

В І Д Г У К

**офіційного опонента Віхляєва Михайла Юрійовича
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.

Не зважаючи на значну кількість наукових досліджень, які присвячені адміністративно-деліктному законодавству та перспективам його розвитку, представлена на розгляд науково-дослідна робота є вкрай актуальною для подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання охоронних відносин в Україні. Серед обставин, які свідчать про актуальність теми, можна виділити наступні.

Дослідження тенденцій розвитку законодавства про адміністративну відповідальність в основному носять фрагментарний характер, зокрема:

- частина наукових праць зосереджує увагу на розкритті особливостей розвитку та функціонування якогось одного інституту адміністративно-деліктного права (наприклад, на обставинах, що виключають адміністративну відповідальність), а тому в таких дослідженнях якщо і пропонується науковий прогноз розвитку законодавства про адміністративну відповідальність, він не враховує змін, що паралельно відбуваються в інших інститутах адміністративно-деліктного права. Тобто такі наукові праці мають позитивний ефект у правотворчій сфері лише в умовах, коли все інше законодавство про адміністративну відповідальність залишається довгий час незмінним та стабільним;

- більша частина наукових праць у своєму змісті ігнорує факт розвитку законодавства про адміністративну відповідальність. Особливість таких досліджень у тому, що вони фіксують існуючий стан правового регулювання

адміністративно-деліктних відносин та окреслюють коло проблем, що притаманний зафіксованому стану законодавства. Відповідно, наукові прогнози якщо і пропонуються в таких дослідженнях, вони ігнорують, по-перше, історичні тенденції розвитку законодавства про адміністративну відповідальність, по-друге, тенденції, які ще не вплинули, але з великою долею вірогідності можуть вплинути на розвиток адміністративно-деліктного законодавства. Тобто результати таких досліджень мають наукове та практичне значення тільки на момент написання і захисту дисертації, тоді як в короткій та довгостроковій перспективі можуть бути позбавлені як теоретичного, так і практичного значення;

- в поодиноких наукових працях звертається увага на методологію науки адміністративного права та на специфіку її використання при дослідженні адміністративно-правових явищ. Мало праць, в яких в повній мірі реалізується прогностична функція адміністративного права, і ще менше праць, в яких пропонуються наукові прогнози щодо розвитку законодавства про адміністративну відповідальність.

Слід підкреслити, що в адміністративному праві відсутні праці, які б досліджували особливості використання прогностичного підходу в адміністративній науці та пропонували наукові прогнози розвитку усього загалу національного законодавства в сфері адміністративної відповідальності. Відірваність тематики праць, які присвячені проблемам адміністративно-деліктного права, від тенденцій розвитку інституту адміністративної відповідальності не дає в кінцевому рахунку того бажаного результату, який намагається досягнути адміністративно-деліктне законодавство в цілому, а саме: захистити від протиправних посягань врегулюванні національним правом суспільні відносини; забезпечити справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення компетентними органами справ про адміністративні правопорушення Дисертаційна робота К.О. Дубової як раз і є таким комплексним дослідженням, в якому поступово розкриваються історія розвитку і сучасний стан законодавства про

адміністративну відповідальність, з'ясовуються тенденції та фактори, що на даний момент можуть впливати на зміст адміністративно-деліктного законодавства, та пропонуються авторські прогнози щодо розвитку законодавства про адміністративну відповідальність в цілому і стосовно розвитку його окремих частин.

Дисертаційне дослідження К.О. Дубової здійснювалось згідно з 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.

Дисертаційне дослідження К.О. Дубової є затребуваним як наукою адміністративного права, так і потребами правотворчої і правозастосовної діяльності, спрямованої на підвищення ефективності адміністративної відповідальності.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлено досить раціональною та внутрішньо узгодженою структурою дисертації. Загальна структура роботи в цілому є логічною, послідовною, раціональною, обґрунтованою предметом, метою та завданнями дослідження, що дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором. Структурно дисертація складається із вступу, трьох розділів, нерозривно пов'язаних між собою, висновків, списку використаних джерел і додатків.

Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації,

підтверджується також критичним аналізом наявних літературних джерел з теорії держави і права, адміністративного та адміністративно-деліктного права.

Обґрунтованість теоретичних положень, рекомендацій щодо подальшого наукового розроблення теми, достовірність результатів дослідження забезпечено використанням сукупності загальнонаукових (діалектичний, формально-юридичний, історичний, логіко-семантичний, системний аналіз тощо) та спеціальних (документального аналізу, порівняльно-правовий, прогностичний тощо) методів і прийомів наукового пізнання, що використовуються в юридичних дослідженнях. Все це дозволило здобувачеві сформулювати ряд важливих наукових положень, висновків та рекомендацій.

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань. Чітко виражений теоретичний підхід, зокрема, вдало розроблені дефініції, класифікації і критерії дозволили автору аргументовано визначити власну позицію щодо багатьох дискусійних проблем у сфері адміністративно-деліктного права.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Положення дисертації ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора і матеріалах практики.

Наукова новизна одержаних результатів дисертації полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній правовій науці цілісних комплексних досліджень тенденцій розвитку законодавства про адміністративну відповідальність, яке використовує прогнозування як форму наукового пізнання.

Дисертантом проаналізовано значний масив спеціальної наукової

правової літератури, присвяченої проблемним питанням методології адміністративної науки, інституту адміністративної відповідальності, тенденціям розвитку законодавства про адміністративну відповідальність та іншим важливим напрямам сучасної науки адміністративного права.

Результати дисертаційного дослідження становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані: науково-дослідній діяльності – у процесі вирішення теоретичних і прикладних проблем адміністративного права, а також під час розроблення спеціальних положень адміністративно-деліктного права; нормотворчій діяльності – у процесі вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність; правозастосовній діяльності – для покращення діяльності суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності; навчальному процесі – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративно-деліктне право» та «Адміністративна відповідальність».

Заслужовують на увагу та підтримку наступні положення дисертації, зокрема:

– з'ясовано зміст та особливості використання прогнозування в дослідженнях адміністративно-правових явищ, що дало змогу запропонувати авторський прогноз розвитку законодавства про адміністративну відповідальність з урахуванням знань про його минуле, сучасний стан і фактори, що впливають на розвиток національного законодавства (підрозділ 1.1). Зокрема, встановлено, що прогнозування в адміністративному праві – це форма наукового пізнання адміністративно-правових явищ, яка полягає в розробленні прогнозу про майбутнє адміністративно-правового явища на основі знань про його минуле й сьогодення, а також про фактори, що впливають на його розвиток. Запропоновано до особливостей використання прогностичного підходу в дослідженнях адміністративно-правових явищ віднести наступні: 1) він широко використовується під час дослідження особливостей правового регулювання адміністративно-правових явищ,

зокрема адміністративної відповідальності; 2) сутність його використання полягає в передбаченні (прогнозуванні) змін в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин; 3) результатом його використання в дослідженнях є оформлення прогнозів, які можуть збутися або не збутися; 4) його використання допомагає передбачити як позитивні, так і негативні наслідки реалізації нових або змінених норм адміністративного права; 5) результатом його використання може бути як основний прогноз розвитку адміністративно-правового явища в майбутньому, так і альтернативні шляхи його розвитку;

– запропоновано виділяти фактори, які суттєво впливають сьогодні на результати наукового прогнозування розвитку адміністративно-деліктного законодавства, що дало змогу врахувати під час формулювання авторських прогнозів сучасний стан розвитку українського суспільства й держави, панування певних наукових світоглядів у суспільстві та рівень проблематики, що характеризує сучасне адміністративно-деліктне право (підрозділ 1.3). Так, доведено, що наукове прогнозування змін в адміністративно-деліктному законодавстві залежить сьогодні від таких основних факторів: а) періоду розвитку суспільства й держави; б) наукового світогляду дослідника; в) рівня проблематики адміністративної відповідальності. Так, здобувач стверджує, що в 90-х рр. XX ст. адміністративна відповідальність розглядалася як невід’ємний інститут адміністративного права, тоді як у 20-х рр. XXI ст. цей інститут дедалі більше характеризується як пережиток радянського минулого, від якого необхідно відмовлятися. Також здобувач наводить приклади, коли прихильники євроінтеграційних процесів відмовляються сприймати адміністративну відповідальність як частину адміністративного права, і приклади, коли прихильники самостійного розвитку національного права вважають адміністративно-деліктне право важливою частиною адміністративного права, яку варто розвивати. Концептуальні ж, теоретичні, правотворчі і правозастосовні проблеми сучасного адміністративно-деліктного законодавства, на думку здобувача, можуть суттєво впливати на

прогнози науковців, що висловлюють своє бачення розвитку законодавства про адміністративну відповідальність у майбутньому;

– запропоновано розглядати проблематику адміністративної відповідальності як підставу для прогнозування розвитку адміністративно-деліктного законодавства, що дало можливість, по-перше, класифікувати проблеми адміністративної відповідальності відповідно до потреб розвитку адміністративно-деліктного законодавства в майбутньому (підрозділ 2.1). Зокрема, запропоновано проблематику адміністративної відповідальності, яка дає можливість прогнозувати шляхи розвитку національного законодавства в цій сфері, поділити на три групи: а) концептуальні проблеми; б) теоретичні проблеми; в) проблеми правового регулювання. Вирішення концептуальних проблем, на думку здобувача, дає змогу в категоричній формі робити прогнози розвитку національного законодавства. Вирішення теоретичних проблем дає можливість прогнозувати загальні тенденції розвитку адміністративно-деліктного права. Вирішення ж проблем правового регулювання, на думку здобувача, дає змогу прогнозувати тенденції розвитку окремих інститутів адміністративно-деліктного права та окремих статей Кодексу України про адміністративні правопорушення;

– критичному аналізу були піддані думки вчених щодо місця адміністративно-деліктного права в майбутній системі як адміністративного права України, так і національного права (підрозділ 2.2). Встановлено, що прогностичні уявлення про адміністративну відповідальність представлені у вигляді трьох основних підходів: а) повне видалення адміністративної відповідальності зі сфери адміністративно-правового регулювання; б) залишення її в обмеженому вигляді для забезпечення потреб публічного управління; в) залишення її в системі адміністративного права як правового інституту, який забезпечує охоронну функцію щодо норм не тільки адміністративного права, а й інших галузей національного права. Також були виявлені та проаналізовані як переваги, так і недоліки кожного з наведених підходів;

– усебічно були досліджені такі проблеми правового регулювання адміністративної відповідальності, які негативно позначаються на ефективності суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності (підрозділ 2.4), зокрема: 1) невідповідність чинних норм адміністративно-деліктного права наявним суспільним відносинам і потребам суспільства; 2) повільне реагування держави на зміни в житті суспільства та країни у сфері охорони прав осіб заходами адміністративної відповідальності; 3) проблема структури кодифікованого акта у сфері адміністративної відповідальності (алогічність розташування статей, глав і розділів у Кодексі України про адміністративні правопорушення тощо); 4) систематизація матеріальних і процесуальних норм, які встановлюють підстави та порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності; 5) відсутність системного підходу до переліку адміністративних стягнень, які передбачені в Кодексі України про адміністративні правопорушення; 6) розбудова ефективної системи органів, які вповноважені притягувати осіб до адміністративної відповідальності; 7) недосконалість процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності, що не дає змогу адміністративно-деліктному праву досягти поставлених цілей, вирішити нагальні завдання та реалізувати свої природні функції. Це дозволило сформулювати та обґрунтувати авторські наукові прогнози розвитку законодавства про адміністративну відповідальність.

У результаті проведеного дисертаційного дослідження автором сформульовано ряд висновків, спрямованих на удосконалення теорії адміністративно-деліктного права, практики діяльності органів адміністративно-юрисдикційної діяльності, а також на вдосконалення законодавства у сфері адміністративної відповідальності.

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.

В цілому високо оцінюючи зміст дисертаційного дослідження, слід відмітити низку зауважень та недоліків.

1. Структура другого та третього розділів дисертації побудована в залежності від виду проблем, що характеризують сферу адміністративної відповідальності, та шляхів їх вирішення у майбутньому. Наскільки з методологічної точки зору був обумовлений такий підхід до викладу матеріалу?

2. У підрозділі 1.3 дисертації здобувач неодноразово підкреслює, що однією із особливостей використання прогностичного підходу в дослідженнях адміністративної відповідальності є те, що у таких дослідженнях відсутній комплексний і системний підхід до прогнозування розвитку законодавства про адміністративну відповідальність, коли, наприклад, прогноз стосується лише одного елементу системи, при цьому ігноруються тенденції розвитку інших елементів системи та системи загалом.

Цей висновок потребує додаткової аргументації з боку здобувача з огляду на тему дисертаційного дослідження.

3. В дисертації детально аналізуються заходи адміністративного примусу, які передбачені матеріальними нормами КУпАП, зокрема, розкривається проблематика існуючої системи заходів адміністративної відповідальності та інших заходів примусу (підрозділ 2.3), пропонується класифікація цих заходів примусу та з'ясовується їх зміст і особливості реалізації (підрозділи 3.2 і 3.3). Разом з тим, здобувач в дисертації оперує виключно тим переліком заходів адміністративного примусу, який закріплений в КУпАП.

Чи є перспективи доповнення існуючого в КУпАП переліку адміністративних санкцій новими адміністративними стягненнями і іншими заходами адміністративного примусу?

4. У підрозділі 3.3 дисертації здобувач акцентує увагу на тому, що в переліку основних адміністративних стягнень слід залишити попередження.

Хотілося б від здобувача почути більш розгорнуту аргументацію щодо доцільності збереження попередження в системі основних адміністративних стягнень, адже, як відзначає сам здобувач, в санкціях Особливої частини КУпАП попередження все менше і менше фігурує як захід адміністративної відповідальності.

5. Враховуючи, по-перше, євроінтеграційні прагнення України, а, по-друге, реальні кроки нашої держави щодо виваженої адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, бажано було б в дисертації більше уваги приділити зарубіжному досвіду та окремим підрозділом визначити особливості правового регулювання адміністративної відповідальності в країнах світу.

Проте вказані недоліки не впливають на загалом позитивну оцінку дисертації.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам МОН України.

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. В цілому дисертація К.О. Дубової є самостійним, завершеним науковим дослідженням, яке присвячене визначенню прогностичних тенденцій розвитку законодавства про адміністративну відповідальність.

Дисертація «Тенденції розвитку законодавства про адміністративну відповідальність (прогностичний підхід)» відповідає вимогам п.п. 9, 11 та 12 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567.

Підсумовуючи сказане, слід зазначити, що дисертація «Тенденції розвитку законодавства про адміністративну відповідальність (прогностичний підхід)» є завершеною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, а її автор – К.О. Дубова – заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**доктор юридичних наук, професор,
заступник директора
Видавничого дому «Гельветика»**

М.Ю. Віхляєв

Підпис засвідчую:

**кандидат економічних наук,
директор Видавничого дому «Гельветика»**



О.П. Головка