

ВІДГУК

офіційного опонента Маркіна Сергія Ігоровича на дисертаційну роботу Дубової Катерини Олександрівни «Тенденції розвитку законодавства про адміністративну відповідальність (прогностичний підхід)», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність обраної теми.

Дисертаційне дослідження К.О. Дубової присвячене актуальній сьогодні проблемі правової науки – тенденціям розвитку законодавства про адміністративну відповідальність. Не зважаючи на значну кількість досліджень, автори яких розглядали специфіку адміністративно-правового регулювання сфери адміністративної відповідальності, рецензована робота є актуальною. Фактори, які про це свідчать, наступні:

- соціально-економічні та політичні зміни, які відбулися в Україні за роки незалежності, свідчать про те, що змінилася роль адміністративного права в сучасній національній системі права. Із галузі, яка виключно забезпечує функціонування органів виконавчої влади, вона поступово перетворилася в галузь, яка максимально сприяє реалізації прав та свобод людини і громадянина, що закріплені в Конституції та інших законах України. Забезпечення прав і свобод людини та громадянина полягає не тільки в створенні з боку держави та інших суб'єктів, що наділені публічно-владними повноваженнями, умов для дотримання виконання, використання і застосування особами норм адміністративного права, які закріплюють права та порядок їх реалізації. Забезпечення таких прав і свобод полягає і в їх охороні та захисті від протиправних посягань. Власне, адміністративно-деліктне право і виконує охоронну і захисну функції як в межах адміністративного права України, так і в межах національної правової системи. Норми адміністративно-деліктного права закріплюють підстави та порядок притягнення осіб, що вчинили адміністративні правопорушення, до

адміністративної відповідальності. Тобто в межах адміністративного права одночасно набувають свого розвитку управлінські, публічно-сервісні і правоохоронні відносини. Разом з тим, прогалини та інші недоліки чинного адміністративно-деліктного законодавства іноді призводять до того, що особи, на права і свободи яких було здійснено зазіхання у вигляді адміністративного правопорушення, на практиці так і не отримують від держави захисту, що, як раз, і свідчить про актуальність обраної здобувачем теми дослідження;

- в радянські часи основним завданням адміністративного права було забезпечення ефективної діяльності органів державної виконавчої влади. Така ситуація призводила до того, що адміністративне право переважно складалося з норм матеріального права. Це негативно позначалося як на діяльності органів виконавчої влади, так і на забезпеченні, охороні та захисті прав і свобод особи. Зокрема, систематизація процесуальних норм, які регламентують порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності, відбулася лише в середині 80-х років минулого століття. Ця тенденція довгий час зберігалася і в українському законодавстві. Тобто зміни в порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності вносились, але вони не мали концептуального характеру і стосувалися переважно процесуальних строків, передбачення додаткових заходів процесуального характеру, суб'єктів виконання постанов про накладення адміністративного стягнення тощо. Сьогодні створені всі необхідні передумови для чіткого поділу норм адміністративно-деліктного права на дві групи – матеріальні та процесуальні, кожна з яких має свої тенденції розвитку, які обов'язково слід врахувати під час кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність. Якраз комплексне дослідження тенденцій розвитку матеріальних і процесуальних норм адміністративно-деліктного права дозволило здобувачу зробити цікаві та корисні для науки адміністративного права висновки та запропонувати наукові прогнози розвитку законодавства про адміністративну відповідальність;

- лише за наявності чіткої програми дій щодо реалізації науково обґрунтованого прогнозу розвитку законодавства про адміністративну відпов

і дальність можна очікувати результативного, поетапного й узгодженого проведення реформ в окресленій сфері.

Саме ці проблемні питання свідчать про актуальність теми дисертації для розвитку науки адміністративного права, а також для вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства України.

Дисертаційне дослідження К.О. Дубової здійснювалось згідно науковим проектом Запорізького національного університету «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711). Також тема дослідження відповідає основним положенням Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 р. № 119/2021, та Перспективним напрямом кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, затвердженим рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18 жовтня 2013 р. № 86/11.

Таким чином, варто підкреслити, що прогностичні тенденції розвитку законодавства про адміністративну відповідальність є актуальним предметом теоретико-правового дослідження.

Дисертаційне дослідження К.О. Дубової є затребуваним як з позицій правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на удосконалення чинної нормативно-правової бази.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Робота, запропонована здобувачем, характеризується системним підходом до предмету дослідження. Структурно дисертація складається із вступу, трьох розділів, нерозривно пов'язаних між собою, висновків і списку використаних джерел. Структура повністю відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором. Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується також критичним аналізом наявних літературних джерел юридичного

спрямування з проблем адміністративної відповідальності та проблем використання юридичної методології при дослідження правових явищ.

Високий ступінь наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено також використанням відповідних наукових методів і прийомів наукового пізнання – діалектичного, формально-юридичного, історичного, логіко-семантичного, системного аналізу, документального аналізу, порівняльно-правового, прогностичного тощо. Все це дозволило здобувачеві сформулювати ряд важливих наукових положень, висновків та рекомендацій.

Висновки, зроблені у дисертації, зокрема пропозиції щодо вирішення концептуальних, теоретичних і правотворчих проблем адміністративної відповідальності здатні суттєво покращити розвиток науки адміністративного права та розвиток адміністративно-деліктного законодавства в Україні.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації не викликає сумнівів. Положення дисертації ґрунтуються на теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора і нормативних джерелах.

Наукова новизна одержаних результатів дисертації визначається тим, що вона є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці цілісним комплексним дослідженням прогностичних тенденцій розвитку законодавства про адміністративну відповідальність. Дисертант проаналізувала значний масив спеціальної наукової правової літератури, яка присвячена проблемним питанням адміністративної відповідальності та перспективам розвитку адміністративно-деліктного законодавства. Тема дисертації дозволила здобувачу звернути увагу майже на всі проблемні питання, що виникають у сфері адміністративної відповідальності, в тому числі і на недосконалість, суперечливість і неповноту законодавства України про адміністративну відповідальність.

Характерною рисою дисертаційного дослідження є його теоретико-прикладна спрямованість. Висвітлені автором пропозиції можуть бути

застосовані: у науково-дослідній діяльності – у процесі вирішення теоретичних і прикладних проблем адміністративного права, а також під час розроблення спеціальних положень адміністративно-деліктного права; у нормотворчій діяльності – в процесі вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність; у правозастосовній діяльності – для покращення діяльності суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності; у навчальному процесі – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративно-деліктне право» та «Адміністративна відповідальність».

Заслужують на увагу та підтримку наступні положення дисертації, зокрема:

– визначено особливості використання прогностичного підходу у дослідженнях адміністративно-правових явищ та адміністративної відповідальності (підрозділи 1.1 і 1.3), що дало можливість, по-перше, скоригувати дисертаційне дослідження в напрямі напрацювання пропозицій-прогнозів, а по-друге, використати системний підхід під час прогнозування перспектив розвитку адміністративно-деліктних правових явищ, що являють собою цілісні системи та складаються з окремих елементів. Так, автор пропонує виділяти такі особливості використання прогностичного підходу у дослідженнях адміністративно-правових явищ: 1) цей підхід широко використовується під час дослідження особливостей правового регулювання адміністративно-правових явищ, зокрема адміністративної відповідальності; 2) сутність його використання полягає в передбаченні (прогнозуванні) змін у адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин, зокрема відносин щодо підстав і порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 3) результатом його використання в дослідженнях є оформлення прогнозів, які можуть збутися (якщо для цього складуться сприятливі та враховані прогнозом умови) або не збутися (якщо враховані прогнозом умови не будуть створені чи не настануть); 4) його використання допомагає передбачити як позитивні, так і негативні

наслідки реалізації нових або змінених норм адміністративного та адміністративно-деліктного права; 5) результатом його використання може бути як основний прогноз розвитку адміністративно-правового явища в майбутньому, так і альтернативні шляхи його розвитку;

— за ознакою часу видання нормативних актів визначено етапи вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність (підрозділ 1.2), що дало можливість виявити загальні тенденції його розвитку та врахувати їх у процесі формулювання авторських прогнозів. Зокрема, запропоновано виділити 5 етапів розвитку законодавства про адміністративну відповідальність: 1) радянський період (1984–1990 рр.); 2) пострадянський період (1991–1995 рр.); 3) період конституційних перетворень (1996–2000 рр.); 4) період достаточного очищення від радянської термінології й ідеології та запровадження нових засад в адміністративно-деліктному законодавстві (2001–2013 рр.); 5) період глобальних перетворень у суспільстві (з 2014 р. й дотепер). Наприклад, на думку автора, період достаточного очищення від радянської термінології й ідеології та запровадження нових засад в адміністративно-деліктному законодавстві характеризується тим, що а) по-новому були сформульовані завдання Кодексу України про адміністративні правопорушення та перелік джерел законодавства про адміністративні правопорушення; б) з тексту Кодексу України про адміністративні правопорушення були виключені слова «соціалістичної», «радянських законів», «державні органи» тощо; в) були переглянуті повноваження судів як органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, та повноваження інших суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності; г) був переглянутий перелік суб'єктів, уповноважених складати протокол про адміністративні правопорушення; г) була посилена відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, захисту рослин, охорони культурної спадщини, тощо; д) були закріплені заходи адміністративної відповідальності в межах протидії насильству в сім'ї, корупції у країні тощо;

– набули подальшого розвитку підходи до визначення процесуальної природи провадження у справах про адміністративні правопорушення (підрозділи 2.2 і 3.1), що дало можливість більш широко трактувати поняття «адміністративний процес», ніж це робить національне законодавство, шляхом включення до його структури провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, в дисертації доводиться позиція, що провадження у справах про адміністративні правопорушення має процесуальну природу, а тому на нього повинні поширюватися всі вимоги, що висуваються до процесуальних адміністративних проваджень. Аргументує цей висновок здобувач тим, що обов'язкового процесуального регулювання потребують такі сфери суспільного й державного життя, як порядок здійснення правосуддя (в адміністративному праві це адміністративне судочинство), порядок притягнення до юридичної відповідальності осіб, які вчинили правопорушення (в адміністративному праві це провадження у справах про адміністративні правопорушення та дисциплінарні провадження щодо публічних службовців).

– обґрунтовано необхідність збереження в переліку основних адміністративних стягнень таких санкцій, як адміністративний арешт (арешт з утриманням на гауптвахті), попередження, штраф і громадські роботи (підрозділ 3.3). Зазначено про недоцільність залишення в Кодексі України про адміністративні правопорушення таких адміністративних стягнень, як оплатне вилучення предмета та виправні роботи, а також аргументовано думку про те, що конфіскацію предмета, позбавлення спеціального права та суспільнокорисні роботи варто застосовувати як додаткові заходи адміністративної відповідальності.

Здобувачем розроблено й інші наукові положення, які є новими для теорії адміністративного права і процесу. Також варто підтримати розроблені здобувачем пропозиції та рекомендації щодо внесення змін до діючого адміністративно-деліктного законодавства.

У цілому дисертація носить завершений характер, мета дослідження досягнута, завдання роботи виконані.

Повнота викладу наукових положень дисертації в опублікованих працях.

Основні положення та результати дисертації викладено в 4 наукових статтях, з них 3 статті опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, та 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Автореферат у цілому відображає зміст дисертації.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

Оцінюючи належним чином зміст дисертаційного дослідження, вважаємо необхідним надати ряд зауважень щодо положень роботи, які потребують уточнення. Крім того, окремі зауваження стосуються спірних питань і потребують від дисертанта, як вбачається, додаткової аргументації.

1. Прогностична функція виділяється в основному представниками теорії держави та права як важлива функція юридичної науки. Особливість цієї функції полягає у тому, що опановуючи закономірності розвитку держави і права, загальна теорія держави та права спроможна не тільки дати пояснення їхньому минулому і правильно зорієнтуватися у сучасному, а й передбачити шляхи їхнього розвитку.

Здобувач не заперечує існування такої функції у юридичної науки, науки адміністративного права та, навіть, науки адміністративно-деліктного права. Втім, не виловлює чіткої позиції щодо співвідношення і взаємозалежності прогностичної функції науки адміністративного права, наукової методології адміністративного права та прогностичного підходу у дослідженнях адміністративно-правових явищ. Хотілося б почути аргументацію з боку здобувача, адже прогностичний метод в методології адміністративного права, як правило, не виділяють.

2.В підрозділ 1.3 дисертації досліджується історія використання прогностичного підходу в дослідженнях, присвячених адміністративній відповідальності чи адміністративно-деліктному законодавству. Разом з тим, в

цьому підрозділі були лише виявлені особливості використання прогностичного підходу в дослідженнях адміністративної відповідальності та з'ясовані фактори, які впливають на наукове прогнозування змін до адміністративно-деліктного законодавства України. З огляду на тему дисертації, доречно було б в межах цього підрозділу виділити і охарактеризувати історичні етапи розвитку наукових прогнозів про розвиток адміністративно-деліктного законодавства.

3. Здобувач виділяє серед примусових заходів, що передбачені матеріальними нормами КУпАП, групу спеціальних заходів виховного характеру, до яких відносить і заходи, що застосовуються до неповнолітніх на підставі положень ст. 24-1 КУпАП. Це породжує низку теоретичних проблем в адміністративно-деліктному праві, які в підрозділі 2.3 дисертації здобувач характеризує як фактор, що суттєво впливає на розвиток адміністративно-деліктного законодавства. Зокрема, представлена в наукових джерелах система заходів адміністративного примусу не передбачає таку групу заходів як «заходи виховного характеру». Хотілося б почути, яким чином цю теоретичну проблему пропонує вирішити сам здобувач?

4. У підрозділі 3.3 дисертації здобувач акцентує увагу на тому, що правове регулювання адміністративної відповідальності повинне рухатися в бік поширення використання спрощених проваджень у справах про адміністративні правопорушення.

Чи не буде це порушувати, по-перше, вимоги ст. 7 КУпАП, яка закріплює засади забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення, по-друге, положення ст. 245 КУпАП, яка фіксує основні завдання провадження в справах про адміністративні правопорушення?

5. Аналіз положень дисертації показує, що здобувач обмежено використовує практику суб'єктів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, для підтвердження своїх висновків.

Вважаємо, що дисертаційне дослідження тільки б виграло, якби матеріали практики були в достатній мірі використані при характеристиці перспектив розвитку законодавства про адміністративну відповідальність.

Проте, вищенаведені зауваження, які у певній мірі носять характер уточнень і побажань, не впливають на загальну позитивну оцінку якості виконаної здобувачем роботи.

ВИСНОВОК

Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел з проблематики дисертаційного дослідження. Автор сформулювала свої висновки, які здатні стати значним внеском у розвиток вітчизняної науки адміністративного права і процесу.

Дисертаційна робота на тему «Тенденції розвитку законодавства про адміністративну відповідальність (прогностичний підхід)» є самостійною кваліфікаційною науковою працею, яка за важливістю проблеми, обсягом виконаного дослідження та його науковим рівнем, отриманими науково обґрунтованими результатами у сукупності має вагоме значення для розвитку вітчизняної юридичної науки, відповідає вимогам пунктів 9, 11 та 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор – Дубова Катерина Олександрівна – заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:
кандидат юридичних наук, доцент,
адвокат

С.І. Маркін

