

ВІДГУК
офіційного опонента, кандидата юридичних наук, доцента
Старинського Миколи Володимировича
на дисертацію Устименка Євгена Вікторовича «Санкції за
адміністративним правом України», поданої на здобуття наукового
ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. В сучасних умовах розвитку нашої держави проблеми юридичної відповідальності взагалі та адміністративної зокрема, як ніколи виходять на перший план. Причин цього можна назвати декілька, проте найголовнішою, на наш погляд, є постійно зростаюча роль окремої людини в суспільстві, розширення її прав, свободи і в той же час – залежність від зовнішнього соціального та природнього середовища. Разом з тим, як показує аналіз суспільного життя як у нашій державі, так і в світі в цілому, розширення прав і свобод призводить до виникнення у свідомості окремих громадян ілюзії вседозволеності, результатом чого стає порушення прав і свобод інших членів суспільства.

В таких умовах, в кожній державі, яка бажає інтенсивно розвиватись та ефективно функціонувати запроваджується певні рамки, стандарти співжиття, що об'єктивуються у формі правопорядку. Як свідчить аналіз практики функціонування держав, практично кожна намагається забезпечити встановлений нею правопорядок за допомогою різних способів. Одним з найбільш використовуваних способів забезпечення правопорядку у більшості суспільних сфер є застосування адміністративних примусових заходів. В цьому аспекті, і сама діяльність держави в особі уповноважених нею органів державної влади практично неможлива без використання зазначених інструментів, оскільки саме вони дозволяють найбільш ефективно досягати реалізації поставлених перед ними завдань.

Застосування різних адміністративних примусових заходів уповноваженими державними органами тісно пов'язане з усвідомленням ними можливих меж застосування таких заходів та їх ефективності. Правильне розуміння зазначених меж є надзвичайно важливим і в соціальному і в політичному і в юридичному значенні, оскільки пов'язане з можливими діями які направлені на обмеження прав громадян. З іншого боку знання про можливість уповноважених державних органів за ті чи інші дії застосовувати певні примусові заходи виконує роль певного орієнтиру, меж свободи громадян. Як уявляється, формою об'єктивації зазначених орієнтирів є міра відповідальності за вчинені дії, яка в юридичній науці дістала назву санкцій.

Санкції, що застосовуються уповноваженими державою органами в рамках виконавчо-розпорядчої діяльності, є невід'ємною частиною інституту

адміністративної відповідальності. Проте, не дивлячись на надзвичайну важливість для нормального розвитку нашого суспільства, санкціям, як окремому елементу адміністративної відповідальності практично не приділялось належної уваги. Також варто звернути увагу на те, що не лише в адміністративному праві, а й в інших галузях вітчизняної юридичної науки питанням санкцій, як в рамках так і за межами інституту юридичної відповідальності не приділялося достатньої уваги.

Все вище зазначене, а також нагальна необхідність з'ясувати роль та місце санкцій в рамках інституту адміністративної відповідальності, їх вплив на ефективність виконавчо-розпорядчої діяльності уповноважених державою органів та відповідність сучасним потребам державного регулювання і обумовлює актуальність дисертаційного дослідження Устименка Євгена Вікторовича.

Ступінь обґрунтованості і достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукові положення, викладені у дисертації, ґрунтуються на використанні сучасних прийомів і методів наукового пізнання, що обрані із врахуванням визначеної мети та сформульованих завдань.

Мета дослідження полягає в комплексному аналізі 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.

Методологічну основу дисертаційного дослідження складає діалектичний підхід, що обумовило розгляд предмету дослідження з позицій об'єктивності, конкретності, всебічності та історизму. При проведенні дисертаційного дослідження автором вміло використані такі методи наукового пізнання як: діалектичний, метод класифікації та систематизації, формально-юридичний метод, системно-структурний метод, структурно-функціональний метод, метод правового моделювання та ряд інших.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають в процесі реалізації відносин пов'язаних із застосуванням санкцій в адміністративному праві.

Предметом дослідження є санкції в адміністративному праві, відповідні правові норми та практика їх реалізації.

Структура роботи сприяє досягненню поставленої мети та виконанню поставлених завдань. Достовірність і обґрунтованість результатів дисертації підтверджується використанням результатів досліджень провідних науковців в галузі теорії права, адміністративного та інших галузей права, що дало змогу автору всебічно розглянути санкції за адміністративним правом України та надати практичні рекомендації по її застосуванню в правотворчій діяльності. Для виконання дисертації опрацьовано достатню кількість наукових та нормативних джерел (192 найменування).

Винесені на захист положення характеризують роботу як комплексне монографічне дисертаційне дослідження, яке виконане дисертантом особисто.

Наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна результатів наукового дослідження, наукових оцінок, пропозицій і рекомендацій, теоретичних узагальнень та висновків, які складають основний зміст дисертації Устименка Є.В., значною мірою зумовлюється актуальністю дослідження та обраним напрямом і полягає в тому, що дисертація є одним з перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексних дослідженням інституту санкцій, в ході якого сформульовано низку нових теоретичних висновків та практичних узагальнень і пропозицій. У дисертаційному дослідженні відображається авторська позиція щодо розв'язання конкретних правових проблем, пов'язаних з з'ясуванням суті та змісту санкцій, відмежуванням їх від споріднених правових явищ, правовим засадам застосуванням санкцій.

У дисертації висунуто низку положень, нових для теорії та важливих для юридичної практики, з яких на особливу увагу заслуговують наступні.

Логічним видається, що дисертаційне дослідження розпочато з з'ясування поняття та ознак санкцій в адміністративному праві. В процесі з'ясування обсягу поняття адміністративно-правова санкція автор цілком логічно приходиться до думки, що підхід до визначення обсягу поняття "адміністративно-правова санкція" виключно через структуру норми права є досить спрощеним і таким, що дає доволі приблизне уявлення про зміст санкцій як таких. Більш продуктивним, на думку автора, і в цьому його варто підтримати, є підхід, який розкриває зміст санкцій як заходу впливу на правопорушників (стор. 13-14). В результаті проведеного дослідження автор обґрунтовано приходиться до висновку, що 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 (стор. 19). Запропоноване автором визначення дало можливість йому виділити три функціональних види адміністративно-правових санкцій, а саме компенсаційні, припинювальні і каральні. Також для усвідомлення змісту адміністративно-правових санкцій дисертантом було виділено та проаналізовано їх ознаки (стор. 21-23).

Значний науковий інтерес становить розділ роботи яких присвячений відмежуванню адміністративно-правових санкцій від споріднених правових явищ. Зокрема дисертантом детально, на основі аналізу чинних нормативно-правових актів, що регулюють відносини пов'язані з застосуванням різних заходів впливу проведено відмежування санкцій від таких споріднених правових явищ як засоби забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (стор. 29-38), адміністративно-господарські санкції, які на думку автора не є санкціями за своєю суттю (стор. 38-43), та заходи, що мають іншу правову природу (стор. 44-51). Здійснивши порівняння адміністративно-правових санкцій автор приходиться до висновку, що основними

ознаками адміністративно-правових санкцій, які дають можливість відмежувати їх від споріднених правових явищ є мета їх застосування та характер впливу на правопорушника, до якого вони застосовуються (стор. 54).

В результаті дослідження видів санкцій в адміністративному праві України дисертантом було досліджено санкція як міру юридичної відповідальності, як захід адміністративного припинення, правовідновлювальні і компенсаційні санкції.

Досліджуючи санкції як міру відповідальності, автор обґрунтовано пропонує в якості найбільш коректного критерію для систематизації видів санкцій використати такі їх характеристики як сфера інтересів та цінностей правопорушника, на яку здійснюється вплив за допомогою адміністративних санкцій (стор. 58). Враховуючи даний критерій були виділені та охарактеризовані такі види 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).

В рамках дослідження санкцій як заходів адміністративного припинення та класифікації заходів адміністративного припинення автором всі заходи адміністративного припинення поділено на такі, що мають характер санкцій та такі, що не мають характеру санкцій. До таких, що не мають характеру санкцій, на думку автора, слід відносити усі заходи, що застосовуються з метою забезпечення провадження щодо притягнення до відповідальності. На підставі аналізу чинних нормативних актів автор констатує, що такі заходи застосовуються оперативно, як правило відносно фізичних осіб, їх застосування не потребує процесуальної форми та документального оформлення рішення про застосування. До таких, що мають характер санкцій, слід віднести такі заходи адміністративного припинення, які мають тривалий у часі характер, а їх застосування здійснюється із дотриманням процесуальної форми та супроводжується прийняттям уповноваженим органом рішення про застосування таких заходів у документальній формі (стор. 103). При цьому, в процесі дослідження санкцій як заходів адміністративного припинення дисертантом було виділено та охарактеризовано такі їх види як: санкції-заборони; санкції-зобов'язання; санкції-обмеження.

Також в процесі дослідження видів санкцій дисертантом було з'ясовано сутність компенсаційних санкцій і запропоновано їх розглядати як 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 (стор. 112). Значна увага також приділена характеристиці правовідновлювальних санкцій.

Значний практичний інтерес становить розділ дисертаційної роботи, що присвячений дослідженню правових засад застосування санкцій в адміністративному праві України. Досліджуючи принципи застосування санкцій в адміністративному праві дисертантом було охарактеризовано такі

концептуальні принципи застосування санкцій в адміністративному праві як: принцип реалізованості реакції; принцип адекватності реакції; принцип об'єктивності оцінки та принцип об'єктивності істини (стор. 118).

На підставі аналізу чинного законодавства України автор логічно та обґрунтовано приходить до висновку, що залежно від характеристик механізму реалізації санкцій їх можна поділити на: санкції автоматичної реалізації, санкції примусової реалізації та санкції забезпечувальної реалізації (стор. 120). Автором проведено аналіз кожної виділеної групи санкцій та наведено і проаналізовано приклади з чинного законодавства.

Також досліджуючи процедури застосування санкцій в адміністративному праві дисертантом виділено та охарактеризовано такі види проваджень по застосуванню санкцій як: застосування санкцій в адміністративному порядку та застосування санкцій в порядку адміністративно-судового провадження. Автором детально проаналізовані особливості виділених видів проваджень та акцентовано увагу на наявності певних практичних проблем, основа яких лежить в відсутності у законодавця належних підходів до їх законодавчого закріплення.

Надзвичайно важливим для практики нормотворення є висновок дисертанта щодо особливостей закріплення санкцій в чинному законодавстві. В результаті проведеного аналізу автор обґрунтовано доводить, що підхід відповідно до якого на законодавчому рівні закріплюються санкції, підстави їх застосування, суб'єкти застосування, а на підзаконному – деталі провадження щодо застосування таких санкцій є найбільш прийнятним та ефективним (стор. 168).

Висновки, пропозиції і рекомендації, що характеризуються науковою новизною або практичною значущістю, достатньо повно та чітко окреслені у вступі роботи, відображені в розділах її основної частини, висновках.

Наукове та практичне значення роботи. Аналіз змісту роботи свідчить про самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу і дозволяє констатувати високий науково-теоретичний та прикладний рівень проведеного дослідження. Структура і зміст роботи свідчать про цілеспрямованість та комплексний характер дослідження. Це дало можливість автору дійти результатів і обґрунтувати низку нових положень, які мають важливе значення для адміністративно-правової науки та практики.

Зокрема, положення, висновки і пропозиції проведеного дослідження розширюють існуючі уявлення щодо юридичної відповідальності, систематизують та поглиблюють знання про санкції в адміністративному праві, а також відображають авторську позицію у розв'язанні конкретних правових проблем, пов'язаних з застосуванням адміністративно-правових санкцій.

Дисертація характеризується як науковою, так і практичною значущістю. Основні висновки та рекомендації, запропоновані у роботі можуть бути використані: для розробки та удосконалення чинного законодавства України; для подальшого розроблення питань вдосконалення правового регулювання відносин юридичної відповідальності; при викладанні дисципліни «Теорія

права», «Адміністративне право України», «Адміністративна відповідальність» у юридичних вузах, а також при підготовці лекцій та навчальних посібників.

Повнота викладення матеріалів у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, у яких об'єднано сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (192 найменування на 19 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 187 сторінок, з них основного тексту – 168 сторінок.

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, досить повно викладено у одинадцяти публікаціях, зокрема у шести наукових статтях, чотири з яких опубліковані у наукових фахових виданнях України, одна у зарубіжному фаховому виданні, та опублікованих тезах п'яти доповідей на наукових конференціях.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених МОН України вимог.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Разом з тим, як і в будь-якій науковій роботі, рецензована робота містить ряд дискусійних положень та зауважень, зокрема:

1. Досліджуючи міри юридичної відповідальності в адміністративному праві автор, як один з видів санкцій виділяє фінансові санкції. Однак при аналізі відповідного розділу роботи складається враження, що автор охоплює цим поняттям не тільки фінансові санкції як міру адміністративної відповідальності, але і як міру фінансової відповідальності. Дане положення потребує додаткового уточнення, оскільки традиційно фінансову відповідальність розглядають в рамках фінансового права окремо від адміністративної відповідальності.

2. В процесі свого дослідження приходиться до висновку, що «Адміністративно-правова санкція – 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» (стор. 19).

Дане визначення потребує додаткового обґрунтування та уточнення, оскільки, на нашу думку, воно дещо ширше за обсягом і охоплює дещо більше коло відносин, частину з яких автор залишив поза увагою. Як приклад таких відносин можна навести, що охоплюються наведеним поняттям, проте не є санкціями, є ситуація коли вищестоящий суб'єкт владних повноважень скасовує чи відміняє незаконний правовий акт підлеглого органу чи посадової особи.

3. В процесі свого дослідження дисертант (стор. 26) дає визначення адміністративно-деліктного права як сукупності норм, яка регламентує підстави і порядок застосування адміністративних санкцій до осіб, що вчинили діяння,

що має ознаки адміністративного делікту. Далі стверджується, що адміністративно-деліктне право, з точки зору його місця у структурі системи права взагалі, буде виступати як підгалузь адміністративного права.

В цілому ця думка є досить слушною, і заслуговує на підтримку, але, на нашу думку, робота мала б більш завершений вигляд якби автором було показано місце адміністративно-деліктного права в структурі самого адміністративного права і була відображена позиція автора, враховуючи його підхід до виділення адміністративно-деліктного права, на структуру адміністративного права в аспекті виділення інших підгалузей.

4. На стор. 69 дисертації дисертант розглядає санкції, передбачені статтею 24-1 КУпАП, а саме заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх. До таких, зокрема відносяться: зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; попередження; догана або сувора догана; передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання. Автор вважає, що ці санкції відносяться до санкцій – заходів юридичної відповідальності. Але при цьому не пояснюється до яких саме запропонованих видів таких санкцій їх можна віднести. Особливо це стосується передачі неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання

5. На стор.147 дисертації, розглядаючи процесуальні засади застосування заходів впливу Національним банком України на підставі Закону України «Про банки і банківську діяльність», зазначається, що виявлення та фіксація підстав застосування заходів впливу здійснюється в процесі здійснення банківського нагляду і ця діяльність не становить структурного елемента провадження щодо застосування санкцій.

Дане твердження потребує додаткової аргументації, оскільки, на нашу думку застосовувати санкцію не виявивши підставу її застосування неможливо. В даному випадку тут можна вести мову про специфічність провадження щодо застосування санкцій.

Висловлені зауваження стосуються переважно спірних, дискусійних питань, певної незавершеності чи неповноти розгляду окремих питань теми дисертації, є передумовою дискусії в ході захисту, не впливають на загальну позитивну оцінку виконаної Устименком Є.В. дисертаційної роботи та не знижують її високий науково-теоретичний рівень й практичну значущість.

ВИСНОВОК

Дисертація є самостійним доробком автора, посилання на наукові праці оформлені належно. Наукові статті, які опубліковані за темою дисертаційного дослідження у фахових виданнях, свідчать про якість проведеної роботи, базуються на особистих поглядах та результатах праці дисертанта.

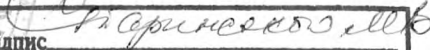
Автореферат дисертації відповідає її змісту та відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Дисертаційне дослідження «Санкції за адміністративним правом України» виконане на належному науковому рівні, повністю відповідає за своїм змістом, теоретичним рівнем, науковою обґрунтованістю, новизною та оформленням вимогам п. 11-13 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння звання старшого наукового співробітника, а його автор – Устименко Євген Вікторович – у разі успішного публічного захисту, заслуговує на присвоєння вченого ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Доцент кафедри цивільно-правових
дисциплін та банківського права
Державного вищого навчального закладу
«Українська академія банківської справи»,
кандидат юридичних наук, доцент**

 **М.В. Старинський**




Підпис _____
_____ засвідчую,
провідний фахівець відділу кадрів
Української академії банківської справи

