

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, старшого дослідника
Політанського В'ячеслава Станіславовича на дисертаційну роботу

Федорчука Миколи Васильовича на тему:

«Адміністративна відповідальність публічних суб'єктів:
проблеми концептуального розуміння та правореалізації»,
подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за
спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Актуальність обраної теми дослідження. З моменту визнання України самобутньою незалежною державою та прийняття концепції адміністративної реформи 1998 року більшість інститутів громадянського суспільства зазнали значних змін, що пояснюється потребою у переосмисленні та трансформації нашої держави. Варто визнати, що більшість засад концепції адміністративної реформи залишились на рівні декларативних заяв, що негативно вплинуло на впровадження необхідних реформ та відходження від моделі вертикального управління та запровадження людиноцентристських ідеалів розвитку соціуму.

Баланс приватно-публічних зв'язків досі не є досягнутим. Адміністративна відповідальність як один із видів юридичної відповідальності, передбачених конституційним положенням ст. 92 Основного Закону, потребує подальшої трансформації та перегляду. Додатковим аргументом на користь необхідності проведення подальших наукових досліджень у зазначеній галузі є застарілий масив нормативного матеріалу, який не відповідає потребам суспільства та держави. Необхідність проведення цього дослідження додатково обґрунтовується взятими на себе Україною зобов'язаннями відповідно до положень Угоди про асоціацію 2014 року, внаслідок підписання якої було утверджено принципи розвитку сучасної правової, демократичної та соціальної держави, для якої найбільшим пріоритетом виступають людські цінності, що своєю

чергою впливає на визначення концептуального розуміння адміністративної відповідальності у сучасному світі.

Тому проблематика, визначена у дисертаційному дослідженні Федорчука Миколи Васильовича, є надзвичайно актуальною для наукових перспектив розробки дієвого механізму притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності.

Тема дисертації відповідає пунктам 1.1 «Правові механізми забезпечення і захисту прав та свобод людини», 1.2 «Удосконалення національної правової системи та її адаптації до європейського права» та 1.3 «Правове забезпечення державного будівництва та розвитку політичної системи» Пріоритетних напрямів фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, розділам I і III Стратегії національної безпеки, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020, а також положенням Указу Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року». Дослідження здійснювалося в межах планів науково-дослідної роботи Приватної установи «Науково-дослідний інститут публічного права».

Практичне значення отриманих результатів. Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані та запропоновані в роботі положення, підходи, уявлення, висновки та рекомендації сприятимуть вдосконаленню та розвитку інституту адміністративної відповідальності в правовій системі України, підвищенню результативності та ефективності притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності, уніфікації підходів до розуміння ключових категорій адміністративного права, службового права, категорій сфери публічного адміністрування з урахуванням дотримання вимог верховенства права та закону, а також захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

Основні положення й результати дисертаційного дослідження, як це відображено в авторефераті, можуть бути використані в науково-дослідній діяльності під час подальшої розробки проблем адміністративно-деліктного та службового права, у нормотворчій діяльності – при вдосконаленні законодавства про адміністративну відповідальність публічних суб'єктів, у правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності роботи публічних суб'єктів та запобігання вчиненню ними адміністративних правопорушень, а також в освітньому процесі під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Адміністративно-деліктне право», «Публічне адміністрування», «Службове право», «Публічна служба».

Слід відзначити повноту обґрунтованості та завершеність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Здобувачем правильно сформовано мету дослідження, яка полягає у з'ясуванні на підставі аналізу нормативних і наукових джерел тенденцій та напрямів розвитку інституту адміністративної відповідальності публічних суб'єктів шляхом пошуку можливих шляхів вдосконалення нормативного регулювання та наукового осмислення правових категорій для вдосконалення функціонування публічних суб'єктів та публічної служби в правовій системі України та визначенні перспективних тенденцій подальшого розвитку сфери притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності через визначення кола нормативних і прикладних проблем для формулювання дієвих та актуальних пропозицій та рекомендацій нормативного й теоретичного змісту у процесі приведення досліджуваного правового інституту у відповідність до міжнародних та європейських вимог.

Позитивної оцінки заслуговує масив джерельної бази, використаної при підготовці дисертаційного дослідження, методологічна основа роботи, а аналіз змісту дисертації підтверджує самостійність її виконання та обґрунтованість. Не викликає заперечень новизна сформульованих

висновків.

Зокрема, здобувачем було визначено такі задачі дослідження, як: провести теоретико-правовий аналіз адміністративної відповідальності у системі юридичної відповідальності; з'ясувати історичні передумови формування адміністративної відповідальності як заходу державного примусу в контексті формування системи адміністративно-деліктних відносин в Україні; охарактеризувати місце адміністративної відповідальності у системі юридичної відповідальності; охарактеризувати адміністративно-правовий статус публічних суб'єктів як суб'єктів адміністративних правопорушень; описати та проаналізувати адміністративні правопорушення, суб'єктами вчинення яких є публічні суб'єкти; з'ясувати проблемні аспекти теоретичного та прикладного характеру у процесі реалізації притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності; проаналізувати міжнародні стандарти регулювання та основи притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності; з'ясувати роль та вплив європейських стандартів та рекомендацій у процесі національного формування інституту адміністративної відповідальності публічних суб'єктів; обґрунтувати можливі шляхи подолання нормативних суперечностей у процесі реалізації притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності; запропонувати авторські пропозиції щодо процедурного вдосконалення притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності в Україні.

Заслуговують на підтримку пропозиції здобувача, щодо перегляду періодизації формування адміністративно-деліктного законодавства України з урахуванням найбільш віхових етапів його становлення, в результаті чого запропоновано вважати етапами такі: I етап (1927–1960-ті роки), що характеризується започаткуванням формування основ розуміння сутності адміністративної відповідальності та формування початкового підходу до

визначення обсягу суспільних відносин, які регулюються такими правовими нормами, визначенням перших суб'єктів вчинення адміністративних правопорушень, формування системи штрафів тощо. Такий етап характеризується прийняттям Адміністративного кодексу 1927 року; II етап (1960–1984 роки), що характеризується спробами переосмислення підходу до формування системи правових норм, які регулюють порядок притягнення до адміністративної відповідальності, а також формуванням цілісної для зазначеного періоду системи суб'єктів, які уповноважені накладати адміністративні стягнення; III етап (1984 – сьогодні), що є найтривалішим і найбільш важливим у процесі формування інституту адміністративної відповідальності сучасного періоду становлення України.

Здобувачем також вдало встановлено та обґрунтовано, що адміністративна відповідальність посідає особливе місце у системі юридичної відповідальності, є видом публічної відповідальності, що пояснюється власною визначеною нормативною підставою застосування (вчинення адміністративного правопорушення) цього правового та законодавчого інституту, особливим нормативним регулюванням Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно-правовими актами (що є специфічною ознакою адміністративної відповідальності), а також формуванням відповідних правовідносин між суб'єктами, які не є рівними за своїм правовим статусом.

Автором дисертаційного дослідження обґрунтовано місце адміністративної відповідальності публічних суб'єктів в системі юридичної відповідальності та з'ясовано, що адміністративна відповідальність публічних суб'єктів як особливих суб'єктів адміністративної відповідальності формує відповідний субінститут адміністративного права, який потребує подальшого дослідження з причин недосконалого розміщення нормативного матеріалу в межах нормативно-правового регулювання та неоднозначного визначення складів правопорушень, суб'єктами яких можуть бути публічні суб'єкти.

Значну увагу присвячено визначенню практичних проблем кваліфікації протиправних діянь, які вчиняються публічними суб'єктами та за які законом передбачено адміністративну відповідальність. Так, встановлено, що до таких проблем належать: схожість складів зазначених правопорушень та незначний розмір адміністративних санкцій (переважно у вигляді штрафів), що не є, на наш погляд, дієвим для попередження вчинення подібних правопорушень у майбутньому для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

У ході аналізу міжнародного впливу на формування досліджуваного субінституту відносин встановлено, що нормативне (міжнародне та європейське) регулювання адміністративної відповідальності публічних суб'єктів залежить від таких факторів: приналежності правової системи конкретної держави до виду правової сім'ї; внутрішньодержавної готовності визначення чітких складів правопорушень; наявності вже діючих механізмів притягнення публічних суб'єктів до кримінальної та дисциплінарної відповідальності. Визначено, що значний масив протиправних діянь публічних службовців лежить в основі потреби регулювання і протидії корупційним проявам у державі та суспільстві, що своєю чергою формує масив кримінального законодавства, яке є застосовуваним до таких суб'єктів за корупційні правопорушення, та недостатню визначеність адміністративної відповідальності. Наведене дозволяє зробити висновок, що інститут адміністративної відповідальності публічних суб'єктів перебуває на етапі активного розвитку у межах регіонального та світового нормативного забезпечення.

Повнота викладу наукових положень дисертації. Основні теоретичні положення, висновки та практичні рекомендації, викладені в дослідженні, було оприлюднено на 2 науково-практичних конференціях, зокрема: «Advances in law: the view of domestic and foreign scholars» (м. Рига, Латвійська Республіка, 3–4 жовтня 2024 року); «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 року).

Основні положення дисертації викладено в 5 статтях, з яких 4 статті опубліковані в наукових фахових виданнях України та 1 стаття – у зарубіжному науковому періодичному виданні, а також у 2 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Список використаних джерел налічує 132 найменування, загальний обсяг дисертації становить 222 сторінки, у тому числі основного тексту – 190 сторінок.

Окремі дискусійні положення та зауваження до дисертаційної роботи. Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію Федорчука Миколи Васильовича, варто зазначити окремі дискусійні положення та зауваження до дисертаційної роботи:

1. У підрозділі 2.1 «Адміністративно-правовий статус публічних суб'єктів як суб'єктів адміністративних правопорушень» дисертаційного дослідження здобувачем вказано, що проблематика визначення публічних суб'єктів як суб'єктів адміністративних правопорушень залишається актуальною та невирішеною для науки адміністративного права та сфери адміністративно-деліктних відносин, а основна проблема полягає у відсутності нормативної узгодженості у разі визначення базових, основних категорій, які використовуються у публічному праві (зокрема, відсутність у межах КУпАП визначення категорії «посадова особа» не дозволяє правильно та уніфіковано ідентифікувати, чи слід таких посадових осіб відносити до складу приватно-правових відносин або публічно-правових, що своєю чергою впливає на можливі передбачені склади правопорушень, суб'єктами вчинення яких можуть бути такі особи). Проте, автору доцільно було б запропонувати власне нормативне визначення поняття «посадова особа», виходячи з аналізу чинного законодавства та відповідних наукових підходів, відображених у дисертації та авторефераті.

2. У підрозділі 2.2 «Правопорушення, суб'єктом вчинення яких є публічні суб'єкти» здобувачем в результаті аналізу складів адміністративних правопорушень, суб'єктами вчинення яких можуть бути публічні суб'єкти, переважно проаналізовано правопорушення, які мають ознаки корупції. Автором дисертаційної роботи встановлено, що основним спрямуванням та метою адміністративної відповідальності за правопорушення, суб'єктами вчинення яких є публічні суб'єкти, є встановлення охорони та захисту суспільних відносин від діянь осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які не містять безпосередніх ознак корупції, але пов'язані із нею. Проте, зазначене потребує додаткового роз'яснення здобувача та обґрунтування, оскільки надалі здобувач зазначає, що до групи таких правопорушень, суб'єктами вчинення яких є публічні суб'єкти, слід також відносити ті, що пов'язані із використанням публічної інформації, володільцями якої можуть бути публічні суб'єкти – суб'єкти владних повноважень.

3. Вважаємо за доречне проведення додаткового аналізу нормативного регулювання притягнення до адміністративної відповідальності публічних суб'єктів окремих країн-членів ЄС для формування належної компаративної основи дослідження.

Однак, зазначені зауваження лише підтверджують актуальність запропонованої М. В. Федорчуком проблематики, високий інтерес до неї в наукових колах та не впливають на ступінь обґрунтованості дисертаційної роботи. Зазначені зауваження є підставою для наукової дискусії та можуть бути додатково обговорені в процесі публічного захисту дисертації і пояснені здобувачем особисто.

Загальні висновки. Зміст дисертаційної роботи Федорчука Миколи Васильовича «Адміністративна відповідальність публічних суб'єктів: проблеми концептуального розуміння та правореалізації» викладений достатньо повно. Дисертація містить усі елементи наукової новизни та нові

наукові обґрунтовані пропозиції вдосконалення притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності, що має вагоме теоретичне значення для науки адміністративного права. Публікація результатів дослідження у фахових виданнях та участь у конференціях свідчить про апробацію результатів дослідження та високий науковий рівень роботи та здобувача. Запропоновані у роботі висновки ґрунтуються на опрацюванні широкої бази нормативних і наукових (вітчизняних і міжнародних) джерел, які пов'язані з проблематикою дослідження. Висновки здобувача також характеризуються актуальністю, самостійністю, є логічно пов'язаними із поставленою метою та задачами, визначеними у роботі.

Отже, дисертація «Адміністративна відповідальність публічних суб'єктів: проблеми концептуального розуміння та правореалізації» відповідає вимогам п. п. 9, 11 та 12 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567 (зі змінами), а її автор – Федорчук Микола Васильович – заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, старший дослідник,
начальник відділу науково-організаційного
забезпечення діяльності президії, відділень та
наукових установ Національної академії
правових наук України

В'ячеслав ПОЛІТАНСЬКИЙ



Підпис В. Політанського засвідчую:
прізвище

Начальник ВК

Дерев'яний
Дерев'яний