурних цінностей в Україну є проблема «скіфського золота». Відсутність розробленого та дієвого алгоритму адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей, повного реєстру таких об'єктів, і як наслідок неузгодженість процедури повернення культурних цінностей в Україну, має наслідком перебування багатьох визначних та важливих з історичної, культурної, наукової точки зору об'єктів поза межами нашої держави.

Саме тому дослідження адміністративних процедур щодо вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей є одним із завдань юридичної науки та практики, яке потребує об'єктивного та комплексного вирішення.

Дисертаційна робота В.О. Парагайло поглиблює і доповнює існуючий масив знань у відповідній сфері, а викладені вище обставини підкреслюють актуальність, своєчасність, суспільну значимість та важливість дослідження порушеної проблематики.

Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Дисертаційне дослідження В.О. Парагайло ґрунтується на використанні сучасної методології пізнання складних правових явищ, яка передбачає поєднання як загальнонаукових, так і спеціальних наукових методів, зокрема таких як діалектичний, формально-догматичний, порівняльно-правовий, логіко-семантичний, методи аналізу, синтезу, індукції, дедукції тощо. Їх застосування визначило логічну побудову дисертації та дозволило

послідовно й науково обґрунтовано реалізувати мету і завдання, поставлені на початку дослідження.

Безсумнівною перевагою роботи є використання великого обсягу нормативно-правових актів, як законодавчих, так і підзаконних, загальнотеоретичних наукових праць українських та зарубіжних вчених, розробок фахівців у галузі теорії права, адміністративного права, державного управління, офіційних статистичних матеріалів органів публічної влади.

Дисертант поставив перед собою досить важливу мету, яка полягає в тому, щоб на підставі критичного опрацювання наявних наукових розробок, теоретико-методологічних засад, норм чинного законодавства України та зарубіжних країн розкрити адміністративно-правове регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей.

Відповідно до головної мети дослідження чітко сформульовані основні завдання наукової роботи. Слід зазначити, що крім суто наукового значення, цілі дисертаційного дослідження передбачають аналіз та внесення пропозицій до законодавства України, вдосконалення окремих напрямів здійснення державної політики у сфері обігу культурних цінностей в Україні.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів

Результатам дисертаційного дослідження В.О. Парагайло властива достатня наукова новизна, що проявляється як в обґрунтуванні підходів до вирішення поставлених дисертантом проблем теоретичного і прикладного характеру, так й у змісті самих цих проблем. Робота є одним з перших комплексних монографічних досліджень, що розкриває адміністративно-правового регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей в умовах інституційних та нормотворчих змін сучасного періоду.

Дисертант вміло та коректно аналізує праці вчених-юристів відповідних галузевих наук, у тому числі проводить ґрунтовний аналіз підходів вчених-адміністративістів, які займалися питаннями правового

регулювання обігу культурних цінностей; формулює основні правові категорії у сфері обігу культурних цінностей шляхом авторського визначення понять «систематизація суб'єктів у сфері обігу культурних цінностей», «адміністративні процедури ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей в Україну», «міжнародно-правова охорона культурних цінностей», «міжнародні стандарти у сфері охорони культурних цінностей»; пропонує низку змін до чинного законодавства України, а також обґрунтовує позицію щодо необхідності інституційних реформ у досліджуваній сфері.

Використаний під час роботи над дисертацією матеріал свідчить про опрацювання автором здобутків науки сучасного адміністративного права та відповідних прикладних знань. Так, дисертантом опрацьовані численні нормативно-правові, наукові та науково-публіцистичні джерела (список використаних джерел складається із 237 найменувань), що забезпечує, в свою чергу, достовірність отриманих науково-практичних результатів.

Про обґрунтованість здійснених досліджень та їх застосування свідчить практичне впровадження як у освітній процес, так і правозастосовну діяльність.

Все це дозволяє стверджувати, що в роботі В.О. Парагайло забезпечено належний рівень об'єктивності та достовірності результатів дисертаційного дослідження. Більшість положень висновків і практичних рекомендацій, сформульованих автором, кореспондують завданням дисертаційного дослідження, є новими та належним чином обґрунтованими й апробованими, а також достатньо повно викладені в опублікованих здобувачем працях.

Використовуючи наукові доробки вчених-адміністративістів, автор сформулював власну позицію щодо адміністративно-правового регулювання у сфері обігу культурних цінностей як засновану на приписах законів та інших нормативно-правових актів діяльність спеціально уповноважених суб'єктів щодо забезпечення належного порядку вивезення (тимчасового вивезення), ввезення (тимчасового ввезення) та повернення культурних цінностей (с. 64).

Варто погодитися із запропонованою автором системою суб'єктів з обігу культурних цінностей як сукупність державних органів, компетенцією яких є забезпечення контролю та нагляду за порядком ввезення, вивезення та тимчасового вивезення культурних цінностей і реалізовується шляхом встановлення окремих прав та обов'язків таких органів (с. 68).

На думку здобувача, така система має бути класифікована за такими критеріями: 1) залежно від обсягу повноважень щодо вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей (загальні, основні, додаткові, залучені); 2) залежно від форми участі у формуванні або реалізації державної політики у сфері обігу культурних цінностей; 3) залежно від масштабів діяльності (міжнародні та національні); 4) залежно від території, на яку поширюється компетенція певного органу (центральні й територіальні) (с. 79).

Слід схвально оцінити намагання автора критично проаналізувати адміністративні процедури вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей, чому саме присвячений другий розділ дисертаційного дослідження з виокремленням окремих процедур, їх стадійності, удосконаленням суб'єктного складу уповноваженого на вирішення зазначених питань.

Логічним є запропоноване визначення адміністративної процедури під якою слід вважати встановлений нормами адміністративного права порядок розгляду органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб (с. 103).

Імпонують погляди автора щодо виокремлення трьох стадій адміністративної процедури щодо вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей: 1) підготовка справи до розгляду, яка включає подачу заяви (клопотання) на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з території України; перевірку поданих заявником документів; 2) розгляд і вирішення справи шляхом проведення державної експертизи культурних цінностей; 3) оформлення адміністративного акта (видача

свідомства на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей) (с. 104).

Важливим з практичної точки зору є визначення поняття адміністративних процедур ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей в Україну як встановлених нормами адміністративного права порядку розгляду органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у зв'язку із ввезенням (тимчасовим ввезенням) культурних цінностей на територію України (с. 106).

Досить влучно автор пропонує, класифікаційні підходи *систематизації міжнародних стандартів охорони культурних цінностей* за такими критеріями: за формою: установчі документи, конвенції, статuti, рекомендації, стратегічні документи, що регулюють державну політику; за адміністративно-територіальним рівнем юридичної дії: міжнародні, регіональні; за метою прийняття: превенція неправомірних дій щодо культурних цінностей, охорона, захист, управління; за характером регулювання: базисні (Гаазька конвенція), спеціальні (Конвенція про захист підводної культурної спадщини); за способом створення: звичаєві, консенсусні, декларативні; за обов'язковістю імплементації: обов'язкові, факультативні (рекомендаційні); за стадійним маркером адміністративного впливу: загальні (конвенції, статuti) та ті, які приймають у процесі розвитку (рекомендації для становлення стратегічної політики держави в цій сфері, що мають бути імплементовані); за суб'єктом видачі: міжнародні урядові організації, міжнародні неурядові організації, консультативні органи (с. 149).

Обґрунтованою є позиція, щодо прийняття єдиного систематизованого акту, покликаного стати базовим регулятивним документом у сфері охорони культурних цінностей, а також експортно-імпортних процедур щодо останніх, – Кодекс про культурні цінності України (на зразок Кодексу французької культурної спадщини (Code du patrimoine) (підрозділ 3.2.).

Цікавими є позиції автора щодо трансформації інституційної системи,

яка полягає передусім у створенні й ефективному функціонуванні передбаченого Законом України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» центрального органу виконавчої влади (досвід Бельгії, Німеччини, Франції) або можливого формату у вигляді консультативних дорадчих комісій, комітетів та інспекцій (підрозділ 3.2.).

Позитивним здобутком дисертантки слід вважати досить широке використання порівняльно-правового методу дослідження при аналізі зарубіжного досвіду (Німеччини, Великої Британії, Франції, Бельгії, Данії, Нідерландів, Австрії, Польщі, Болгарії) у сфері обігу культурних цінностей (підрозділ 3.2).

Науково обґрунтованими виступають пропозиції щодо запровадження позитивного зарубіжного досвіду на території України. Зокрема, як зазначає дисертант, в Україні можливі імплементаційні заходи щодо чинного національного законодавства: 1) на прикладі Франції запропоновано прийняти єдиний систематизований акт, покликаний стати базовим регулятивним документом у сфері охорони культурних цінностей, а також експортно-імпортних процедур щодо останніх, – Кодекс про культурні цінності України; 2) з огляду на досвід Бельгії, Нідерландів, Австрії, запропоновано створити консультативно-дорадчі органи, інспекції та служби в частині розподілу контрольних, публічно-сервісних і консультативних повноважень; 3) на прикладі Німеччини запропоновано уніфікувати облікові дані стосовно культурних цінностей шляхом створення автоматизованої бази даних – Державного реєстру культурних цінностей, що сприятиме спрощенню класифікаційних процедур та оперативній видачі дозвільно-експортних рішень (підрозділ 3.2).

Робота завершується сформульованими висновками, пропозиціями, спрямованими на розвиток адміністративно-правового регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей (с. 178-182).

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. Вдала структурна побудова дисертації свідчить про науково вивірений та аргументований підхід до вирішення поставлених завдань і досягнення мети дослідження: висунуті й обґрунтовані дисертантом положення та рекомендації становлять значну наукову цінність, оскільки в дисертації вирішено важливу загальнодержавну проблему, що має суттєве значення для юриспруденції.

Результати дослідження використовуються у практичній діяльності та освітньому процесі, що підтверджується відповідними актами впровадження.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Позитивна оцінка дисертаційного дослідження В.О. Парагайло в цілому не виключає можливості й необхідності висунути низку зауважень критичного та дискусійного характеру:

1. Недостатньо уваги приділено загальним принципам адміністративно-правове регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей у досліджуваній дисертантом сфері. У цьому контексті виокремлення фундаментальних засад на основі яких повинно базуватися організаційно-правове регулювання у досліджуваній сфері дало можливість побудувати чітку концепцію подальшого розвитку відповідного напрямку наукового пошуку.

2. Актуалізувавши процедурні аспекти, що потребують трансформації, необхідно було б детальніше їх розглянути та запропонувати конкретні зміни до чинного національного законодавства у сфері обігу культурних цінностей. Наприклад, позиція: «розширити перелік тих культурних цінностей, вивезення яких підпадатиме під заборону (або ж прописати більш складну процедуру їх вивезення) з метою запобігання незаконному вивозу

культурних цінностей з території України». Зазначена пропозиція потребує відповідної конкретизації та закріплення у законодавстві, з позиції погляду дисертанта.

3. Аналізуючи систему суб'єктів у сфері обігу культурних цінностей в Україні (підрозділ 1.3), доцільно було б звернути увагу на взаємозв'язок та взаємозалежність її структурних елементів з чітким розподілом повноважень. Поряд з цим зупинитися на відповідних інституційних питаннях подальшого реформування та оптимізації суб'єктного складу у досліджуваному напрямі.

4. У підрозділі 3.1. досліджуючи міжнародні стандарти охорони національних культурних цінностей, варто було б чітко виокремити їх місце у національному законодавстві, а також виокремити ті аспекти, що не були досі або у необхідній мірі імplementовані до національного законодавства. Враховуючи проведений аналіз запропонувати «Дорожню карту імplementації міжнародних стандартів у сферу охорони національних культурних цінностей», з відповідними покроковими пропозиціями внесення змін у законодавства та удосконаленні діяльності національних суб'єктів публічної адміністрації.

Разом з тим, висловлені зауваження характеризують складність дослідженої проблеми, вони суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження В.О. Парагайло. Результати дослідження можуть бути використані для вдосконалення адміністративного законодавства, а також у науково-дослідній роботі та освітньому процесі. Основні наукові положення, висновки й практичні рекомендації, викладені в дослідженні, були оприлюднені на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях.

Аналіз дисертації та автореферату дає підстави для твердження про ідентичність змісту автореферату й основних положень дисертації. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Висновок

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що дисертація Парагайло Віталія Олександровича «Адміністративно-правове регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною корисністю, достовірністю та обґрунтованістю одержаних результатів відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор – Парагайло Віталій Олександрович – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

завідувач

науково-дослідної лабораторії

з проблем забезпечення діяльності поліції

Харківського національного

університету внутрішніх справ,

доктор юридичних наук, професор



С.О. Шатрава