

ВІДГУК
офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора
Бевзенка Володимира Михайловича на дисертацію
Мельника Сергія Миколайовича «Типологія юридичної
відповідальності 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 обраної теми.

Використання в адміністративному праві переважно імперативного методу правового регулювання обумовлює необхідність забезпечення відповідних правових норм інструментами їх примусового виконання і одним із таких інструментів є юридична відповідальність. У порівнянні з іншими галузями права, юридична відповідальність в адміністративному праві відрізняється великою різноманітністю. Це обумовлено значною мірою тим, що предмет адміністративного права охоплює надзвичайне широке коло суспільних відносин. Але, переважна більшість правових моделей юридичної відповідальності в адміністративному праві України, сформувалася лише у часи незалежності, тобто за останні двадцять років і вони продовжують створюватись зараз, супроводжуючи трансформаційні та реформаційні процеси розвитку державності. Проте, у полі зору науковців продовжує залишатись переважно традиційна модель адміністративної відповідальності, нормативні основи якої були закладені ще у радянські часи. Більш того, у численних дослідженнях продовжуються спроби об'єднання усього масиву норм, що регулюють відносини юридичної відповідальності в межах адміністративного права, в єдиному інституті адміністративної відповідальності. Однак практика свідчить, що в адміністративному праві розвиваються не тільки відносини адміністративної відповідальності але й інші види відносин юридичної відповідальності, які не мають під собою належного наукового обґрунтування, що призводить до спотворення ключової ідеї юридичної відповідальності як такої.

Отже, створення наукового підґрунтя для усього спектру проявів юридичної відповідальності в адміністративному праві є одним із важливих завдань науки адміністративного права. Однак, у відповідності із логікою наукового пізнання, першим кроком у вирішенні даного завдання має бути систематизація знань про всі можливі прояви юридичної відповідальності в адміністративному праві, що можна зробити використовуючи метод типології. З огляду на це, тема дисертаційного дослідження С.М. Мельника є актуальною і своєчасною.

Необхідно відзначити, що на сьогодні типологічні дослідження в адміністративному праві зустрічаються досить не часто і спроба дисертанта використати потенціал типологічних методів в адміністративному праві заслуговує на підтримку.

Обґрунтованість, достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Оцінюючи достовірність та обґрунтованість результатів дисертаційного дослідження С.М. Мельника слід сказати, що ці характеристики у рецензованому дослідженні забезпечені повною мірою. Це обумовлено, у першу чергу, коректним використанням підходів та методів наукових досліджень, логічною послідовністю дослідження різних аспектів юридичної відповідальності в адміністративному праві, досить виваженою аргументацією основних положень дисертації.

Варто зауважити, що у дисертації міститься підрозділ, присвячений методології дослідження, що не завжди властиво дисертаціям у галузі адміністративного права. Дисертант стисло, але досить точно описує сутність методу типології, особливості його використання для досягнення мети його дослідження і одразу пропонує підхід для визначення типологічних характеристик юридичної відповідальності в адміністративному праві. Таке ставлення до методології додає роботі позитивних рис. Також, автор методологічно правильно підходить до визначення меж дослідження, визначаючи, як рамки предмету адміністративного права, так і виділення в

цих рамках ознак юридичної відповідальності, що робить зрозумілим критерії, за якими ті чи інші прояви юридичної відповідальності відносяться саме до адміністративного права. Крім того, автор демонструє добре володіння формально-юридичним, системно-структурним та структурно-функціональним методами, прийомами логічного аналізу і синтезу тощо.

Об'єктивність і достовірність результатів дисертаційного дослідження С.М. Мельника обумовлюється належним і достатньо якісним підбором емпіричної бази дослідження. Автором досліджені десятки нормативно-правових актів і значна кількість наукових джерел. У той самий час зі змісту дисертації видно, що автор використовує багато праць свого наукового керівника, іноді навіть як виключно єдине джерело. З одного боку це добре, оскільки поглиблюється відповідний науковий напрямок, а з іншого було б краще використати і думки інших дослідників.

До факторів, що обумовлюють достовірність та обґрунтованість результатів можна зарахувати і досить вдало обрану структуру дисертації, яка відображає логіку дослідження.

Новизна дисертаційного дослідження полягає у тому, що здобувач вперше, аналізуючи ознаки, функції і типологію юридичної відповідальності, ґрунтовно характеризує типи юридичної відповідальності в адміністративному праві; у межах адміністративного права виділено та охарактеризовано функціональні, процесуальні, організаційні та санкційні типи юридичної відповідальності.

Як типологічні характеристики юридичної відповідальності в адміністративному праві автор слушно виділяє функції юридичної відповідальності, її процесуальну конструкцію, зміст санкцій, що є мірою відповідальності, взаємне становище суб'єктів відносин юридичної відповідальності. Власне цей набір характеристик є добре відомим, але пріоритет у використанні їх як типологічних у дослідженні юридичної відповідальності саме в адміністративному праві, належить дисертантові (с. 92).

Розглядаючи функції юридичної відповідальності як типологічну характеристику автор пропонує цікавий погляд на ієрархію цих функцій,

показує похідний характер деяких із них від функцій вищого порядку та обґрунтовує, які із функцій можуть бути використані як підстава для типології юридичної відповідальності (с. 24-34 дисертації).

На підставі функціональних характеристик автор виділяє карально-превентивний, карально-припинювальний та карально-компенсаційний типи юридичної відповідальності в адміністративному праві. Позитивним здобутком автора в даному випадку можна вважати обґрунтоване твердження про те, що усім типам юридичної відповідальності притаманний каральний вплив на правопорушника, але покарання тут не є самоціллю, а переслідує більш конкретні цілі, такі як превенція правопорушень, їх припинення та компенсація завданої шкоди.

Досить цікавим як з теоретичної, так і з практичної точки зору видається підрозділ, присвячений процесуальним типам відповідальності в адміністративному праві. В цій частині роботи автор звертає увагу на процесуальні конструкції юридичної відповідальності відмінні від класичної, передбаченої Кодексом України про адміністративні правопорушення. У цьому сенсі цікавим є виділення адміністративно-судової відповідальності, яка все частіше набуває поширення в законодавстві і використовує можливості адміністративного судочинства (с. 61-91 дисертації).

Найбільш цікавим з точки зору наукової новизни є підрозділ дисертації присвячений організаційним типам юридичної відповідальності в адміністративному праві. Якщо описані автором внутрішньо організаційний та поза організаційний типи відповідальності є досить знайомі науковцям, то виділені автором режимний та корпоративний типи юридичної відповідальності демонструють нестандартне бачення автором характеру відносин між суб'єктами відносин юридичної відповідальності в адміністративному праві (с. 92-112 дисертації).

Перш за все, при усій неоднозначності й дискусійний характер галузевої належності норм Кримінально-виконавчого кодексу України та норм законів, які регламентують відповідальність прокурорів та суддів, можна погодитись з автором про домінування у регулюванні цих відносин

методу адміністративного права, а відтак правомірності віднесення відповідних норм про відповідальність до адміністративного права. У цьому контексті досить оригінальним виглядають положення про режимний тип юридичної відповідальності, який має місце в умовах, коли відносини між суб'єктами, що здійснюють притягнення до відповідальності, та суб'єктами яких притягують до відповідальності, обумовлюються не специфікою організаційної структури, а вимогами режиму, які існують в межах тієї чи іншої організаційної структури.

Те саме можна сказати і про відповідальність корпоративного типу, яку автор описує на прикладі дисциплінарної відповідальності суддів та прокурорів, особливість якої полягає в тому, що застосування до них стягнень здійснюється органами, з якими вони не перебувають в жодному організаційному підпорядкуванні.

У запропонованій автором типології проглядається ще один позитивний момент, а саме прагнення у процесі здійснення типології уникнути використання традиційних термінів, якими позначаються відносини юридичної відповідальності, а саме таких, як «адміністративна відповідальність» чи «дисциплінарна відповідальність». Автор переконливо показує, що під цими термінами можуть критися різні типи юридичної відповідальності.

Підрозділ, присвячений висвітленню санкційних типів юридичної відповідальності в адміністративному праві відрізняється більшою «традиційністю» підходів у порівнянні з іншими, але тут заслуговують відзначення зусилля автора щодо пошуку критеріїв для об'єднання різноманітних санкцій, які виступають як міра юридичної відповідальності, у відповідні групи. Із цим завданням, на нашу думку, дисертант також успішно упорався, виділивши такі типи відповідальності, як фінансова відповідальність, майнова відповідальність, організаційно-статусна відповідальність та морально-психологічна відповідальність (с. 113-127).

Попри важливе теоретичне значення, результати дисертаційного дослідження С.М. Мельника мають і практичне значення. Автор звертає

увагу на два можливі аспекти використання типології юридичної відповідальності у практиці, а саме на використання її як основи для систематизації законодавства про юридичну відповідальність в адміністративному праві та у створенні нових законів про юридичну відповідальність.

Зокрема, автор досить переконливо показує, що найбільший інтерес для кодифікації становлять процесуальні типи юридичної відповідальності, оскільки саме процесуальні конструкції повною мірою піддаються уніфікації, а відтак і кодифікації.

Заслуговує на позитивну оцінку обґрунтування дисертанта послідовності формування проекту нормативної конструкції юридичної відповідальності на підставі типологічних її характеристик.

Отже, на мою думку, як офіційного опонента, С.М. Мельник повною мірою виконав поставлені перед дисертаційним дослідженням завдання, досягнувши мету а отримані ним результати характеризуються достовірністю, об'єктивністю, належною науковою новизною.

Повнота викладу в опублікованих працях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Основні результати дисертаційного дослідження оприлюднені у десяти публікаціях, зокрема у п'яти наукових статтях, чотири з яких опубліковані у наукових фахових виданнях України та одна – у зарубіжному фаховому виданні, а також у тезах п'яти наукових доповідей та повідомлень на науково-практичних конференціях.

Дискусійні положення та зауваження щодо дисертації.

Водночас, схвально оцінюючи дисертаційне дослідження С.М. Мельника, не можна обійти увагою і її певні дискусійні положення.

1) Переконані, що запропоноване тлумачення предмету адміністративного права як сукупність суспільних відносин, що виникають і розвиваються між суб'єктами в умовах, коли один з них має по відношенні до

іншого юридично визначені владні повноваження і пов'язані із реалізацією цих повноважень (с. 42 дисертації), з огляду на розвиток національного законодавства та судову практику перевірки його застосування – має бути переглянуто.

2) Із прийняттям у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України було офіційно запроваджено поняття «адміністративного процесу» та усі пов'язані із ним поняття й категорії. Тому ототожнення адміністративного процесу із позасудовою (процедурною) діяльністю є не лише не зовсім правильним, але й негативним для практики функціонування суб'єктів публічної адміністрації, реалізації ними компетенції. У разі визнання існування «адміністративно-процесуальної форми заходів впливу карального або компенсаційного характеру до особи» можна зробити помилковий висновок, що застосування таких заходів регулюється нормами Кодексу адміністративного судочинства України, а отже можуть бути застосовані відповідні положення цього кодексу (с. 46 дисертації).

3) Складно погодитися із твердженням дисертанта про регуляторну дію адміністративного права суспільних відносин, насамперед у сфері реалізації виконавчої влади та адміністративно-правове регулювання норм імперативного характеру. Адміністративне право тією чи іншою мірою поширює свій вплив на функціонування органів державної влади, державних органів, Національного банку, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, державних, комунальних підприємств, установ, організацій, колективних утворень без статусу юридичної особи, представників самоврядних професій, фізичних, юридичних осіб приватного права. Для упорядкування суспільних відносин не завжди застосовуються саме імперативні норми (с. 46 дисертації).

4) У підрозділі 2.2 «Процесуальні типи юридичної відповідальності в адміністративному праві» та на сторінці 145 дисертації зроблено висновок про провадження по застосуванню заходів відповідальності, яке здійснюється в рамках адміністративного судочинства. По-перше, непросто зрозуміти, що саме на увазі має автор говорячи про відповідальність в адміністративному

судочинстві... Якщо мається на увазі, зокрема, про перевірку адміністративним судом обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (ст. 183⁶ Кодексу адміністративного судочинства України), то жодних заходів відповідальності в адміністративному процесі не застосовується; адміністративний суд лише перевіряє наскільки вжиття таких заходів буде законним і обґрунтованим.

Для чого аналізувати главу 5 Кодексу адміністративного судочинства України щодо рішень адміністративного суду першої інстанції та статтею 205 цього Кодексу щодо судових рішень апеляційної інстанції? Як це дослідження пов'язане з відповідальністю, предметом дисертації?

По-друге, діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України (п. 4 ч. 1 ст. 3) належить до сфери регулювання адміністративного процесуального права і не є предметом адміністративного права.

5) Чи буде відповідальність вважатися внутрішньоорганізаційною, якщо державна (публічна) служба для фізичної особи припинена? До якого виду відповідальності вона належатиме? Яке практичне значення, зокрема, для практики адміністративних судів, має така класифікація юридичної відповідальності? Як позначатиметься на суб'єктивному захисті прав та інтересів здійснена класифікація відповідальності? Чи буде вважатися внутрішньоорганізаційною відповідальність інших публічних службовців (с. 144 дисертації)?

6) У дисертації досліджуються різні типи юридичної відповідальності, які належать до предмету адміністративного права. Як відомо предмет – це завжди однорідні суспільні відносини, які можна врегулювати одним нормативно-правовим актом. Тоді чому зроблено висновок, що «Юридична відповідальність різних типів не може бути кодифікована в одному нормативно-правовому акті. У першу чергу це стосується організаційних типів юридичної відповідальності в адміністративному праві. Із усіх

організаційних типів юридичної відповідальності піддається систематизації лише позаорганізаційна відповідальність» (с. 170)? Наскільки ми розуміємо, мета класифікації і систематизації юридичної відповідальності за адміністративним правом – це виявлення спільних ознак такої відповідальності для врегулювання одним нормативно-правовим актом.

7) Пропонуючи «Адміністративно-деліктний процесуальний кодекс» («Кодекс адміністративно-деліктних процедур») окремим розділом в такому кодексі вказуються особливості розгляду справ про застосування санкцій адміністративними судами в порядку адміністративного судочинства (с. 153, 154, 169 дисертації). Чому не запропоновано санкції, які застосовуються загальними судами, уповноваженими розглядати цивільні справи, адже вони теж вправі застосовувати санкції?

8) Якщо автором досліджуються санкції, які застосовуються судами, то чи належать до них на переконання дисертанта заходи процесуального примусу передбачені Кодексом адміністративного судочинства України?

Висновок про відповідність дисертації вимогам Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника від 24 липня 2013 року № 567.

Разом з тим, висловлені зауваження й міркування суттєво не впливають на загальну оцінку дисертаційного дослідження і не принижують значущості його результатів для науки адміністративного права та юридичної практики.

Вивчення результатів дисертаційного дослідження дає можливість стверджувати, що дисертація С.М. Мельника є самостійною, завершеною науковою працею в якій запропоновано оригінальний авторський погляд на типологію юридичної відповідальності за адміністративним правом України та запропоновані способи використання запропонованої типології у практичній нормотворчій діяльності.

Зазначені результати належним чином оприлюднені у наукових статтях, що містяться у фахових, зокрема і в зарубіжних наукових виданнях, а також пройшли апробацію на відповідних наукових конференціях.

Автореферат дисертації відповідає змісту самої дисертації. Дисертація і автореферат виконані українською мовою та оформлені відповідно до встановлених нормативних вимог.

Підсумовуючі викладене можна констатувати, що дисертаційне дослідження на тему «Типологія юридичної відповідальності за адміністративним правом України» відповідає вимогам п.п. 9, 11, 12, 13 Положення про присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, і встановленим Міністерством освіти і науки України вимогам до кандидатських дисертацій. Відповідно його автор, Мельник Сергій Миколайович заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Професор кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор**

В.М. Бевзенко

ПІСЬМОВИЙ
ВЧЕНИЙ СЕКРЕТАР
КАРАУЛЬНА
М. 09

