

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, завідувача кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування Харківського національного університету внутрішніх справ Джафарової Олени В'ячеславівни на дисертацію Марченка Миколи Юрійовича «Адміністративно-правові засади здійснення адміністративного нагляду як одного із напрямків превентивної діяльності Національної поліції» поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Вивчення поданого Марченком М. Ю., дисертаційного дослідження, а також ознайомлення з його публікаціями, дає підстави стверджувати, що автором було проведено достатній правовий аналіз теми, актуальної в теоретичному та практичному плані, сформульовано висновки і пропозиції, що виносяться на захист. Оцінюючи дисертацію в цілому, можна констатувати, що дисертант досягнув поставлених перед собою цілей, роботу виконав на належному науковому та методологічному рівні. Такий загальний висновок підтверджується за критеріями, по яких оцінюються подібні наукові праці.

Актуальність теми дослідження. Пріоритетним вектором запровадження в Україні європейських стандартів життя та важливою передумовою виходу нашої держави на провідні позиції у світі є вектор безпеки, за яким передбачається необхідність створення умов для забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян. Досягти цього можна шляхом створення безпечного середовища (як на загальнодержавному рівні, так і в результаті оновлення підходів до функціонування місцевої інфраструктури безпеки), вироблення дієвих механізмів протидії злочинності, дотримання та забезпечення прав і свобод людини. Національна поліція України є одним з основних суб'єктів, на які державою покладено обов'язок щодо забезпечення

законності та правопорядку. Це державний сервісний орган влади, який служить державі й суспільству, захищаючи їхні права та законні інтереси. Саме на Національну поліцію покладено обов'язок щодо стабілізації криміногенної ситуації в державі та в її окремих регіонах шляхом реалізації низки заходів щодо зниження рівня злочинності, у тому числі за допомогою відповідних превентивних заходів.

Нагальна потреба у розробленні ефективного та дієвого адміністративно-правового механізму організації та реалізації превентивної діяльності загальною системою поліції України в оновлених демократичних, сервісно-орієнтованих умовах життєдіяльності суспільства та держави, недостатність теоретичного підґрунтя та недосконалість адміністративного законодавства у зазначеній сфері обумовлюють актуальність комплексного дослідження сутності та особливостей адміністративно-правових засад здійснення адміністративного нагляду як одного із напрямків превентивної діяльності Національною поліцією, її органами та структурними підрозділами.

Все перераховане неабияк актуалізує необхідність наукового опрацювання проблемних питань пов'язаних із здійсненням адміністративного нагляду як одного із напрямків превентивної діяльності Національної поліції та потребує розроблення основних напрямів їх розв'язання.

Наведені обставини не залишають сумнівів в актуальності обраної теми дослідження.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Вивчення та аналіз наукової праці Марченка М. Ю. показує, що він керується, враховує та виконує встановлені вимоги та рекомендації, які пред'являються до виконання дисертацій, використовує обрані методи та методики дослідження, пов'язуючи основні положення наукової роботи з напрацьованим теоретичним, нормативно-правовим та емпіричним матеріалом, аналізом адміністративного законодавства, використовуючи досягнення інших юридичних та суміжних наук.

Вивчення дисертації та публікацій здобувача показує його достатню наукову компетентність, здатність творчого визначення наукових завдань у галузі адміністративного права та самостійного розв'язання їх з напрацюванням конкретних теоретичних і практичних пропозицій.

Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу теоретичних засад, правового регулювання та практичної реалізації поліцією наглядових повноважень виробити теорію адміністративно-наглядової діяльності, як одного із напрямків превентивної діяльності Національною поліцією і визначити шляхи її удосконалення.

Зазначена мета зумовлює постановку та виконання наступних *завдань*:

- сформулювати поняття та сутність адміністративного нагляду як виду превентивної діяльності Національної поліції;
- встановити завдання, принципи та правові засади здійснення адміністративного нагляду як виду превентивної діяльності Національної поліції;
- охарактеризувати форми адміністративного нагляду в діяльності Національної поліції України;
- визначити повноваження поліції щодо здійснення адміністративного нагляду у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку та превентивного адміністративного нагляду у сфері безпеки дорожнього руху;
- розкрити порядок адміністративного нагляду за дотриманням правил дозвільної системи;
- визначити сутність та значення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, його процедури та організаційні аспекти;
- охарактеризувати зарубіжний досвід діяльності поліції щодо здійснення адміністративного нагляду як окремого виду превенції Національної поліції та шляхи його використання в Україні;
- з'ясувати взаємодію органів і підрозділів Національної поліції з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадськістю щодо

здійснення адміністративного нагляду як виду превентивної діяльності.

Як вбачається, усі поставлені завдання дисертантом виконано.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері здійснення адміністративного нагляду як виду превентивної діяльності Національної поліції.

Предметом дослідження є загальні методологічні та правові основи, напрями, процедури і форми адміністративно-наглядової діяльності Національної поліції в Україні.

Дисертант застосував прийнятну методологічну базу наукового пошуку.

Методи дослідження обрано з урахуванням поставленої мети й задач, об'єкта та предмета вивчення.

Висновки, зроблені в роботі, належним чином аргументовані критичним аналізом чинного адміністративного законодавства, а також позиціями вчених з відповідного питання і власними узагальненнями дисертанта.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Дисертація узгоджується із положеннями, викладеними у Національній стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24.03.2021р. №119/2021 та Національній стратегії із створення безбар'єрного простору в Україні на період до 2030 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2021 р. № 366-р. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390). Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації.

Як зазначено здобувачем, дисертація є одним із перших в Україні комплексних монографічних досліджень, у якому здійснено аналіз адміністративно-правових засад здійснення адміністративного нагляду як одного із напрямків превентивної діяльності Національної поліції.

Під час підготовки дисертації використано результати безпосереднього ознайомлення з функціонування інституту адміністративного нагляду Національної поліції.

На основі проведеного дослідження автором:

уперше:

– запропоновано авторське визначення поняття «адміністративний нагляд, як вид превентивної діяльності Національної поліції» як універсального напрямку процедурно регламентованої профілактичної, систематично здійснюваної діяльності уповноважених підрозділів та посадових осіб поліції, у встановлених законодавством формах, що покликаний забезпечити безперервний вплив на невизначене коло піднаглядних суб'єктів адміністративного нагляду з метою забезпечення належного рівня правопорядку, результатом якої є оцінка правомірності їх поведінки та запобігання можливим негативним наслідкам;

– виділено етапи реалізації завдань адміністративного нагляду поліції:
1) правовстановлення; 2) реалізація наглядових заходів (здійснення попереджувальних заходів і спостереження, оцінка відповідності фактичного становища справ встановленому об'єкту нагляду); 3) виявлення порушень установлених правил, норм, вимог (перша фаза припинення; друга фаза відновлення; третя фаза – оцінки ефективності вжитих заходів); 4) «включення юрисдикційного механізму» (механізм юридичної відповідальності);

удосконалено:

– понятійно-категоріальний апарат, який забезпечує належну реалізацію адміністративного нагляду, як виду превентивної діяльності Національної поліції: «форми адміністративного нагляду Національної поліції»; «адміністративний нагляд у сфері публічної безпеки і порядку»; «адміністративний нагляд у сфері безпеки дорожнього руху»; «дозвільна система»; «взаємодія органів і підрозділів Національної поліції з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадськістю щодо

здійснення адміністративного нагляду».

І хоча зазначені вище позиції автора не беззаперечні, оскільки деякі потребують уточнення або подальшої розробки, про що буде вказано, вони мають право на існування й спонукають до дискусії.

Викладені у вступі та розділах основної частини роботи положення, які стосуються постановки проблеми в цілому, окремих її аспектів, переконують в тому, що відповідні питання є теоретично і практично важливими, до кінця не розробленими в науці адміністративного права і перспективними для дослідження.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичне, так і практичне значення та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній діяльності* – поглиблюватимуть існуючі уявлення про проблемні питання здійснення адміністративного нагляду як одного із напрямків превентивної діяльності Національною поліцією, пріоритетних напрямків його розвитку і можуть бути основою для подальших наукових досліджень з відповідної проблематики;

– *правотворчій та правозастосовній діяльності* – запропоновані в дисертації рекомендації можуть бути використані для удосконалення законодавства, а також для підвищення ефективності практичної діяльності органів Національної поліції щодо здійснення адміністративно-наглядової діяльності.

Результати дисертації пройшли належну **апробацію**. Ключові положення дисертації, висновки й рекомендації оприлюднено на міжнародних, науково-практичних конференціях, засіданнях круглих столів і семінарів.

Науковий інтерес становлять, насамперед, положення праці, в яких дисертант:

- виділив притаманні адміністративному нагляду поліції елементи, що визначають умови його реалізації: 1) призначення реалізації адміністративного нагляду; 2) зовнішня форма провадження адміністративного

нагляду; 3) процесуальна форма здійснення адміністративного нагляду, для забезпечення його правомірності; 4) досягнутий результат здійснення адміністративного нагляду; 5) недопущення погіршення рівня правосвідомості та правомірності поведінки піднаглядного суб'єкта, та застосування, за необхідності, заходів процесуального примусу;

- виділив коло заходів, що забезпечують реалізацію завдань адміністративного нагляду у сфері дозвільної системи: 1) отримання повної інформації стосовно об'єкту нагляду для його початкової перевірки; 2) детального провадження інформаційно-аналітичних заходів щодо отриманих даних; 3) прийняття за результатами цих заходів відповідних компетентних рішень; 4) систематичне обстеження об'єктів, з метою виявлення можливих випадків порушення правил дозвільної системи; 5) провадження дій щодо реалізації прийнятих в ході нагляду рішень для попередження правопорушень у цій сфері та застосування інституту юридичної відповідальності до правопорушників;

- проаналізовано позитивний зарубіжний досвід діяльності поліції щодо здійснення адміністративного нагляду як окремого виду превенції Національної поліції та можливі шляхи запровадження отриманих здобутків в Україні, що дало можливість виокремити перспективні орієнтири адаптації в Україні;

Ці та інші позиції автора свідчать про теоретичну й практичну цінність дисертації та дають підстави позитивно оцінити наукову працю Марченка М. Ю.

Розділ 1 «Загальна характеристика здійснення адміністративного нагляду як одного із напрямків превентивної діяльності Національної поліції» складається з трьох підрозділів, які розкривають поняття та сутність адміністративного нагляду як виду превентивної діяльності Національної поліції, завдання, принципи та правові засади здійснення адміністративного нагляду, форми адміністративного нагляду в діяльності Національної поліції України.

Розділ 2 «Організація здійснення адміністративного нагляду як одного із напрямків превентивної діяльності Національної поліції» складається з трьох підрозділів, у яких висвітлено порядок здійснення адміністративного нагляду у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку та у сфері безпеки дорожнього руху, порядок здійснення адміністративного нагляду за об'єктами дозвільної системи, адміністративний нагляд за особами звільненими з місць позбавлення волі.

Розділ 3 «Шляхи удосконалення здійснення адміністративного нагляду як одного із напрямків превентивної діяльності Національною поліцією» складається з двох підрозділів, у яких висвітлено зарубіжний досвід діяльності поліції щодо здійснення адміністративного нагляду як окремого виду превенції Національної поліції та можливі шляхи його використання в Україні, а також особливості взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та громадськістю щодо здійснення адміністративного нагляду як виду превентивної діяльності.

У висновках дисертації представлено основні результати дослідження.

Наголошується, що адміністративний нагляд поліції виступає в якості способу організувати належний рівень законності у суспільстві, характеризується як особлива форма діяльності уповноваженого державою органу, що спрямована на постійне спостереження за поведінкою суб'єктів суспільних відносин з метою утримання їх в рамках правового поля, правопорядку та зростання їх рівня правосвідомості.

Визначено, що основне завдання адміністративного нагляду Національної поліції – попередження порушення встановлених правовими нормами правил поведінки в правовій державі. Виділено ознаки та елементи даного виду превентивної діяльності, що визначають умови його реалізації.

Встановлено головну властивість превентивних заходів, що застосовуються поліцією в ході адміністративного нагляду, яка полягає в тому, що ці заходи не мають в своєму змісті елементу караності особи, навіть за умови їх застосування до неї. Наголошено, що застосування заходів

адміністративного нагляду сприяє зростанню рівня правопорядку, додержання законів, відвернення будь-яких посягань на суспільні інтереси, які охороняються законом.

Розкрито сутність дозвільної системи та її основну функцію, що полягає у з'ясуванні запроваджених правил поступового розвитку суспільних відносин у сфері, що становить пріоритетний інтерес для суспільства та держави в цілому, у запровадженні вимог для осіб, як учасників цих відносин, які виявили бажання здійснювати діяльність у такій «режимній» сфері.

Встановлено, що адміністративний нагляд, маючи на меті попередження вчинення правопорушень у сфері дозвільної системи, має ряд характерних особливостей. Визначено, що з одного боку ці відносини є ініціативними, тобто виникають виключно на підставі проявленої громадянином або юридичною особою ініціативи, шляхом їх вільного волевиявлення стати учасником цих відносин. Інший бік проявляється в тому, що визначена на рівні закону свобода в даних правовідносинах полягає лише в тому, що особа обирає самотійно, чи бажає вона стати суб'єктом цих правовідносин або відмовляється від такого статусу. Встановлено, що вона направлена не лише на видачу різноманітних дозволів, а ще, крім того, на здійснення заходів по нагляду за дотриманням умов реалізації виданого дозволу. Тобто уповноважені виконавчою владою органи мають здійснювати адміністративний нагляд, як захід превентивного характеру шляхом встановлення і перевірки дотримання дозвільного режиму.

Вказано, що в основі досліджуваної дозвільної системи лежить такий спосіб регулювання певного роду суспільних відносин, який передбачає: 1) наявність певної заборони; 2) адміністративно-сервісної діяльності з видачі дозволів, що здійснюється суб'єктами публічної влади щодо інших суб'єктів, які не перебувають у відносинах підпорядкованості; 3) нагляд за дотриманням встановлених правил та умов при здійсненні дозвільної діяльності; 4) застосування примусових заходів з метою припинення правопорушень у сфері дозвільної діяльності та притягнення винних осіб до юридичної

відповідальності.

Встановлено комплексність превентивної діяльності Національної поліції, що підтверджується фактом наявності відповідальності для особи щодо якої встановлено адміністративний нагляд, за порушення його умов та правил, яка передбачається нормами як адміністративного, так і кримінального права.

Розкрито мету адміністративного нагляду з боку поліції за особами, які звільнені з місць позбавлення волі: попередження скоєння даною категорією осіб злочинів та інших правопорушень; застосування до цих осіб заходів індивідуального профілактичного (превентивного) впливу з метою недопущення повторного вчинення правопорушень та захисту державних і суспільних інтересів; сприяння соціалізації осіб, які були звільнені з місць позбавлення волі.

Виділено форми провадження та характеризуючі ознаки адміністративного нагляду з боку поліції за особами, які звільнені з місць позбавлення волі.

Висловлено пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства з метою приведення у відповідність процедури встановлення та реалізації заходів адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Проте, позитивна оцінка дисертації в цілому та її окремих положень не виключає можливості і необхідності висловити окремі зауваження щодо позицій Марченка Миколи Юрійовича, **які викликають сумніви чи потребують додаткової аргументації та звернути увагу на деякі недоліки й спірні положення**, що дають можливість вступити в дискусію з автором:

1. У підрозділі 1.1. «Поняття та сутність адміністративного нагляду як виду превентивної діяльності Національної поліції» автор аналізує відповідний матеріал та стверджує, що Національна поліція, виступаючи основним суб'єктом адміністративно-наглядової діяльності превентивного змісту, зобов'язана забезпечити дотримання законності та правопорядку в суспільстві, не допустити порушення законних прав, свобод та інтересів учасників

суспільних відносин, запобігти настанню негативних наслідків протиправної діяльності окремих суб'єктів, і забезпечити виявлення та усунення обставин, які сприяють вчиненню правопорушень. Основне завдання адміністративного нагляду Національної поліції – попередження порушення встановлених правовими нормами правил поведінки в правовій державі. Попередження, це діяльність уповноваженого державою суб'єкта, яка має провадитись систематично, з метою недопущення вчинення протиправного діяння, та настання необхідності усувати його негативні наслідки. Превентивні заходи завжди повинні мати місце до вчинення правопорушення, саме вони не допускають появи і розвитку обставин суб'єктивної сторони правопорушення. Превентивна робота поліції має бути направлена на виключення можливості навіть появи у суб'єкта протиправних думок та намірів вчинити правопорушення.

Водночас, автором не наводиться перелік превентивних заходів, які виступають способом попередження правопорушень, що на мою думку, більш сутнісно та ґрунтовно відобразило б роль і місце Національної поліції України в системі превентивної діяльності.

2. Предметом розгляду в підрозділі 1.2. є принципи здійснення адміністративного нагляду, як виду превентивної діяльності Національної поліції. Автор підкреслює, що усі принципи адміністративного нагляду поліції логічно взаємопов'язані між собою, їх взаємна залежність не дозволяє виділяти серед них якийсь один найважливіший. Принципи, будучи наділені властивістю універсальності, забезпечують внутрішню єдність функціонування підрозділів поліції у сфері застосування превентивних поліцейських заходів, при цьому порушення одного з них неминуче спричинить порушення інших. Однак їх взаємопов'язаність та дія у певній системі не призводять до втрати специфічності кожним з принципів та індивідуальності його змісту. Зміст кожного принципу індивідуалізує його, тим самим підкреслюючи рівну юридичну значимість кожного з них для досягнення кінцевої мети превентивної діяльності.

Водночас, на мою думку, автору окрім класифікації принципів та їх характеристики необхідно було б визначити узагальнююче значення дії цих принципів на загальний стан превентивної роботи Національної поліції в ході провадження адміністративного нагляду.

3. В межах опрацювання питання адміністративного нагляду за особами звільненими з місць позбавлення волі, автор, з огляду на зміст досліджених дефініцій адміністративного нагляду наголошує, що основною метою його реалізації є спостереження за поведінкою піднаглядного суб'єкта з метою недопущення порушення ним встановлених норм та правил поведінки. При цьому, враховуючи превентивний характер та профілактичний зміст такої діяльності Національної поліції, як адміністративний нагляд, варто звернути увагу на ту обставину, що в ході його провадження не приділяється належної уваги питанню соціальної адаптації особи, звільненої з місць позбавлення волі, над якою встановлено адміністративний нагляд.

4. Здобувачеві доцільно було б у другому розділі більш ґрунтовно вивчити адміністративні процедури контрольної-наглядової діяльності, а також процедури прийняття адміністративних актів при здійсненні превентивної діяльності органами Національної поліції України. Натомість, в дисертації це питання висвітлено досить поверхово.

Про те, на нашу думку, доцільно було б в роботі звернути увагу на фактори, які негативно впливають на ефективність провадження адміністративного нагляду за особами звільненими з місць позбавлення волі, щоб забезпечити в майбутньому протидію цим факторам та належну адаптацію таких піднаглядних осіб.

Проте, висловлені зауваження стосуються переважно дискусійних питань наукової роботи, або окремих недостатньо чітких формулювань, або ж тих загальнотеоретичних проблем, які не були спеціальним предметом вивчення. Вони є дискусійними за суттю та сприятимуть започаткуванню наукової дискусії протягом публічного захисту дисертації.

Загальний висновок. Оцінюючи роботу Марченка М. Ю. в цілому,

можна констатувати, що її позитивні моменти переважають висловлені критичні зауваження. Робота є кваліфікаційною науковою працею, виконаною автором особисто у вигляді спеціально підготовленого рукопису, містить науково обґрунтовані теоретичні результати й наукові положення, а також характеризується єдністю змісту, висновків і рекомендацій, сформульованих в ній.

На підставі викладеного вважаю, що за актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною значущістю здобутих результатів, а також за кількістю та обсягом публікацій, дисертаційне дослідження Марченка Миколи Юрійовича на тему: «Адміністративно-правові засади здійснення адміністративного нагляду як одного із напрямків превентивної діяльності Національної поліції» відповідає встановленим вимогам МОН України щодо дисертацій поданих на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, визначених у п. п. 9, 11, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, що затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 24 липня 2013 р. (зі змінами, внесеними Постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 27 липня 2016 р.), а її автор Марченко Микола Юрійович заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

Завідувач кафедри
поліцейської діяльності
та публічного адміністрування
факультету № 3
Харківського національного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор



Олена ДЖАФАРОВА