

До спеціалізованої вченої ради
Д 64.051.28 Харківського національного
університету імені В. Н. Каразіна
61022, м. Харків, майдан Свободи, 6,
ауд. 431

ВІДГУК

офіційного опонента

доктора юридичних наук, доцента, професора кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого Лученка Дмитра Валентиновича на дисертацію Іщенко Людмили Владиславівни на тему: «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції в Україні», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»

Актуальність теми дисертаційного дослідження обумовлена насамперед тим, що, незважаючи на проголошення людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю в Україні, а також твердження, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, навіть сьогодні, через 25 років з моменту прийняття Конституції України ми не можемо констатувати, що наша держава є соціальною і правовою. В будь-якому випадку, адміністративно-юрисдикційна діяльність органів поліції ще потребує удосконалення.

Як вірно зауважує дисертантка на с. 1 автореферату, підписавши Угоду про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом, і, таким чином, засвідчивши свої євроінтеграційні прагнення, Україна взяла на себе певні зобов'язання щодо реформування правоохоронної системи України шляхом коригування завдань і функцій правоохоронних органів, запровадження нових принципів і моделей їх діяльності та критеріїв. Незважаючи на наявність певних зрушень у цьому напрямі, наша країна ще тільки починає

свій шлях до побудови досконалої правоохоронної системи, що відповідатиме сучасним стандартам.

Оскільки значну кількість законодавчо закріплених завдань Національна поліція України реалізовує у процесі здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, тобто під час правозастосування норм адміністративного законодавства або використання заходів адміністративного примусу до громадян, посадових осіб та організацій, саме дослідження обраної дисертанткою теми покликано напрацювати науково обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення правової регламентації даної сфери.

За таких обставин дослідження проблематики належного адміністративно-правового забезпечення юрисдикційної діяльності Національної поліції, здійснене здобувачкою, набуває високого рівня актуальності.

Про актуальність обраної теми свідчить також те, що дисертація виконана відповідно до положень Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; Указу «Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»; Стратегії розвитку органів системи МВС на період до 2020 року; Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року, та відповідає змісту планових тем юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна та напрямів наукових досліджень кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна на 2016–2019 рр. «Реформування адміністративного права в умовах сучасних соціально-політичних трансформацій» (державний реєстраційний номер 0116U000915).

Наукові положення, викладені у дисертації, ґрунтуються на грамотному використанні сучасних прийомів і методів наукового пізнання, які обрані дисертанткою із врахуванням визначеної мети та сформульованих завдань

відповідно до об'єкта та предмета дослідження. У роботі, зокрема, авторка використовувала логіко-семантичний, порівняльно-правовий, системний методи, метод групування та системно-структурний метод, методи аналізу, синтезу, дедукції та індукції та інші методи наукового пізнання. Їх використання дозволило дисертантці розглянути визначені проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми.

Предмет, об'єкт, мета і завдання дослідження сформульовані належним чином. Послідовне виконання завдань, сформульованих на початку дослідження, дозволило дисертантці досягти поставленої мети.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації склали наукові праці в галузі теорії держави та права, конституційного права, адміністративного права та процесу, теорії державного управління. Нормативно-правову основу дослідження склали Конституція України, чинні та ті, що діяли раніше, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють здійснення Національною поліцією України адміністративно-юрисдикційної діяльності. Під час написання дисертаційного дослідження використано законодавство окремих зарубіжних країн, досвід яких у реформуванні діяльності поліції може бути корисним для застосування в Україні.

Зазначеним обумовлено високий ступінь наукової обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, що містяться у дисертації Іщенко Л. В. Фундаментальність та комплексність роботи проявляється у всебічному та поступовому вивченні дисертанткою предмета дослідження. Починаючи роботу з ґрунтовної характеристики категорії «адміністративна юрисдикція», здобувачка переходить до визначення функцій і форм адміністративно-юрисдикційної діяльності, приділяє значну увагу розкриттю поняття і сутності адміністративно-правового впливу і адміністративно-юрисдикційної діяльності органів поліції, розкриває зміст правового статусу Національної поліції України та приділяє увагу характеристиці його нормативного забезпечення. Логічним завершенням дослідження є визначення проблемних питань у діяльності вітчизняних органів поліції, аналіз зарубіжного досвіду реформування та розробка на

його основі обґрунтованих практичних рекомендацій щодо удосконалення чинного законодавства з метою удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Національної поліції.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертація Іщенко Л. В. є однією з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці спроб комплексного дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України. За результатами проведеного дослідження особисто здобувачем сформульовано та обґрунтовано низку наукових положень, серед яких варто виділити наступні:

- авторкою надано авторське визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності як здійснюваної в чітко регламентованій процесуальній формі діяльності, що має правоохоронний, державно-владний характер, яка полягає в розгляді та вирішенні суспільних конфліктів, здійсненні провадження із застосування заходів адміністративного попередження і припинення у межах відповідного адміністративно-юрисдикційного провадження уповноваженими на те співробітниками Національної поліції;

- запропоновано авторське визначення поняття «поліцейська послуга», виділено основні її ознаки, а також акцентовано увагу на необхідності законодавчого закріплення зазначеного терміну;

- обґрунтовано висновок щодо необхідності розширення класифікації адміністративно-примусових заходів, що застосовуються Національною поліцією, шляхом додавання нового критерію з подальшим оформленням в окрему групу публічно-сервісних заходів;

- виділено характерні ознаки публічно-сервісних заходів адміністративного примусу;

- запропоновано розширити перелік профілактичних заходів адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції у сфері ювенальної превенції, запровадивши, окрім поліцейського піклування, негайне превентивне вилучення дитини, яка перебуває у потенційно загрозливих, ризикованих умовах, що створюють небезпеку для її життя та здоров'я або створюють підстави для вчинення правопорушення самим неповнолітнім;

– обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення принципів партнерської взаємодії Національної поліції з представниками громади та органів місцевого самоврядування: 1) принципу взаємної відповідальності представників поліції та громади задля підтримання громадського порядку; 2) принципу територіальності; 3) принципу узгодженості рішень і дій поліції відповідно до потреб громади; 4) принципу підзвітності поліції перед громадою; 5) принципу доступності послуг поліції для населення; 6) принципу реагування поліцейських на соціальні чинники правопорушень; 7) принципу залучення ресурсів громади для підтримання правопорядку.

Крім того, заслуговують на увагу й інші науково обґрунтовані результати, отримані здобувачкою, які мають істотне значення для розвитку науки адміністративного права.

Цікавим і корисним, з точки зору досліджуваної проблематики, є дослідження досвіду реформування діяльності поліції у таких постсоціалістичних державах-членах Європейського Союзу, як Польща, Чехія та Естонія (с. 146-161).

Заслуговує на увагу авторська систематизація ознак поліцейської послуги (с. 187-188.)

Доречним і корисним є висновок (с. 190) відносно того, що поліцейські повинні бути наділені повноваженнями не лише щодо ініціювання перед службами у справах дітей, відділами охорони здоров'я місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування питання про направлення дитини до відповідного закладу для надання необхідної медичної, психологічної допомоги, як це закріплено у Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України, а й повноваженнями вилучати дитину одразу після обстеження умов проживання, а також за наявності чинників, які можуть негативно впливати на фізичний чи психологічний стан дитини та спонукати до вчинення адміністративних і кримінальних правопорушень.

Позитивним є те, що дисертантка не зупинилася на даному висновку, а й сформулювала систему підстав для застосування поліцейськими негайного

превентивного вилучення дитини (с.108-109).

Обґрунтованими і такими, що заслуговують на підтримку є пропозиції авторки щодо удосконалення чинного законодавства України в частині покращення взаємодії поліції з населенням.

В цій частині, дисертантка запропонувала закріпити наступні положення:

1) унормувати створення консультативних комітетів при кожному поліцейському підрозділі;

2) передбачити нормативне закріплення правового статусу громадських помічників поліції;

3) покласти на керівників територіальних органів поліції обов'язок приймати відомчі акти за результатами зустрічей з представниками органів місцевого самоврядування;

4) внести зміни щодо впровадження механізму координаційних угод.

Окрім зазначеного, робота містить низку інших пропозицій та висновків, що є корисними для науки адміністративного права, а також правозастосовної практики органів поліції.

Основні положення та результати дисертаційного дослідження повною мірою викладено в 6 статтях, опублікованих у вітчизняних наукових фахових виданнях; 1 статті у закордонному фаховому виданні; 2 тезах наукових повідомлень на науково-практичній конференції та науковому круглому столі.

Аналіз дисертації та автореферату дає підстави для твердження про ідентичність змісту останнього й основних положень дисертації. Всі сформульовані в дисертації положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень авторки, що дає змогу визнати її закінченим науковим дослідженням. Оформлення дисертації зауважень не викликає. Матеріал викладений системно, послідовно та грамотно, що дозволило дисертантці повною мірою розкрити зміст обраної теми та успішно досягти поставленої мети.

Усе вищезазначене дозволяє зробити висновок, що дисертація Л. В.

Іщенко «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції в Україні» виконана на високому теоретичному рівні, має значну наукову та практичну цінність. Автором сформульовано положення, що мають важливе значення для удосконалення як правового статусу Національної поліції, так і її юрисдикційної діяльності.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес у науково-дослідній сфері, у правотворчості, у правозастосовній діяльності, а також у навчальному процесі вищих юридичних навчальних закладів.

Дискусійні питання. Незважаючи на безспірні здобутки дисертантки й надаючи загальну позитивну оцінку здійсненому нею дослідженню, варто вказати на окремі недоліки та дискусійні положення, що містяться в роботі.

1. На с. 21 здобувачка вказує, що нею удосконалено: «ознаки адміністративно-правового статусу поліції як суб'єкта здійснення адміністративно-правового впливу; теоретичні аспекти використання в Україні зарубіжного досвіду ефективної організації адміністративно-юрисдикційної діяльності, зокрема поглиблення співпраці поліції і населення у межах партнерської взаємодії»

Дані формулювання не є надто вдалимими, оскільки «ознаки», як і «теоретичні аспекти» неможливо удосконалити.

2. Докладний аналіз змісту підрозділу 1.1. «Поняття та суть адміністративно-юрисдикційної діяльності» залишив враження, що дисертантка недостатньо глибоко занурилася у проблематику визначення категорії «адміністративна юрисдикція». Для даного дослідження важливо не тільки дослідити різні концепції адміністративної юрисдикції, розуміти різницю між ними, а й чітко визначити власну позицію стосовно того, що розуміється під адміністративною юрисдикцією у даній роботі. Такої чіткості, нажаль, не вистачає і тому під час прилюдного захисту хотілося б уточнити авторську позицію стосовно таких моментів:

а) на с. 31 стверджується, що в науці адміністративного права прослідковується тенденція щодо злиття змісту понять адміністративно-

юрисдикційної діяльності та адміністративної юрисдикції, адміністративно-юрисдикційного процесу, адміністративно-юрисдикційних проваджень, адміністративної юстиції і навіть правоохоронної діяльності. З цим твердженням важко погодитися, оскільки сучасна наука навпаки намагається чітко визначити і розмежувати категоріальний апарат;

б) на с. 32 міститься речення: «Розгляд лише спірних конкретних справ становить юрисдикції його адміністративного процесу...». Не зрозуміло, що мається на увазі;

в) на с. 35 авторка дійшла висновку, що «предметом розгляду і дозволу у межах адміністративної юрисдикції є адміністративно-правовий конфлікт як один з різновидів юридичного конфлікту». Такий підхід дещо суперечить обраній здобувачкою широкій концепції адміністративної юрисдикції. Не зрозуміло також, як предметом «дозволу» може виступати адміністративно-правовий конфлікт;

г) на с. 36 стверджується, що термін «адміністративна юрисдикція» стосовно діяльності поліції доцільно використовувати у широкому розумінні, тобто фактично він буде ототожнюватися, серед іншого, і з діяльністю щодо проведення досудового розслідування стосовно кримінальних правопорушень. Варто пояснити, чому категорія «адміністративна юрисдикція» має поширюватися на кримінальне провадження?

3. У підрозділі 1.2., досліджуючи функції адміністративно-юрисдикційної діяльності і розглядаючи на с. 51-54 виховну функцію, доцільно би було приділити увагу проблематиці забезпечення даної функції під час здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення, де відсутня як така повноцінна стадія розгляду справи (наприклад, провадження за порушеннями правил дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі). Очевидно, що у подібних випадках виховна функція або повністю втрачається (не виконується), або майже втрачає своє значення.

4. Спірним виглядає твердження дисертантки (с. 71) відносно того, що держава повинна не управляти громадянами, а надавати їм послуги.

Розвиваючи дану тезу, здобувачка пропонує відносити правоохоронну функцію органів поліції також до діяльності з надання послуг. На мою думку, незважаючи на використання у чинному Законі України «Про Національну поліцію», категорія «послуга» не є вдалою для позначення діяльності, яка є обов'язком (основним призначенням) відповідного державного органу і виконання якої не залежить від бажання чи ініціативи адресату «послуги». Сама дисертантка також згодом починає відчувати цю проблему і вже на с. 166 дисертації зазначає про дві неузгодженості. Перша полягає у відсутності у тексті Закону України «Про Національну поліцію» офіційного визначення поняття «поліцейська послуга». Друга зумовлена тим, що неузгодженим залишається питання стосовно можливості примусу бути послугою, особливо в межах співвідношення надання поліцейської послуги конкретній особі, яка цього потребує, та задоволення загального публічного інтересу гарантування громадського порядку.

5. Не можна погодитися з думкою дисертантки, що під адміністративно-правовим статусом Національної поліції України можна розуміти законодавчо встановлені та гарантовані державною нормативно-правові положення, які закріплюють компетенцію, права, обов'язки, завдання та організаційну структуру Національної поліції (с. 142, 144). Правовий статус визначається нормативно-правовими актами, але ні в якому разі не може ототожнюватися з самими нормативно-правовими положеннями.

6. Розділ 3 дисертації присвячений дослідженню зарубіжного досвіду реформування діяльності поліції, що цілком логічно і само по собі не викликає жодних запитань. Тим не менш, у структурі розділу проявляється певна неузгодженість. Так, авторка у підрозділі 3.1. вивчає досвід реформування діяльності поліції у постсоціалістичних державах-членах Європейського Союзу (Естонії, Польщі та Чехії), а підрозділ 3.2. присвячений удосконаленню законодавчого регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції на основі досвіду європейських країн. Очевидно, що європейські країни не обмежуються колом постсоціалістичних держав-членів Європейського Союзу. Тож логічно було би розширити коло

країн, чий досвід вивчався у підрозділі 3.1. роботи. Крім того, не варто скидати з рахунків і досвід у сфері реформування поліції в інших країнах, що не входять до складу ЄС.

Слід підкреслити, що зазначені зауваження не впливають на загальне позитивне враження, що складається при ознайомленні із дослідженням Іщенко Людмили Владиславівни. Здебільшого вони носять дискусійний характер.

Висновок. Зважаючи на викладене, можна дійти висновку про те, що дисертація «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції в Україні» є завершеною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для адміністративно-правової науки. За своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною корисністю, достовірністю та обґрунтованістю одержаних результатів дисертація відповідає вимогам п. п. 9, 11-13 Порядку присудження наукових ступенів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 року № 567, а її автор, Іщенко Людмила Владиславівна, заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право».

Офіційний опонент:

**Професор кафедри адміністративного права
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого,
доктор юридичних наук, професор**



Д. В. Лученко

Підпис	
Засвідчую	
Нач.ВК	
05	04. 2017 р.