

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора,
заслуженого діяча науки і техніки України Дрозда Олексія Юрійовича
на дисертацію Шеметенко Людмили Петрівни на тему
«Суб'єкти адміністративної юрисдикції: вітчизняний і зарубіжний
досвід», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних
наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми. Вивчення змісту дисертації, анотації та наукових праць Шеметенко Людмили Петрівни дає підстави дійти висновку про актуальність обраної теми, наукову новизну отриманих результатів, достатній ступінь обґрунтованості й достовірності наукових положень і висновків, що виносяться на захист, їх практичну значущість, а також про глибокий та всебічний аналіз питань, пов'язаних з проблематикою адміністративної юрисдикції в Україні.

Обрана автором тема для дослідження й поставлена мета присвячені актуальній проблемі, розв'язання якої допоможе знайти правильний підхід до визначення сутності, змісту і функціонування суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні, а також сформулювати науково обґрунтовані рекомендації та пропозиції з удосконалення законодавства в цій сфері. Водночас представлена на розгляд дисертація є гідним внеском у розвиток адміністративно-правової науки.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Роботу виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» Науково-дослідного інституту публічного права (державний реєстраційний номер 0120U105390). Тема роботи відповідає основним положенням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474, Стратегії розвитку системи правосуддя

та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, затвердженої Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021 та перспективним напрямам кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, перелік яких затверджено рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18 жовтня 2013 р.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Обґрунтованість наукових положень дисертації та достовірність одержаних результатів підтверджена теоретичною і методологічною базою дослідження, критичним аналізом та узагальненням праць вітчизняних і зарубіжних учених, комплексними аналізом вітчизняного й зарубіжного законодавства, міжнародної практики в цій сфері, достатньою кількістю апробації отриманих результатів на науково-практичних конференціях.

Варте схвалення чітке та правильне визначення дисертанткою об'єкта і предмета дослідження (с. 21). Правильне розуміння об'єкта і предмета дослідження дозволило авторці зробити свою наукову ідею цілісною та обґрунтованою, а також уникнути формалізму.

Досягнення поставленої мети, усебічний аналіз об'єкта і предмета дослідження було здійснено за допомогою як загальних, так і спеціальних методів і прийомів наукового пізнання, серед яких: діалектичний, системний, структурно-функціональний, формально-правовий, порівняльно-правовий, прогностично-правовий методи, системний підхід, методи аналізу, синтезу, класифікації, герменевтики, (підрозділ 1.1). Усі ці методи автор застосовував у взаємозв'язку та взаємодії, відповідно до поставленої мети і завдань, об'єкта й предмета дослідження. Використання окремих методів дало змогу виявити основні проблеми, притаманні досліджуваній сфері, та розробити комплекс пропозицій з удосконалення вітчизняного законодавства.

Слід зауважити, що рецензована дисертація містить ґрунтовний аналіз досягнень вітчизняних та зарубіжних науковців, які вивчали цю проблематику, а також використання широкої вітчизняної та зарубіжної

джерельної бази за темою роботи (список використаної літератури налічує 201 найменування, з яких 23 – іноземні джерела).

У рецензованій дисертації вивчено й проаналізовано наукові праці та достатній обсяг нормативно-правової бази.

Привертає увагу ґрунтовний аналіз правової природи, сутності, змісту адміністративної юрисдикції, її основних ознак і механізму, основних засад адміністративно-правового забезпечення сфери охорони прав й інтересів фізичних осіб, прав юридичних осіб в публічно-правових спорах та в разі здійснення правопорушень органами публічної влади.

Ураховуючи позиції дослідників, Л. П. Шеметенко значну увагу приділила понятійно-категоріальному апарату, зокрема тим поняттям, які потребують належного уточнення в законодавстві та в юридичній літературі, є пріоритетними у цій сфері. Зокрема, ідеться про авторське визначення категорій «методологія дослідження проблематики “Суб’єкти адміністративної юрисдикції: вітчизняний та зарубіжний досвід”» (с. 39); «адміністративна юрисдикція» (ст. 50–51), «принципи адміністративної юрисдикції» (с. 65), «адміністративна юрисдикція суду» (с. 108), «адміністративна юрисдикція правоохоронних органів» (с. 130).

Схвальним є визначення авторкою системи принципів адміністративної юрисдикції. До загальних принципів адміністративної юрисдикції віднесено: верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини та громадянина (гуманізму), законності, рівності (с. 79); до спеціальних – принципи компетентності (професіоналізму), процесуальної економії (швидкості), доступності, змагальності, диспозитивності, гласності й відкритості (с. 73).

Наукова новизна отриманих дисертантом результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, з урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права дослідити теоретичні та практичні основи діяльності суб’єктів адміністративної юрисдикції, здійснити їх класифікацію, порівняльний аналіз, визначити специфіку діяльності й недоліки в цій сфері

законодавчих актів, які потребують усунення та вдосконалення правового регулювання.

За результатами дисертаційного дослідження сформульовано авторські основні положення, які виносяться на захист і містять елементи наукової новизни. Дисертація також визначається сучасною постановкою проблеми, виявленням та дослідженням нових ідей і тенденцій розвитку положень щодо розуміння сутності адміністративної юрисдикції в Україні.

Аналіз рецензованої дисертації дозволяє стверджувати, що в результаті проведеного дослідження Л. П. Шеметенко досягнула визначеної мети й дала відповіді на всі поставлені в дослідженні задачі. Причому сформульовані висновки та пропозиції є достатньо аргументованими й оригінальними, відповідають вимогам сьогодення та можуть бути застосовані на практиці.

Найбільшими перевагами дисертаційної роботи варто визнати такі авторські пропозиції:

1) запропоновано здійснювати поділ суб'єктів адміністративної юрисдикції на ті, які є одноосібним суб'єктом права (суд), і ті, до складу яких входить сукупність органів, що діють в одній сфері, але мають різні мету, завдання, функції (АПК, ПЕК). Кожен такий орган має як загальні повноваження й засади діяльності, так і специфічні (передусім щодо адміністративно-деліктного провадження), зумовлені конкретно його компетенцією (с. 60);

2) сформульовано авторську дефініцію поняття адміністративної юрисдикції на підставі таких її суттєвих ознак: а) діяльність посадових осіб органу публічної адміністрації (зокрема суду, органів місцевого самоврядування або їх внутрішньоструктурних підрозділів); б) законодавче встановлення повноважень і компетенції органу публічної адміністрації з процесуальною регламентацією дій публічного управління; в) змістом діяльності є розгляд публічно-правового спору між органом публічної адміністрації і фізичними та юридичними особами, або між органами державної влади про розмежування їх управлінських повноважень; г) закріплення результату в юрисдикційному акті (постанові) та притягнення

винних осіб до адміністративної відповідальності; д) обов'язковість виконання прийнятого рішення та забезпечення відновлення порушених прав, свобод та інтересів фізичної особи або прав і свобод юридичної особи;

3) запропоновано класифікацію суб'єктів адміністративної юрисдикції за такими критеріями: правовий статус, правова природа утворення, цілі й мета діяльності, спосіб прийняття рішення, компетенція (загальна, спеціальна, галузева), організаційна структура, сфера діяльності, можливість застосування адміністративних заходів, процесуального примусу, юридична заінтересованість, державно-владні повноваження, сфера й орган їх діяльності (зайняті в адміністративному судочинстві; працюють в правоохоронних органах; працюють в агропромисловому комплексі; працюють у нафтогазовому комплексі; працюють у сфері охорони здоров'я тощо) (с. 59). Дисертантка здійснила класифікацію суб'єктів правоохоронних органів, які розглядають справи про правопорушення (с. 58);

4) актуалізовано питання про реформування системи органів адміністративної юрисдикції, зокрема обґрунтовано пропозицію щодо можливого скорочення суб'єктів адміністративної юрисдикції. Однак, на наш погляд, його практичне вирішення, з огляду на потребу в проведенні для цього широкомасштабної роботи, передусім законодавчого характеру, фактично нівелює доцільність. Наведені завдання є перспективними щодо подальшого розвитку адміністративної юрисдикції (с. 60).

5) встановлено комплекс теоретичних проблем адміністративної юрисдикції в Україні, до загальних із них віднесено: відсутність у більшості законодавчих актів визначення поняття основних термінів, які в них використовуються; відсутність чіткого зазначення на безпосередні повноваження керівників і посадовців, які мають владні повноваження; відсутність визначення персональної відповідальності керівників та посадовців за неякісне та неповне виконання своїх повноважень; відсутність чіткого розмежування повноважень керівників та їхніх заступників; конкретного розмежування їх діяльності з окремих питань (підрозділ 3.2);

б) з'ясовано недоліки законодавчих актів, що негативно впливають на їх правозастосування: у КУпАП, норми, які встановлюють адміністративну відповідальність за адміністративні правопорушення, містяться в різних розділах, що ускладнює їх застосування (зокрема щодо правопорушень в АПК); підзаконні нормативні акти не відповідають правовим положенням законодавчих актів і потребують більш оперативного перегляду на відповідність законам, в нормативно-правових актах містяться застарілі, не відповідні сучасним реаліям правові положення; часті зміни та доповнення до законів, навіть у разі доречності, негативно позначаються на діяльності адміністративно-юрисдикційних органів; відсутність у законодавчих актах чіткого встановлення системи контролю за виконанням посадовцями своїх повноважень та їх адміністративної відповідальності, у цьому разі, як наслідок окремі правові положення не виконуються.

З метою усунення вказаних недоліків авторка доречно пропонує розширити зміст статей законодавчих актів про повноваження посадових і службових осіб відповідно до сфер їх діяльності та з персональною відповідальністю за їх виконання (с. 175).

7) уточнено позитивний зарубіжний досвід європейських країн щодо посилення вимог до кандидатів на посади суддів, зокрема збільшення практичного стажу роботи; створення системи спеціальних спеціалізованих судів, що розвантажить суди загальної юрисдикції; функціонування в англосаксонській системі права адміністративних трибуналів з наступним контролем судів загальної юрисдикції; розгляд у США адміністративних справ у створених адміністративних органах (комісії, комітети, ради) при відомствах. Крім того, визначено недоліки зарубіжної практики в аналізованій сфері.

Оцінюючи наукову новизну основних положень, висновків і рекомендацій, слід відзначити, що в роботі порушені раніше недостатньо розроблені наукові та практичні завдання, розв'язання яких дозволило отримати нові результати теоретико-прикладного характеру.

Отже, з урахуванням зазначеного, можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як безпосередньо в підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому розв'язанні конкретних питань.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості використання розроблених пропозицій і висновків у:

науково-дослідній сфері – основні положення та висновки дисертації можуть слугувати основою для подальшого проведення наукових досліджень у сфері адміністративної юрисдикції, адміністративного судочинства (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

правотворчій сфері – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані в процесі правового аналізу нормативно-правових актів у сфері адміністративної юрисдикції;

правозастосовній сфері – використання одержаних результатів дозволить покращити адміністративну діяльність суб'єктів реалізації адміністративної юрисдикції (акт впровадження в практичну діяльність П'ятого апеляційного адміністративного суду (м. Одеса));

освітньому процесі – положення й висновки дисертації можуть бути використані під час викладання дисциплін «Публічне адміністрування», «Адміністративне право і процес», «Правозастосування», а також для розроблення відповідних розділів підручників, навчальних посібників і практикумів.

Повнота викладу основних положень дисертації в опублікованих працях. Основні наукові положення та результати дисертаційного дослідження висвітлено у восьми наукових працях, серед яких три статті в наукових фахових виданнях України, дві статті в іноземних журналах, три тези наукових повідомлень на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях.

У своїй дисертації Л. П. Шеметенко дотрималася правил академічної доброчесності, оскільки її дисертація містить посилання на відповідні джерела інформації під час використання ідей, розробок, тверджень, відомостей інших дослідників. Авторка не допускала порушень вимог

законодавства про авторське право, надала достовірну інформацію про результати наукової діяльності, використані методики дослідження та джерела інформації. У дисертації не виявлено ознак академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації чи фальсифікації.

Оцінка змісту дисертації та її оформлення. Дисертація Л. П. Шеметенко оформлена відповідно до Вимог оформлення дисертацій, затверджених наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40.

Дисертація складається з анотацій, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Структура дослідження побудована логічно, розділи та підрозділи взаємопов'язані між собою. Робота характеризується системним підходом до предмета дослідження. Структура цілком відповідає меті й завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені її автором. Під час поділу розділів основного тексту на підрозділи авторка дотрималася правил пропорційності, непересічності, взамовиключення та неперервності. Дослідниця послідовно виклала матеріал, переважно правильно співвідносячи загальні та конкретні питання, сформулювала необхідні наукові дефініції.

Обрану проблематику висвітлено комплексно. У роботі розглянуто такі актуальні питання адміністративної юрисдикції в Україні, як: поняття та сутність адміністративної юрисдикції, аналіз нормативно-правових актів на предмет наведення в них повноважень і компетенції державних органів влади в цій сфері; класифікація суб'єктів адміністративної юрисдикції суду; наукові дискусії з питань визначення адміністративної юрисдикції, суб'єктів адміністративної юрисдикції, адміністративної юрисдикції суду, адміністративної юрисдикції правоохоронних органів тощо.

Дисертантка обґрунтовує авторську позицію щодо актуальних питань сучасного стану вітчизняного законодавства, таких як необхідність розмежування адміністративної та конституційної, адміністративної і господарської юрисдикцій, усунення дублюючих положень у нормативно-правових актах. У роботі слушно зауважено, що таке розмежування має

здійснюватися відповідно до предмета публічно-правового спору, правового статусу сторін, характеру позовних вимог, законодавства щодо врегулювання цих спорів (с. 176).

Отже, є всі підстави стверджувати, що обрана структура дисертації дозволила авторці послідовно та системно проаналізувати широкий спектр питань, які стосуються діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні.

Мета і задачі, визначені автором у вступі, відповідають змісту дослідження та загальним висновкам, а викладені в дисертації рекомендації та конкретні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України є теоретично обґрунтованими та аргументованими.

Анотація дисертації відповідає встановленим вимогам та є узагальненим коротким викладом її основного змісту. У ній представлені основні результати дослідження із зазначенням наукової новизни та практичного значення, що дає повне уявлення про виконану здобувачем роботу.

Загалом дисертаційне дослідження виконане на належному рівні.

Зауваження та дискусійні положення щодо змісту дисертації.
Оцінюючи позитивно рецензовану роботу, слід констатувати наявність певних недостатньо аргументованих положень, дискусійних моментів і зауважень.

1. У дисертаційному дослідженні авторка вказує на публічно-правові спори як підставу здійснення адміністративної юрисдикції. Якими є види публічно-правових відносин?

2. Для повної характеристики адміністративної юрисдикції правоохоронних органів слід зазначити, які її основні аспекти мають бути розглянуті?

3. Дисертантка розробила низку авторських визначень, які є цілком слушними та можуть бути використанні в науковому обігу. Однак вважаємо, що було б доцільним також розробити поняття суб'єкта адміністративної юрисдикції, який є системним утворенням.

4. У дисертаційному дослідженні досить широко розкрито досвід адміністративної юрисдикції в адміністративному судочинстві зарубіжних країн. Водночас потребує з'ясування питання, наскільки оперативно він може бути перейнятим без обмежень в Україні, і що потрібно робити для такої практики.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що наведені зауваження та рекомендації стосуються дискусійних питань і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має науково-теоретичне і практичне значення, містить наукові висновки, нові підходи до вирішення конкретного наукового завдання.

Загальний висновок.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є першою спробою комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, з урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права дослідити теоретичні та практичні основи функціонування суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні, розробити обґрунтовані шляхи вирішення їх проблем.

Викладені в дисертації рекомендації та конкретні пропозиції з удосконалення чинного законодавства України є аргументованими. Обґрунтованість наукових положень щодо вирішуваних автором завдань забезпечується завдяки детальному опрацюванню найбільш проблемних питань реалізації повноважень і компетенції вітчизняних суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Висновки та рекомендації, отримані під час дослідження, мають важливе практичне й теоретичне значення для розв'язання проблем діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні.

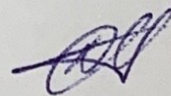
Основні положення дисертації з належним ступенем повноти відображені в наукових публікаціях, підготовлених та опублікованих авторкою дисертації, кількість і якість яких відповідає вимогам щодо публікацій, зарахованих за темою дисертації.

Рецензована дисертація є завершеним науковим дослідженням, виконаним особисто дисертанткою, у якому отримані нові науково

обґрунтовані результати, спрямовані на вирішення наукового завдання, що має істотне значення для розвитку української науки адміністративного права.

Вищевикладене дозволяє зробити висновок, що за своєю актуальністю, ступенем новизни, постановкою та способом вирішення поставлених питань, теоретичним і практичним підґрунтям та обґрунтованістю одержаних результатів дисертація «Суб'єкти адміністративної юрисдикції: вітчизняний і зарубіжний досвід» є завершеною самостійною науковою працею, має вагомe значення для сучасної адміністративно-правової науки, а також повністю відповідає вимогам п. 9, 11–13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її авторка – Шеметенко Людмила Петрівна – з урахуванням позитивного публічного захисту заслуговує на присудження ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент –
начальник відділу докторантури
та ад'юнктури Національної академії
внутрішніх справ, доктор юридичних наук,
професор, заслужений діяч
науки і техніки України**



Олексій ДРОЗД

