

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора Комзюка Анатолія Трохимовича, на дисертацію Устименка Євгена Вікторовича «Санкції за адміністративним правом України», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Сучасна трансформація адміністративного права, зміна його концептуальних засад потребують переосмислення вже існуючих теоретичних уявлень про його базові інститути, пошуку нових теоретичних конструкцій, а іноді і формування нових методологічних підходів для дослідження існуючих правових явищ. Зазначене цілком стосується адміністративного примусу, який все ще залишається одним із найбільш поширених методів управління. Хоча питання адміністративного примусу є добре розробленими, постійне розширення його засобів, поява нових їх видів, розвиток процедурних засад їх застосування обумовлюють необхідність систематичного удосконалення відповідних наукових знань.

Розгляд системи заходів адміністративного примусу через використання категорії «санкції» є досить перспективним напрямком досліджень, оскільки дає можливість по-новому подивитись на зміст і призначення примусових заходів у механізмі забезпечення законності у різних сферах суспільних відносин. У сучасному законодавстві України термін «санкція» зустрічається все частіше, і це не може не привертати уваги дослідників з огляду на необхідність визначення правової природи тих явищ, в рамках яких використовується даний термін. Крім того, даний підхід у певному сенсі зближує вітчизняну науку адміністративного права зі значною частиною зарубіжних адміністративно-правових доктрин, в яких санкції займають одне із центральних місць. З огляду на це, тема дисертаційного дослідження Є. В. Устименка є досить актуальною.

Дана робота здійснювалась у межах напрямів наукових досліджень, визначених постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження

переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2015 року» від 7 вересня 2011 р. № 942, а також планових тем юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, що також свідчить про актуальність обраної теми.

Дисертація Є. В. Устименка характеризується системним підходом до предмета дослідження. Визначені в роботі задачі дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає у визначенні системи правового регулювання реакції суб'єктів владних повноважень на різноманітні правопорушення в межах предмета адміністративного права, що проявляються як санкції, їх систематизація, а також вироблення на основі отриманих знань практичних рекомендацій щодо використання результатів дослідження у правотворчій та правозастосовній діяльності. Структура дисертації повністю відповідає меті і задачам дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором.

Достовірність і обґрунтованість наукових положень дисертації досягнута за рахунок комплексного застосування різних наукових методів, а також вивчення значного масиву вітчизняної та зарубіжної літератури, відповідного законодавства і практики його застосування. Методологічну основу дисертаційного дослідження складає діалектичний підхід, що обумовило розгляд предмета дослідження з позицій об'єктивності, конкретності, всебічності та історизму. Сформульовані у дисертаційному дослідженні теоретичні висновки та узагальнення ґрунтуються на фундаментальних здобутках вчених у галузі теорії права, адміністративного права, інших галузевих правових наук. Нормативно-правову основу дослідження склали акти адміністративного законодавства України, підзаконні нормативно-правові акти, що регламентують відносини юридичної відповідальності та адміністративного примусу. Це дозволяє стверджувати про високий ступінь вірогідності і наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше у вітчизняній науці адміністративного права здійснено комплексне дослідження інституту санкцій, в результаті якого сформульовано низку нових теоретичних висновків та практичних узагальнень і пропозицій. Частину результатів дослідження одержано вперше, окремі положення отримали подальший розвиток та удосконалено.

Переходячи до оцінки основних положень і висновків дослідження, варто зазначити, що в дисертації порушені нерозроблені раніше наукові і практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних питань.

Очевидно, що першим кроком у дисертації на дану тему має бути окреслення меж такого правового явища, яке автор називає «адміністративно-правова санкція». Спираючись на існуючі в науці адміністративного права підходи до обґрунтування нормативної конструкції адміністративної відповідальності, дисертант творчо розширює його на більш широке коло відносин, зберігаючи при цьому концептуальну основу. В результаті низки логічних операцій обґрунтовується погляд, відповідно до якого адміністративно-правова санкція – це передбачена законом міра реакції уповноваженого суб'єкта, яка спрямована на усунення причин та наслідків протиправного діяння, вчиненого суб'єктом – адресатом правової норми, і полягає в усуненні наслідків протиправного діяння, його припиненні або покаранні правопорушника і яка застосовується в адміністративному порядку (с. 19). У такому розумінні справді не виникає суперечності між розумінням санкції як складової структури правової норми і змістовним наповненням цього елементу.

На підставі цього підходу виділяються три функціональних види адміністративно-правових санкцій, а саме компенсаційні, припинювальні і каральні. При цьому здобувачем переконливо показано, що акти реалізації

адміністративно-правових норм, забезпечених адміністративно-правовими санкціями, становлять складний комплекс послідовних дій, який відрізняється залежно від змісту і характеру санкцій. Так, застосування санкцій карального характеру є найбільш складним процесом, який отримав назву «юридична відповідальність». Застосування санкцій припинювального характеру отримало назву адміністративного припинення, а відповідні заходи – заходів адміністративного припинення. У свою чергу, компенсаційні санкції проявляються через різноманітні заходи, які дають можливість усунути негативні наслідки вчинення правопорушення.

На перший погляд тут йдеться про добре відомі прояви адміністративного примусу, але дисертант розглядає їх як певну цілісність, що вже дозволяє оцінити дані положення як такі, що містять наукову новизну. Крім того, абсолютно логічним виглядає і наступне виділення характерних ознак, які дають можливість відмежовувати санкції від споріднених правових явищ.

Здобувач не обмежується констатацією відповідних ознак, а в рамках окремого підрозділу показує, як за їх допомогою здійснити відмежування, наприклад, заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення від адміністративно-правових санкцій припинювального характеру. Показано також можливості використання цих ознак для виділення адміністративно-правових санкцій в тих випадках, коли законодавець змішує в одному нормативно-правовому акті заходи владного впливу різної правової природи.

Дисертантом переконливо доводиться, що основними ознаками адміністративно-правових санкцій, які дають можливість відмежовувати їх від споріднених правових явищ, є мета їх застосування та характер впливу на правопорушника, до якого вони застосовуються (с. 21-22).

Заслуговує на увагу з'ясування природи адміністративно-правових санкцій для визначення структури адміністративного права, зокрема стосовно такої його підгалузі як адміністративно-деліктне право. Здобувач

цілком слушно зауважує, що термінами, що містять словосполучення «адміністративно-деліктний», мають охоплюватись такі відносини, які стосуються реакції уповноважених державних органів на будь-які прояви протиправної поведінки будь-яких суб'єктів адміністративного права, а ця реакція має реалізовуватись в адміністративному порядку і бути спрямованою на покарання суб'єкта протиправного діяння, припинення такого діяння або компенсацію завданої ним шкоди. Відповідно до цього будується понятійний ряд: адміністративний делікт – адміністративно-деліктне провадження – адміністративно-деліктне право (с. 26).

Значну увагу приділено адміністративно-правовим санкціям, які є мірою юридичної відповідальності, аналіз яких побудований на традиційних уявленнях про зміст юридичної відповідальності та її прояви в адміністративному праві. Але, незважаючи на це, автору вдалося запропонувати власний погляд на їх класифікацію, обґрунтувавши виділення таких видів санкцій як фінансові санкції (штраф або пеня); майнові санкції (оплатне вилучення чи конфіскації предметів); організаційно-статусні санкції (позбавлення спеціального права, позбавлення ліцензії, позбавлення спеціального звання тощо); морально-психологічні санкції (арешт, поміщення на гауптвахту, в штрафний ізолятор, попередження, догана, попередження про неповну службову відповідність тощо) (с. 79).

Варто звернути увагу на позицію автора, що в рамках класифікації заходів адміністративного припинення їх необхідно поділяти на такі, що мають характер санкцій, і такі, що не мають характеру санкцій. До останніх він відносить усі заходи, що застосовуються з метою забезпечення провадження щодо притягнення до відповідальності. Такі заходи застосовуються оперативно, як правило, відносно фізичних осіб, їх застосування не потребує процедурної форми та документального оформлення рішення про застосування. До таких, що мають характер санкцій, віднесено такі заходи адміністративного припинення, які мають тривалий у часі характер, а їх застосування здійснюється із дотриманням

процедурної форми та супроводжується прийняттям уповноваженим органом рішення про застосування таких заходів у документальній формі (с. 103).

Аналіз численних прикладів із чинного законодавства дав автору змогу виділити такі види припинювальних санкцій як санкції – заборони, санкції – зобов'язання та санкції – обмеження (с. 104).

Досить новаторським виглядає підхід здобувача до виділення компенсаційних та правовідновлювальних адміністративно-правових санкцій (підрозділ 2.3). На перший погляд, існування таких заходів серед санкцій викликає певну незгоду, але аналіз аргументів автора та наведених прикладів із чинного законодавства дозволяє погодитись із точкою зору автора. Зокрема ним досить переконливо показано, що компенсаційні санкції в адміністративному праві представляють собою такі заходи впливу, які спрямовані на компенсацію нанесеної правопорушенням шкоди, застосовуються в адміністративному порядку після закінчення правопорушення і у кількісному вимірі є рівними зазначеній шкоді. У свою чергу, правовідновлювальні санкції представляють собою такі заходи впливу, які застосовуються в адміністративному порядку після закінчення правопорушення і спрямовані на відновлення порушеного внаслідок протиправного діяння права або відновлення такого стану (с. 112).

Дисертант переконливо доводить, що практично усі санкції в адміністративному праві забезпечені механізмами їх реалізації. Ці механізми обумовлюються змістом санкцій і можуть мати різний ступінь складності. Аналіз нормативно-правових актів, якими регламентується застосування різноманітних санкцій, дозволив автору залежно від характеристик механізму їх реалізації виділити: санкції автоматичної реалізовуваності; санкції примусової реалізовуваності; санкції забезпечуваної реалізовуваності. Усім виділеним видам санкцій з позицій принципу реалізовуваності дається вичерпна характеристика, що підтверджує правильність висновків автора (с. 120).

Не менш цікавими виглядають міркування автора стосовно принципу

адекватності санкцій, який полягає у вимогах відповідності характеру та розміру санкцій меті їх застосування, а також досягнення цієї мети із найменшими витратами. Автор робить висновок про те, що хоча принцип адекватності (пропорційності) є принципом правозастосування, можливості його реалізації мають бути закладені й у самих санкціях. З цієї точки зору пропонується виділяти санкції абсолютної адекватності і санкції відносної адекватності (с. 129-130).

Дисертант справедливо зауважує, що застосування адміністративних санкцій в порядку адміністративного провадження є домінуючим в адміністративному праві, але і в рамках цього провадження можна виділити певні його види, а саме провадження щодо застосування адміністративних санкцій одного виду, наприклад, які є виключно мірою юридичної відповідальності, і провадження щодо застосування усього комплексу адміністративних санкцій, передбачених відповідним законом (с. 139-140).

У роботі містяться й інші слушні положення, висновки та пропозиції.

Разом з тим, визнаючи загалом високий теоретичний рівень дисертації Є. В. Устименка, її значне практичне значення, варто зазначити, що це не виключає можливості критично підійти до окремих позицій здобувача, зупинитися на деяких конкретних зауваженнях і побажаннях.

1. Так, на с. 26-28 дисертації обґрунтовується точка зору стосовно того, що адміністративно-правові санкції можна вважати окремим інститутом в рамках підгалузі адміністративно-деліктного права. Далі розглядаються адміністративно-правові санкції, які є мірою юридичної відповідальності, зокрема адміністративної та дисциплінарної. У зв'язку з цим простежується розбіжність між існуючим у сучасній доктрині адміністративного права ставленням до адміністративної відповідальності як окремого його інституту і позицією автора. Відтак виникає запитання, чим автор вважає адміністративну відповідальність, якщо інститут адміністративно-правових санкцій охоплює більш широке коло відносин, ніж відносини адміністративної відповідальності?

2. Одним із функціональних видів адміністративно-правових санкцій дисертант визнає санкції каральні (с. 52). Але загальновідомим є той факт, що Кодексом України про адміністративні правопорушення покарання не визнається метою адміністративної відповідальності. Відтак навіть адміністративні стягнення не визнаються покараннями, а є мірою адміністративної відповідальності.

3. На с. 55 дисертації стверджується, що Кодекс України про адміністративні правопорушення присвячений виключно правовому регулюванню відносин адміністративної відповідальності фізичних осіб. На сьогодні це вже не зовсім так, оскільки у випадках автоматичної фіксації правопорушень, пов'язаних із порушеннями правил дорожнього руху, КпАП України вже передбачає застосування санкцій і до юридичних осіб.

4. На с. 79 дисертації виділяються такі види санкцій як міри юридичної відповідальності: фінансові санкції, організаційно-статусні санкції, морально-психологічні санкції. З огляду на це було б цікавим почути точку зору здобувача на те, до якого виду санкцій в межах запропонованої класифікації, на його думку, необхідно віднести громадські роботи?

5. На с.112 дисертації зазначається: «Правовідновлювальні санкції в адміністративному праві представляють собою такі заходи впливу, які застосовуються в адміністративному порядку після закінчення правопорушення і спрямовані на відновлення порушеного внаслідок протиправного діяння права або відновлення такого стану правопорядку, який існував до порушення». Якщо брати за головну ознаку правовідновлювальних санкцій мету їх застосування, то аналогічні наведеним ознакам мають місце у випадку скасування адміністративним судом протиправного рішення суб'єкта владних повноважень. У зв'язку з цим виникає запитання, чи можна вважати адміністративними санкціями відповідні рішення адміністративного суду?

6. На с. 139 дисертації стверджується, що застосування адміністративних санкцій в порядку адміністративно-судового провадження

характеризується тим, що рішення про застосування санкцій приймається або санкціонується чи погоджується адміністративним судом в порядку, передбаченому КАС України. На нашу думку, це положення суперечить наведеному у дисертації визначенню поняття «адміністративно-правова санкція», оскільки в ньому акцентується увага саме на адміністративному порядку застосування санкцій. Крім того, не можна погодитись із фактичним ототожненням зазначеного провадження з адміністративними провадженнями як адміністративними процедурами, оскільки це зовсім різні види діяльності не тільки з огляду на порядок їх здійснення, а й зважаючи на всі інші сутнісні ознаки.

В той же час висловлені зауваження характеризують складність досліджених проблем, багато в чому мають дискусійний характер, а тому не впливають на загальну позитивну оцінку проведеного дослідження.

Виконана Є. В. Устименком наукова праця сприяє розв'язанню ряду теоретичних і практичних питань, що мають важливе значення для адміністративно-правового регулювання. Теоретичні положення і практичні рекомендації, які знайшли своє відображення в дисертації, можуть в подальшому використовуватися для проведення подальших досліджень у сфері використання і застосування санкцій в адміністративному праві, у правотворчій діяльності, особливо при розробці нормативних конструкцій санкцій в актах адміністративного законодавства, принципів та процедур їх застосування, а також у навчальному процесі.

Результати дисертаційного дослідження Устименка Є. В. достатньо повно викладено у шести наукових статтях, чотири з яких опубліковані у наукових фахових виданнях України, одна – у зарубіжному науковому виданні. Апробацію результатів дисертації здійснено також шляхом оприлюднення їх на п'яти науково-практичних конференціях.

Дисертацію виконано державною мовою з дотриманням наукового стилю. Детальний аналіз дисертації та автореферату дає підстави констатувати ідентичність автореферату і основних положень дисертації. Дисертацію та

автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Викладене дозволяє зробити висновок, що дисертація «Санкції за адміністративним правом України» є самостійною, завершеною науковою працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для науки адміністративного права, тобто відповідає вимогам п.п. 9, 11-13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Устименко Євген Вікторович – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

Професор кафедри загальноправових дисциплін Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України



А.Т. Комзюк

