

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертаційне дослідження Шкирти Анатолія Івановича «Адміністративна юрисдикція в поліцейській діяльності: правові засади та проблеми реалізації», подане на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність обраної теми не викликає сумнівів. Адміністративна юрисдикція в поліцейській діяльності є одним із ключових напрямів реалізації публічно-владних повноважень держави, безпосередньо пов'язаним із забезпеченням прав і свобод людини, охороною публічної безпеки та порядку, застосуванням адміністративного примусу та притягненням осіб до адміністративної відповідальності. Особливої ваги дослідження набуває в умовах: реформування сектору безпеки і оборони України; імплементації європейських стандартів належної адміністративної процедури; набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру»; необхідності усунення фрагментарності та архаїчності чинної моделі адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції.

Дисертант слушно підкреслює, що сучасна адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України характеризується низкою системних проблем: нечіткістю компетенції, надмірною дискрецією, відсутністю внутрішньої диференціації повноважень, фрагментарністю процедурних стандартів (с.18). З огляду на зазначене, тема дослідження є своєчасною, суспільно та практично значущою, науково обґрунтованою.

Дисертацію виконано відповідно до Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України

на 2023–2027 роки, затвердженого Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023, щодо гарантування прав і свобод людини та громадянина, а також подальшої розбудови демократичної держави, у якій неухильно забезпечується верховенство права. Тема дисертації ґрунтується на Цілях сталого розвитку України на період до 2030 року (Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019), Національній стратегії у сфері прав людини (Указ Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021).

Таким чином, робота повністю відповідає науковим пріоритетам держави, спрямована на забезпечення прав людини.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, їх достовірність і новизна

Аналіз дисертації дає підстави стверджувати, що дослідження виконано ґрунтовно, системно та з використанням сучасного методологічного інструментарію.

Дисертант розкрив генезу адміністративної юрисдикції в поліцейській діяльності, визначив методологічні підходи до її дослідження, обґрунтував місце адміністративно-юрисдикційної функції в системі поліцейської діяльності, проаналізував правову природу адміністративної юрисдикції, здійснив комплексну характеристику законодавства України у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності, визначив проблеми розмежування компетенції та запропонував напрями вдосконалення.

Наукові положення логічно випливають із змісту дослідження, підтверджені аналізом законодавства, судової практики, статистичних даних, результатами опитування респондентів.

Методологічна основа роботи є комплексною та включає філософські, загальнонаукові та спеціально-юридичні методи, що забезпечило концептуальну єдність дослідження.

Слід визнати, що дисертація Шкирти А.І. є одним із перших монографічних досліджень, у якому комплексно, з використанням сучасних методів пізнання,

урахуванням здобутків національної та зарубіжної адміністративно-правової науки висвітлено особливості адміністративної юрисдикції в поліцейській діяльності. Робота містить низку положень, що характеризуються *науковою новизною*. Зокрема, вперше: сформульовано сучасну концепцію адміністративної юрисдикції в поліцейській діяльності як проміжної форми між судовою юрисдикцією та адміністративною процедурою (с. 86); запропоновано функціонально-процедурний критерій розмежування юрисдикційних повноважень; розроблено модель внутрішньовідомчої та зовнішньовідомчої диференціації юрисдикційної компетенції поліції та інші.

Ці положення мають значну теоретичну та практичну цінність.

Аналіз змісту розділів дисертації

У Розділі 1 «Теоретико-методологічні засади дослідження адміністративної юрисдикції в поліцейській діяльності» автор розкрив генезу адміністративної юрисдикції; уточнив дефініції ключових понять; визначив місце адміністративно-юрисдикційної функції в системі поліцейської діяльності. Особливо цінними стали аналіз співвідношення адміністративної та судової юрисдикції (с. 29-31) та визначення етапів виникнення й розвитку інституту адміністративної юрисдикції в поліцейській діяльності, останній з яких, пов'язується із функціонально-процедурною трансформацією адміністративної юрисдикції в умовах реформування Національної поліції України, євроінтеграційних процесів і дії особливих правових режимів, що зумовило перегляд ролі адміністративної юрисдикції в поліцейській діяльності, посилення превентивної складової, стандартизацію процедур та посилення впливу практики ЄСПЛ на визначення меж і способів реалізації адміністративно-юрисдикційних повноважень поліції (с. 85).

У Розділі 2 «Правові засади адміністративної юрисдикції в поліцейській діяльності» дисертант здійснив ґрунтовний аналіз нормативно-правових основ, що визначають зміст, межі та особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України. Насамперед автор обґрунтував правову природу

адміністративної юрисдикції, розкривши її як специфічну форму публічно-владного правозастосування, що поєднує елементи адміністративного примусу, спрощеного адміністративного процесу та управлінського рішення (с. 206). Дисертант слушно підкреслює, що адміністративна юрисдикція поліції має подвійний характер: з одного боку, вона спрямована на оперативне реагування на адміністративні правопорушення, а з іншого — передбачає дотримання процесуальних гарантій особи, що перебуває у сфері владного впливу.

У межах розділу автор детально проаналізував законодавство України, яке регулює адміністративно-юрисдикційну діяльність поліції, зокрема Конституцію України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон України «Про Національну поліцію», а також підзаконні нормативно-правові акти, що визначають порядок застосування поліцейських заходів та процедурні стандарти розгляду справ про адміністративні правопорушення. Дисертант звертає увагу на багаторівневість нормативного регулювання, що охоплює як матеріальні, так і процесуальні норми, та підкреслює необхідність їх системного узгодження.

Особливої уваги заслуговує проведений автором аналіз проблем нормативної невизначеності та колізій між КУпАП і Законом України «Про Національну поліцію» –чинний КУпАП, прийнятий ще у 1984 році, не враховує сучасної моделі поліцейської діяльності, що призводить до низки суперечностей. У роботі також звертається увага на те, що підзаконне регулювання нерідко фактично розширює або деталізує повноваження поліції, що суперечить вимогам законності та принципу верховенства права. Автор обгрунтовано вказує на необхідність законодавчого врегулювання статусу уповноважених посадових осіб, процедурних стандартів та меж адміністративно-юрисдикційної компетенції.

Важливим у цьому контексті став висновок щодо правового змісту адміністративної юрисдикції в поліцейській діяльності, які виявляються в уособленні нею трьох взаємопов'язаних аспектів, а саме: а) функціонального, що полягає в реалізації повноважень у сфері охорони публічної безпеки і порядку, профілактики адміністративних правопорушень та покарання винних осіб; б)

процесуального, який передбачає застосування процесуальних заходів адміністративного примусу з метою забезпечення ефективного та своєчасного розгляду справ про адміністративні правопорушення; в) інституційного, що полягає в наділенні адміністративно-юрисдикційними повноваженнями органів правопорядку як окремого різновиду правоохоронних органів, що діють у правоохоронній сфері суспільних відносин (с. 108-109, 160).

У Розділі 3. «Напрями вдосконалення адміністративної юрисдикції в поліцейській діяльності» насамперед дисертант детально визначив проблеми розмежування адміністративно-юрисдикційної компетенції, звернувши увагу на відсутність чіткої нормативної конкретизації повноважень між окремими органами та структурними підрозділами поліції, що призводить до дублювання функцій, колізій у правозастосуванні та надмірної дискреції посадових осіб (умовно, с. 165–170). Автор слушно підкреслює, що чинне законодавство оперує узагальненим поняттям «органи Національної поліції», не враховуючи внутрішньої організаційної диференціації, що є однією з ключових причин фрагментарності адміністративно-юрисдикційної практики.

Важливою складовою розділу став аналіз європейських стандартів та зарубіжного досвіду, який дисертант здійснює з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, рекомендацій Ради Європи та положень європейських адміністративно-процедурних актів. Автор обґрунтовано наголошує на необхідності адаптації української моделі адміністративної юрисдикції до принципів належного врядування, пропорційності, правової визначеності, неупередженості та ефективного судового контролю. Особливої уваги заслуговує висновок про те, що європейські стандарти передбачають чітке розмежування компетенції, прозорість процедур та мінімізацію дискреційних повноважень органів публічної адміністрації. На основі проведеного аналізу дисертант запропонував низку конкретних і практично орієнтованих напрямів удосконалення законодавства та правозастосовної практики.

У загальних висновках дисертаційної роботи узагальнено результати проведеного дослідження, чітко сформульовано ключові положення та обґрунтовано пропозиції, спрямовані на вдосконалення адміністративно-правового регулювання у розглядуваній сфері. Мета та завдання, визначені автором у вступній частині, повністю корелюють зі змістом дисертації та логічно відображені у сформульованих висновках.

Усі наукові положення, узагальнення та рекомендації, запропоновані здобувачем, об'єднані єдиною концептуальною ідеєю — комплексним дослідженням адміністративної юрисдикції в поліцейській діяльності та розробленням на цій основі науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства й підвищення ефективності діяльності суб'єктів публічного управління у відповідній сфері.

Таким чином, зміст розділів у повному обсязі розкриває мету, завдання та висновки, що сформульовано у дисертаційному дослідженні Шкирти А.І. У дисертаційній роботі є посилання на відповідні джерела інформації.

Позитивної оцінки заслуговує і стиль викладення матеріалу: дисертація вирізняється логічністю структури, послідовністю подачі матеріалу та чіткістю аргументації. Навіть складні теоретичні конструкції подані доступною, зрозумілою мовою, що свідчить про високий рівень наукової культури автора та його здатність системно й глибоко опрацювати поставлену наукову проблему.

Повнота викладення результатів у публікаціях

Основні положення дисертації відображено у 6 статтях у фахових виданнях та 5 матеріалах конференцій. Публікації відповідають темі дисертації, а їх кількість і якість відповідають вимогам МОН України. Все це дозволило широко ознайомити наукову громадськість з результатами проведеного дослідження.

Порушень академічної доброчесності не виявлено.

Дискусійні положення дисертаційної роботи

За результатами розгляду роботи потрібно також звернути дисертанта на такі дискусійні положення:

1. У дисертаційній роботі адміністративна юрисдикція фактично зводиться переважно до провадження у справах про адміністративні правопорушення, що автор розглядає як основний зміст юрисдикційної діяльності поліції. Такий підхід є логічним у межах традиційної адміністративно-деліктної доктрини, однак не повною мірою відповідає сучасному законодавчому розумінню терміна «юрисдикція», яке значно ширше за змістом. Зокрема, у Законі України «Про правотворчу діяльність», «Про Прокуратуру», а також у низці інших нормативно-правових актів, юрисдикція визначається як сукупність повноважень органу влади, тобто як обсяг компетенції, у межах якої орган має право ухвалювати владні рішення. У цьому контексті юрисдикція не зводиться виключно до розгляду справ про правопорушення, а охоплює всі владні дії, що здійснюються суб'єктом у межах його компетенції. Тому вважаю, що цьому поняттю слід було приділити більш глибоку увагу.

2. Заявлене автором положення про «окреслення сучасної концепції адміністративної юрисдикції в поліцейській діяльності» (с. 23, 85-86) безумовно має науковий інтерес. Водночас у тексті дисертації ця концепція подана переважно у вигляді загальної характеристики, без достатнього розкриття її внутрішнього змісту, структурних елементів та відмінностей від існуючих підходів. У зв'язку з цим новизна відповідного положення виглядала б переконливішою за умови більш детального теоретичного обґрунтування запропонованої концепції.

3. Певні сумніви викликає віднесення до результатів, отриманих уперше, положення про «виокремлення характерних ознак органів (підрозділів) Національної поліції України, які реалізують адміністративно-юрисдикційну функцію». Зазначена проблематика вже неодноразово висвітлювалася у навчальній та науковій літературі, де традиційно аналізуються ознаки суб'єктів адміністративної юрисдикції, зокрема поліції, їх повноваження та процедурний статус. У зв'язку з цим новизну відповідного положення доцільно було б розмістити у частині тих здобутків, що дістали подальшого розвитку.

4. Певну непослідовність викликає твердження автора про те, що актуальність дослідження додатково зумовлена набранням чинності Законом України «Про адміністративну процедуру», що нібито потребує перегляду традиційних підходів до здійснення адміністративно-юрисдикційних повноважень поліції (с. 19). Попри слушність такого загального зауваження, у тексті дисертації норми зазначеного Закону фактично не аналізуються, а його вплив на адміністративно-юрисдикційну діяльність Національної поліції не розкрито. У зв'язку з цим наведений аргумент виглядав би більш переконливо за умови детальнішого розгляду положень Закону «Про адміністративну процедуру» та їх співвідношення з адміністративно-деліктним провадженням і поліцейськими процедурами, оскільки з набуттям чинності цього Закону усі повноваження та рішення поліції у справах про адміністративні правопорушення стали процедурними.

Проте, зазначені зауваження переважно мають дискусійний характер і не знижують загальної наукової цінності роботи.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам

Дисертація Шкирти Анатолія Івановича виконана на високому рівні та є вагомим внеском в теорію юридичної науки. Перш за все цінність дисертаційної роботи полягає у тому, що вона являє собою комплексне дослідження адміністративної юрисдикції в поліцейській діяльності, її правових засад та проблем реалізації.

Здобутки дисертаційного дослідження Шкирти А.І. мають вагому як теоретичну, так і практичну цінність та можуть бути використані в якості методологічної бази для поглиблення наукових вчень щодо адміністративної юрисдикції в поліцейській діяльності, а також її практичної реалізації.

Оцінка змісту дисертації, її завершеність в цілому, оформлення. Дисертаційне дослідження є самостійним завершеним науковим дослідженням. Положення та висновки роботи автор отримав особисто, вони є обґрунтованими, містять наукову новизну. При здійсненні дослідження автором було досягнуто поставленої мети та

виконано поставлені завдання. Вивчення матеріалів дисертації свідчить про її пошуковий характер, творчий підхід автора до вирішення поставлених завдань.

Результати дослідження дисертанта відрізняються змістовністю теоретичного матеріалу, обґрунтованістю і достовірністю, доведеністю і грамотністю, в повній мірі вирішують поставлену мету. У опублікованих працях автора повною мірою відображені основні положення дисертаційної роботи.

Основні положення дисертації, що задекларовані здобувачем, містять елементи наукової новизни. Структура й обсяг роботи відповідають встановленим вимогам. Наукові положення, висновки та рекомендації повністю обґрунтовані та аргументовані, містять наукову новизну та отримали необхідну апробацію на науково-практичних конференціях. У публікаціях здобувача знайшли відображення основні положення дисертації.

За актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною цінністю здобутих результатів дисертація «Адміністративна юрисдикція в поліцейській діяльності: правові засади та проблеми реалізації» є завершеною працею, що відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567 (із наступними змінами), основним вимогам Міністерства освіти і науки України щодо дисертацій та авторефератів, а її автор Шкирта Анатолій Іванович, за результатами прилюдного захисту, заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:
Професор кафедри
адміністративного права та процесу
Національної академії внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор

Ігор ПАСТУХ

*Підпис ректора
Володимир М. В.*



Олег Гарасим