

РЕЦЕНЗІЯ

кандидата юридичних наук, доцента Плугатира Максима Віталійовича на дисертаційне дослідження Пінчука Владислава Вікторовича на тему «Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничних офіцерів поліції», подане до захисту у спеціалізовану вчену раду Національної академії внутрішніх справ на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дослідження. Інститут прав і свобод людини і громадянина є найбільш важливим серед інших інститутів у праві, оскільки забезпечення його комплексного та безперешкодного функціонування уможливорює подальшу розбудову правової, демократичної та стабільної європейської держави. Україною було обрано курс на євроінтеграцію, а саме тому, всі напрями державної політики, а перш за все – створення безпечного правового середовища потребують оптимізації та вдосконалення, відповідно до сучасних реалій і криміногенної обстановки. На зазначене також впливає інформація викладена в річному звіті про роботу Національної поліції України за 2020 рік, де чітко вказується, що «Поліцейські офіцери громади та дільничні – основний місток у спілкуванні з населенням, особливо в сільській місцевості. Це потрібно для того, щоб максимально охопити поліцейською присутністю територію держави. Щоб поліцейський був завжди поруч».

Стрімкий розвиток всеукраїнського проєкту «Дільничний офіцер громади» також безпосередньо впливає на необхідність удосконалення відповідного механізму, оскільки від здійснення ними своїх повноважень (у тому числі, адміністративно-юрисдикційних) залежить ефективність захисту прав і свобод людини і громадянина на його території обслуговування, а враховуючи, що на сьогодні Національною поліцією анонсовано довіру до дільничних офіцерів громад на рівні 70 %, це питання потребує ефективної реакції наукової спільноти, практиків, а також законодавця.

Все перераховане неабияк актуалізує необхідність наукового опрацювання проблемних питань пов'язаних із адміністративно-юрисдикційною діяльністю дільничних офіцерів поліції та потребує розроблення основних напрямів їх розв'язання. Стрімка трансформація законодавства, підвищення рівня злочинності та необхідність ефективізації роботи підрозділів дільничних офіцерів поліції (дільничних офіцерів громад), також відсутність комплексних досліджень саме на цю тему, зумовлюють необхідність більш ґрунтовного її опрацювання.

Тому, запропоновані автором дисертаційного дослідження положення, на морю думку викладені послідовно та ґрунтовно, містять необхідний рівень обґрунтування наукової актуальності та системності, що свідчить про своєчасність вибору теми дисертації.

Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій здобувача. Науковий рівень і публікації здобувача на підставі аналізу та порівняння між собою за змістами є взаємо відповідними та відображають зміст і сутність однієї наукової проблематики, що безперечно свідчить про глибоке й ґрунтовне

опрацювання теми, її об'єкта й предмета. Вступ характеризується високим рівнем аргументації щодо необхідності опрацювання основних структурних елементів дисертації, вказується їх взаємопов'язаність та компліментарність одне відносно одного, аналіз змісту, висновків до кожного розділу та загальних висновків до роботи свідчить про правильність вибору інструментарію наукового дослідження, його влучність та можливість викладу шляхів розв'язання основних проблем саме завдяки високому науковому рівню відповідної дисертаційної праці.

Основні наукові результати дисертаційної роботи опубліковано в п'яти наукових статтях, що опубліковані в виданнях уключених до категорії «Б», а також п'яти науково-практичних конференціях міжнародного та всеукраїнського рівня.

Новизна представлених теоретичних та/або експериментальних результатів проведених здобувачем досліджень, повнота викладу в опублікованих працях. Автором, на підставі проаналізованого обґрунтовано низку науково-практичних положень за відповідними рівнями наукової актуальності, найбільш цікавими, крім визначених уперше, на мою думку є удосконалені: перелік пропозицій і рекомендацій, що на нашу думку, ефективно сприяли би посиленню взаємодії між дільничними офіцерами поліції та іншими суб'єктами (підрозділами поліції, органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськими формуваннями та населенням) під час здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення; наукові та практичні положення щодо процедури складання протоколів про адміністративні правопорушення дільничними офіцерами поліції, що полягає в обґрунтуванні необхідності розроблення оновленого бланку такого протоколу, а також адаптації, на підставі опрацювання основних (типових) помилок, що допускаються під час складання, основних структурних елементів відповідного документа до реалій його правозастосування; наукові напрацювання щодо визначення місця служби дільничних офіцерів поліції в системі суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності, а також додатково обґрунтовано основні положення масштабного проекту «Дільничний офіцер громади», що сприяє підвищенню важливості функціонування та здійснення адміністративно-юрисдикційних повноважень дільничними як структурного підрозділу Національної поліції України.

Крім цього, автор обґрунтовує, що дістали подальший розвиток: підходи до застосування дільничними офіцерами поліції заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, що дозволяє оптимізувати функціонування; напрями подальших наукових досліджень, що спрямовані на оптимізацію функціонування механізму здійснення адміністративно-юрисдикційних повноважень дільничними офіцерами поліції.

Наукова обґрунтованість отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Про наукову обґрунтованість тематики визначеної автором свідчить не лише лівова кількість проаналізованої літератури, що пов'язана з предметом і об'єктом дослідження, а також її взаємопов'язаність з нормативно-правовим підґрунтям та сучасними

реаліями правозастосування, що відображається в розумінні автора основних тонкощів і засад функціонування механізму превентивної діяльності в Національній поліції України.

Тема дисертації ґрунтується на Плані дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на 2021-2023 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 червня 2021 року № 756-р), Національній стратегії у сфері прав людини (Указ Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021), Цілях сталого розвитку України на період до 2030 року (Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019), Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021-2025 роки, що затверджена постановою загальних зборів НАПрН України від 26.03.2021 р. № 12-21; відповідає тематиці наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки (наказ МВС України № 454/2020). Тему дисертації затверджено Вченою радою Національної академії внутрішніх справ від 29 жовтня 2019 року (протокол № 22).

Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності. Підведені в дисертаційному дослідженні висновки та рекомендації, що й формують наукову новизну даного дослідження розроблені відповідно до вимог законодавства України, з дотриманням норм і стандартів академічної доброчесності. З метою глибокого аналізу наукових категорій і необхідності комплексного дослідження основних правових елементів адміністративно-юрисдикційного механізму було досліджено праці інших вчених і дослідників, законодавство України та інформаційно-аналітичні матеріали.

Під час дослідження застосовано загальнонаукові та спеціальні методи: логіки – для поступового та обґрунтованого дослідження поставлених завдань (всі розділи); опису – для надання характеристики та змістовного наповнення основних термінів, понять і категорій, що є предметом наукового дослідження (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 3.1); історико-правовий – для висвітлення генезису розвитку правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності служби дільничних офіцерів поліції (підрозділ 1.3.); порівняльно-правовий – під час аналізу норм адміністративного законодавства та інших нормативно-правових актів, що в синергії створюють нормативне підґрунтя для функціонування інституту адміністративно-юрисдикційної діяльності (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1); структурний – для встановлення основних відмінних від інших інститутів права в галузі охорони прав і свобод людини і громадянина характерних рис, що передбачає послідовність та планомірність наукового аналізу (розділи 1–3).

Автор зазначає, що обрана методологія й відповідний концептуальний підхід, з урахуванням окреслених завдань і мети дослідження, амбітних цілей щодо розв'язання основних наукових завдань дозволили фундаментально підійти до питання тлумачення загальноправових і спеціальних категорій, окреслити всі необхідні елементи юридичних явищ і підкреслити не лише актуальність відповідної теми та виокремити й загострити увагу читача на

найбільш проблемних питаннях, а й запропонувати ймовірні шляхи їх розв'язання найбільш ефективними інструментами.

Теоретичне і практичне значення результатів дослідження. Теоретичне значення положень дисертаційного дослідження полягає в тому, що воно містить новітні визначення основних понять, термінів і явищ, що безпосередньо стосуються функціонування інституту превентивної діяльності в Національній поліції України, не лише на локальному прикладному рівні, а й з огляду на необхідність подальшого вдосконалення відповідних положень в межах науки адміністративного права. Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що основні та точкові результати дисертаційного дослідження, загальні пропозиції до законотворчої діяльності, а також до проектування організаційно-розпорядчих відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів може бути використано в: законотворчому процесі – для вдосконалення законодавства, що регламентує адміністративно-юрисдикційну діяльність дільничних офіцерів поліції Національної поліції України (акт впровадження Інституту законодавства Верховної Ради України від 12.01.2022 №22/701-1-15); правозастосовній практиці – для підвищення ефективності адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничних офіцерів поліції (акт впровадження Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України від 24.01.2022); освітньому процесі – у системі професійної освіти дільничних офіцерів поліції та підготовки дільничних офіцерів громад, під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України», «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Проведення в справах про адміністративні правопорушення», тощо (акт Національної академії внутрішніх справ від 27.01.2022 року); науково дослідній роботі – для подальшого дослідження проблем адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничних офіцерів поліції Національної поліції України (акт Національної академії внутрішніх справ від 28.01.2022 року).

Оцінка змісту дисертації, її завершеності в цілому. Дисертаційне дослідження В.В. Пінчука на тему «Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничних офіцерів поліції» має чітку структуру, визначену вимогами, що викладені в положеннях МОН та, зокрема, у Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року, № 44.

Дисертаційна робота В.В. Пінчука складається з анотації, змісту, вступу, трьох розділів, що об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (195 найменувань). Повний обсяг дисертації становить 210 сторінок, з них обсяг основного тексту – 199 сторінок.

Структурно, дисертаційне дослідження складається з трьох основних розділів, у яких поетапно розкрито всі необхідні для досягнення мети й завдань елементи.

Перший розділ «Теоретико-методологічні засади дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничних офіцерів поліції» містить

три підрозділи: 1.1. Поняття, ознаки та основні напрями адміністративно-юрисдикційної діяльності; 1.2. Місце служби дільничних офіцерів поліції в системі суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності; 1.3. Генезис розвитку правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності служби дільничних офіцерів поліції.

Автор доводить, що поняття, ознаки та основні напрями адміністративно-юрисдикційної діяльності є досить актуальними категоріями в науці адміністративного права. Визначаючи поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності, дослідники частіше виділяють її як процедуру, що здійснюється уповноваженою особою та пов'язана з індивідуальним прийняттям рішення такою особою в конкретному правовому конфлікті, що тягне за собою правові наслідки. Водночас, основними ознаками адміністративно-юрисдикційної діяльності є: унормованість, що полягає в закріпленні відповідних повноважень законодавством України; підвідомчість, що легалізує дії суб'єкта здійснення в конкретній правовій ситуації, даючи йому право на законних підставах приймати відповідне рішення; наявність охоронюваних законом суспільних відносин, що забезпечуються в адміністративний спосіб, що утворює юридичний склад адміністративного правопорушення; обов'язковість результату розгляду адміністративної справи уповноваженою особою, що свідчить про приналежність конкретного правового конфлікту до кола компетенції відповідного суб'єкта та наявність прав у цього суб'єкта щодо здійснення вказаних повноважень. В свою чергу визначення напрямів адміністративно-юрисдикційної діяльності та її форм, ототожнюється в працях ряду вчених, проте на нашу думку, ці категорії є взаємо відповідними, проте співвідносяться як зміст і форма виразу.

Щодо питання визначення ролі й місця служби дільничних інспекторів поліції в системі адміністративно-юрисдикційних повноважень автором дисертаційного дослідження було обґрунтовано, що даний підрозділ є одним із ключових і найбільш тісно пов'язаних із адміністративно-правовим захистом прав і свобод людини і громадянина. Визначено також, що оскільки адміністративно-юрисдикційні повноваження можуть реалізовуватись в межах процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності, а перелік складів адміністративних правопорушень котрий визначається Кодексом України про адміністративні правопорушення в більшості своїй відноситься до компетенції Національної поліції України, в системі здійснення адміністративно-юрисдикційних повноважень, дільничні офіцери поліції наділені більшими можливостями ніж уповноважені особи інших органів правопорядку, а також працівники з інших підрозділів поліції, що входять до складу Національної поліції України.

Автором встановлено, що нормативно-правове регулювання функціонування підрозділів дільничних офіцерів поліції загалом та здійснення ними адміністративно-юрисдикційних повноважень зокрема в різні часи регламентували різними нормативними актами, що дає підстави стверджувати про сталий і планомірний розвиток відповідного напрямку, що безпосередньо впливає на законність прийняття рішень дільничними офіцерами поліції в

справах про адміністративні правопорушення. Проаналізовані матеріали також дають підстави стверджувати, що на етапі становлення адміністративної юрисдикції як галузі адміністративного права, вона врегульовувалась організаційно-розпорядчими документами, як правило відомства, де працювали особи, які здійснюють таку діяльність, у той же час, на сьогодні дана система трансформована в розгалужений і комплексний законодавчий механізм, основні положення та ключові тези якого розпорошені по різних нормативно-правових актах, як законодавчого так і організаційно-розпорядчого змісту.

Другий розділ «Характеристика адміністративно-юрисдикційних повноважень дільничних офіцерів поліції» містить три підрозділи: 2.1. Складання протоколів про адміністративне правопорушення дільничними офіцерами поліції; 2.2. Розгляд справи та прийняття рішення про притягнення до адміністративної відповідальності дільничними офіцерами поліції; 2.3. Застосування дільничними офіцерами поліції заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Автором визначено зміст й особливості процедури складення протоколів про адміністративне правопорушення дільничними офіцерами поліції. Доведено позицію про те, що протокол про адміністративне правопорушення є однією з початкових форм притягнення особи до адміністративної відповідальності, його зміст і порядок складання є окремою адміністративно-юрисдикційною процедурою. У той же час, ми вважаємо, що з урахуванням опрацьованих позицій учених щодо оптимізації цієї стадії адміністративного процесу, діючий напрацьований бланк (встановлена нормативно й звичаєво форма його складення) потребує суттєвого доопрацювання, оскільки науковці та практики систематично звертають увагу на значну кількість порушень порядку його складення, допущення різноманітних технічних помилок дільничними офіцерами поліції з території всієї України, що свідчить радше про недосконалість самої форми, а ніж про некомпетентність осіб, що його складають. Водночас, на думку автора, процедура складення протоколів про адміністративне правопорушення дільничними офіцерами поліції потребує нормативної деталізації, з метою вказання ряду відмінних особливостей із врахуванням специфіки діяльності дільничних офіцерів поліції.

Автором окреслено процедуру розгляду справи про адміністративне правопорушення та прийняття рішення про притягнення до адміністративної відповідальності дільничними офіцерами поліції, осіб-правопорушників. Доведено, що застосування дільничним своїм адміністративно-юрисдикційних повноважень в контексті притягнення особи до адміністративної відповідальності вже фактично частково можуть обмежувати конституційні права і свободи людей і громадян, а саме тому мають бути достатньо обґрунтованими, доцільними та здійснюватися виключно в межах законодавства України. Доведено те, що будь-які процесуальні дії дільничного офіцера поліції, що реалізуються з метою притягнення до адміністративної відповідальності конкретних осіб і розгляду відносно них адміністративних справ, орієнтовані на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, утвердження принципів правової державності та демократії, підтримання правопорядку й законності на

певній території обслуговування. Поряд із цим, визначення змісту та основних характерних особливостей даного процесу уможливили надання короткої характеристики його стадій, а також визначення основних проблемних питань, що впливають на низьку ефективність роботи дільничних офіцерів поліції та суттєво гальмують процес.

Автором окреслено основні засади, загальну структуру та порядок застосування дільничними офіцерами поліції заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Досягнуто висновку про те, що заходами забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення є коло процесуальних дій, що за своєю юридичною конструкцією є адміністративно-юрисдикційними та здійснюються уповноваженою на це особою виключно в межах розгляду справи про адміністративне правопорушення, що віднесена до компетенції відповідного суб'єкта. Запропоновано шляхи оптимізації функціонування відповідного інституту в спосіб передбачення можливості застосування відповідних повноважень дільничними офіцерами поліції, в справах про адміністративні правопорушення, провадження в яких відкрито за фактом вчинення його на території обслуговування конкретного дільничного офіцера.

Третій розділ «Напрями удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничних офіцерів поліції» містить два підрозділи: 3.1. Взаємодія дільничних офіцерів поліції з іншими підрозділами поліції, органами державної влади та місцевого самоврядування, громадськими формуваннями та населенням під час здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення; 3.2. Основні недоліки правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничних офіцерів поліції та їх усунення.

Автором доведено, що найважливішим напрямом у контексті взаємодії дільничних офіцерів поліції з іншими підрозділами поліції, органами державної влади та місцевого самоврядування, громадськими формуваннями та населенням під час здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення є саме взаємодія з громадянським суспільством. Адміністративно-юрисдикційні повноваження дільничного під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, перш за все є процесуальною формою їх участі у провадженні, а також можливістю забезпечити його результативність. У питанні притягнення осіб до адміністративної відповідальності ключове місце займають суб'єкти громадянського суспільства (громадські формування та населення, у тому числі окремі громадяни), з урахуванням сучасних Українських тенденцій до цілковитого залучення громадянського суспільства до процесів забезпечення правопорядку та захисту прав і свобод людини і громадянина. Автором обґрунтовано, що для виявлення основних недоліків правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності дільничних офіцерів поліції та розроблення шляхів їх усунення має бути проведено комплексний теоретико-практичний аналіз функціонування підрозділів дільничних офіцерів поліції та порівняно відповідні результати з прогресом інших підрозділів Національної

поліції України, що також здійснюють адміністративно-правову охорону та захист прав і свобод людини і громадянина.

Крім цього, автором було запропоновано основні шляхи та напрями, щодо врегулювання проблем фундаментального характеру (інституційні та організаційно-правові недоліки), а також локальні проблемні питання, що виникають в процесі складання протоколів про адміністративні правопорушення, розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування дільничними офіцерами поліції заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Зауваження щодо оформлення та змісту дисертації, запитання до здобувача. Позитивно оцінюючи отриманні В.В. Пінчуком результати здійсненого дослідження, підкреслюючи їх наукову та практичну цінність, необхідно звернути увагу на деякі дискусійні питання, зокрема:

1. Автор у другому розділі аналізуючи питання застосування дільничним своїх адміністративно-юрисдикційних повноважень в контексті притягнення особи до адміністративної відповідальності підкреслює важливий факт, що на момент застосування таких повноважень вже фактично частково можуть обмежуватись конституційні права і свободи людей і громадян, а саме тому вони мають бути достатньо обґрунтованими, доцільними та здійснюватися виключно в межах законодавства України.

Погоджуючись із запропонованою позицією, та визнаючи її наукову й практичну актуальність, особливо з огляду на системні факти підтверджених зловживань дільничними офіцерами поліції своїх повноважень, на мою думку більш комплексно виглядала б ця пропозиція, у поєднанні з пропозицією вдосконалення механізму стримувань і противаг.

2. Автором зауважується, що «процедура складення протоколів про адміністративне правопорушення дільничними офіцерами поліції потребує нормативної деталізації, з метою вказання ряду відмінних особливостей із врахуванням специфіки діяльності дільничних офіцерів поліції» (ст. 188), що на мою думку безперечно є важливим, зокрема й у розрізі вказаних автором системних недоопрацювання і прорахунків відповідних посадових осіб, під час складання відповідних документів.

Проте, висновки до дисертаційного дослідження містять лише фрагментарні положення пов'язані з оптимізацією процедури складення протоколів про адміністративні правопорушення, точкові пропозиції, щодо його вдосконалення. На мою думку розроблення комплексних змін до законодавства України в формі порівняльної таблиці та їх впровадження в законодавчу діяльність суттєво посилити б позицію автора з відповідного напрямку.

Водночас, окреслені проблемні питання не впливають на загально позитивну оцінку дисертаційного дослідження, свідчать про високий науковий рівень опрацювання й глибину наукового аналізу, а також на наявність проблематики в контексті здійснюваного дослідження.

Відсутність порушень академічної доброчесності. Під час аналізу рецензованої дисертації та опублікованих праць В.В. Пінчука фактів порушення академічної доброчесності не виявлено.

Відсутність порушень академічної доброчесності. Під час аналізу рецензованої дисертації та опублікованих праць В.В. Пінчука фактів порушення академічної доброчесності не виявлено.

Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертація на тему «Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничних офіцерів поліції» є завершеною кваліфікованою науковою працею, що має вагомое теоретичне і практичне значення, відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року, № 44, Вимогам до оформлення дисертацій, затвердженим Наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40, а її автор Пінчук Владислав Вікторович заслуговує на присудження ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Рецензент –
доцент кафедри публічного управління
та адміністрування Національної
академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент

Максим ПЛУГАТИР

