

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Комзюка Анатолія Трохимовича – на дисертацію Пугача Анатолія
Володимировича «Заходи забезпечення провадження у справах про
адміністративні правопорушення», подану на здобуття наукового
ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Негативна динаміка адміністративних правопорушень у країні яскраво демонструє потребу удосконалення адміністративно-правового механізму притягнення до відповідальності особи, яка вчинила правопорушення. Однією з провідних позицій, що вимагає уваги у цьому питанні є інститут заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, який покликаний припиняти адміністративні правопорушення, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлювати особу правопорушника, сприяє складенню протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості його складення на місці вчинення правопорушення, якщо це є обов'язковим, а також забезпечує своєчасно і правильно розглянути справу та виконати постанову по справах про адміністративне правопорушення.

Чинним законодавством встановлені перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають юрисдикційні повноваження щодо застосування різних видів розглядуваних заходів забезпечення провадження, їх строки, процесуальне оформлення, порядок оскарження тощо. Водночас, у теорії та на практиці застосування цих процедур, на жаль, виявляється недостатність нормативно закріплених положень, що значно знижує ефективність адміністративних проваджень. Найбільше питань наразі виникає у сфері застосування поліцейськими та інспекторами з паркування таких заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, які стосуються сфери забезпечення безпеки дорожнього руху. Не менш спірними та неврегульованими питаннями, як і раніше, залишаються питання застосування адміністративних заходів, що обмежують особисту свободу

03 06 2023 9 13

людини (адміністративне затримання, доставлення, привод).

Враховуючи, що більшість вітчизняних наукових робіт з досліджуваної проблематики є дещо застарілими у зв'язку з тим, що останнім часом законодавство зазнало суттєвих змін у зв'язку з реалізацією адміністративної реформи, тож очевидно істотне теоретичне та практичне значення має здійснена дисертантом переоцінка сутності, змісту, підстав, процедур та особливостей їх застосування.

В контексті вищевикладеного, не викликає сумнівів актуальність рецензованої дисертаційної роботи, спрямованої на теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання щодо вдосконалення в Україні заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, за вирішення якого дисертант претендує на присвоєння йому наукового ступеня кандидата юридичних наук.

Дисертаційне дослідження тісно корелюється з низкою державних і відомчих програм, планів, концепцій: воно спрямоване на виконання основних положень Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04 березня 2015 р. № 213-р., вимог наказу МВС України від 16.03.2015 № 275 «Про затвердження Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015-2019 років», а саме п. 1.2 додатку 11 «Удосконалення правового статусу правоохоронних органів України з урахуванням зарубіжного досвіду», п. 8.1. «Удосконалення форм і методів роботи підрозділів міліції громадської безпеки. Дослідження характеру, змісту, форм і методів роботи (дій) підрозділів міліції громадської безпеки та з'єднань, військових частин Національної гвардії України з охорони громадського порядку» та у межах плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин»

(номер державної реєстрації 0115U005495).

Методологічну основу наукової роботи становить раціональна сукупність методів наукового пізнання, обрана дисертантом з урахуванням специфіки поставленої мети, об'єкта та предмета дослідження. Для досягнення визначеної мети та розв'язання поставлених завдань автор використав широкий комплекс загальних і спеціальних методів дослідження, зокрема, історико-правовий метод, логіко-семантичний, формально-логічний метод, методи аналізу та синтезу, порівняльно-правовий метод, екстраполяції, класифікації, соціологічного опитування, моделювання та інші методи.

Перераховані методи були використані в органічному поєднанні та взаємозв'язку, що дало змогу всебічно розглянути предмет дослідження, висвітлити пов'язані з ним проблеми, виробити комплексний підхід до їхнього вирішення.

Аналіз дисертації А.В. Пугача дозволяє зробити висновок про обґрунтованість її основних положень, висновків і рекомендацій. Яскраве свідчення цього – значний обсяг використаних джерел (210 найменувань), серед яких: законопроекти та акти чинного законодавства, наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених, матеріали юрисдикційної практики, результати комплексу соціологічних заходів. З позитивного боку маю відмітити той факт, що переважна більшість використаних джерел датуються 2010-2018 роками. Це свідчить як про нагальність розглянутих в роботі питань, так і про старання автора бути в руслі сучасних наукових тенденцій.

На особливу увагу заслуговує наукова новизна одержаних результатів. Дисертація А.В. Пугача стала вагомим внеском у розвиток доктринального уявлення про сутність, зміст та особливості застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; розробку дефініцій таких базових для КУпАП понять, як «адміністративне затримання», «особистий огляд», «адміністративний привід», «початок моменту (фактичного) затримання», «електронні докази», «момент

звільнення», «момент (фактичного) затримання» тощо.

Аналіз змісту дисертаційного дослідження дозволяє стверджувати, що автор обґрунтував низку концептуальних положень, які відрізняються науковою новизною. В першу чергу, слід відмітити, що дисертантом вперше запропоновано нову концепцію заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, в основі якої покладено їх уточнену класифікацію, що пропонується для нормативного закріплення, а саме: 1) заходи, що обмежують немайнові права, зокрема право на свободу та особисту недоторканність (адміністративне затримання, привод, доставляння, особистий огляд); 2) заходи, що обмежують майнові права (огляд речей, вилучення речей та документів); 3) заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті (тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове затримання транспортних засобів, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами та їх огляд на стан сп'яніння); обґрунтовано зміну підходу до розуміння сутності заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що структурує главу 20 КУпАП відповідно до їх оновленої класифікації, у зв'язку з чим в її змісті повинні також опинитися заходи адміністративного доставлення, ідентифікації особи, приводу та ті, що можуть бути застосовані виключно до юридичних осіб: тимчасова заборона їх діяльності; огляд приміщень, територій, товарів та іншого майна, а також відповідних документів, які належать юридичній особі; вилучення документів і майна, що належать юридичній особі тощо.

Заслужують на увагу намагання автора переконати в доцільності доповнити чинну редакція ст. 263 КУпАП в частині визначення: 1) «моменту (фактичного) затримання», початком якого пропонується вважати момент фактичного обмеження свободи пересування шляхом психологічного впливу на свідомість особи правопорушника (усний наказ) або шляхом вчинення конклюдентних дій (тактильний контакт: фізична сила, кайданки та інші заходи, передбачені чинним законодавством); 2) «моменту звільнення»,

підставою якого визнається звільнення затриманих в адміністративному порядку осіб, момент вручення копії складеного на неї протоколу про вчинення адміністративного правопорушення, а в разі відмови її отримувати – верифікації її понятими; також вчасними є пропозиції нормативного закріплення у ст. 251 КУпАП поняття «електронні докази» як інформації в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, які мають значення для справи, зокрема електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи), веб-сайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі.

Сформульовані в роботі положення мають авторський характер та репрезентують індивідуальне бачення проблематики адміністративно-правової охорони суспільної моралі. Вони можуть слугувати плідним підґрунтям для подальших досліджень, присвячених правовим та організаційним аспектам забезпечення належного функціонування гуманітарної сфери країни.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані та викладені в дисертації висновки і пропозиції бути взяті за основу для подальшої розробки проблем оптимізації заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та визначення шляхів підвищення ефективності їх застосування, а отже – слугуватиме меті невідворотності відповідальності за вчинення правопорушення, а також на вдосконалення діяльності суб'єктів, уповноважених на їх застосування; щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства України, зокрема до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про Національну поліцію»; під час викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність Національної поліції», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції», «Організація діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку» «Адміністративна відповідальність», а також при

підготовці лекцій і навчальних посібників із даних дисциплін.

Основні положення, висновки та рекомендації дисертаційного дослідження А.В. Пугача викладені у дванадцяти наукових публікаціях, чотири з яких опубліковано у наукових фахових виданнях України, одна – у зарубіжному науковому виданні, а також у семи тезах доповідей на науково-практичних конференціях, круглих столах, що свідчить про повноту викладу матеріалу дослідження в друкованих працях. Зміст автореферату та основних положень дисертації є ідентичним. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Висновки і рекомендації дисертації характеризуються високим рівнем достовірності. Про це свідчать позитивні відгуки авторитетних вчених-адміністративістів; успішна апробація на кафедральних заходах, міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях. Справляє приємне враження й обсяг використаного емпіричного матеріалу.

Загалом викладене свідчить про такі позитивні риси рецензованої дисертації як актуальність, наукова новизна, практична значущість, методологічна обґрунтованість та доступність для сприйняття.

Наведені висновки дають можливість встановити, що автором здійснено комплексне наукове дослідження, в результаті якого сформульовано та обґрунтовано ряд положень, авторських висновків та оригінальних пропозицій, які мають важливе теоретичне та практичне значення.

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

1. Визначаючи необхідність регламентації та уніфікації на законодавчому рівні змісту та зразків всіх видів протоколів, які складаються в результаті застосування заходів ~~за~~ забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (с. 96-98), здобувачеві бажано було б

особисто розробити їх та запропонувати у додатках до роботи, принаймні коротко окреслити, яким чином це можна здійснити.

2. У дослідженні замало уваги приділено розробці різновидів заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті, пов'язані з різними видами транспортних засобів, зокрема проведенню огляду, затримання і конвоювання українських та іноземних невійськових повітряних суден, а також застосуванню заходів забезпечення провадження щодо суден та інших плавучих засобів під час здійснення охорони виключної (морської) економічної зони тощо (с. 124-125), які за логікою та наявністю в чинному законодавстві відповідних норм також мали б потрапити у сферу дослідження. Висновки здобувача стосовно ролі та значення цих видів заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті вбачаються досить розмитими, не розкривають всю повноту і багатоаспектність застосування досліджуваних заходів, їх особливого статусу відносно інших майнових і немайнових заходів, на якому повсякчас акцентує увагу автор. Відтак, додатково хотілося б отримати уточнення від здобувача, яким чином він бачить удосконалення законодавства в частині зазначених питань і яким чином запропоновані ним зміни у структурі КУпАП позначаються на практиці застосування норм.

3. Важко погодитися з точкою зору автора стосовно ототожнення поняття речі та документи та потреби скасування із назви та тексту ст. 265 КУпАП видалити слово «документ» (с. 63, 124), адже йдеться про визнання законодавцем документа особливим різновидом речей зі спеціальним статусом. Вважаємо, що це досить «вільне» тлумачення поняття такого заходу забезпечення провадження як «тимчасове вилучення посвідчення водія». Крім того, не можна цілком погодитись з доцільністю відокремлення процедури огляду речей від їх вилучення, оскільки відповідно до чинного законодавства вони мають єдині підстави здійснення, що є основним у визначенні процедури провадження (с. 92).

4. Дисертантом належно розглянуто проблемні питання реалізації заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення на транспорті. Проте бажано було у самій роботі, на нашу думку, здійснити більш ґрунтовний аналіз реалізації на практиці такого важливого заходу забезпечення провадження у цій сфері як тимчасове затримання транспортного засобу на штраф майданчиках, яке за попереднім досвідом застосування мало не лише ефективність, а ще й суттєвий прибуток до місцевих бюджетів, а також запропонувати більш конкретні заходи щодо удосконалення найбільш складної в забезпеченні законності процедури огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, від чого робота лише покращилася.

5. У роботі багато авторських пропозицій щодо удосконалення чинного або ж розробки та прийняття нового законодавства України, яке стосується нової концепції заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, в основі якої покладено їх уточнену класифікацію, що пропонується для нормативного закріплення в Україні. Чимало з цих пропозицій взято з досвіду нормативно-правової бази країн ближнього зарубіжжя. Водночас незрозуміло, чому дисертант мало уваги приділив удосконаленню вітчизняної нормативно-правової бази на досвіді європейських країн у рамках євроінтеграції України?

Втім, наведені зауваження жодним чином не впливають на загальне позитивне враження від рецензованої роботи. Вони мають на меті лише акцентувати увагу автора на окремих її дискусійних моментах.

Викладене дозволяє зробити висновок, що дисертація «Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення» є комплексною завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для науки адміністративного права, тобто повністю відповідає вимогам п.п. 9, 11-12 Порядку присудження наукових

ступенів, а її автор — Пугач Анатолій Володимирович — заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

Професор кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України

А.Т. Комзюк

