

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, доцента Зайкіної Ганни Миколаївни на дисертаційну роботу Оксентюка Андрія Миколайовича «Адміністративні правопорушення у сільськогосподарській галузі в Україні: проблеми притягнення до відповідальності», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність обраної теми дослідження. Будь-яка господарська діяльність здійснюється за загальнообов'язковими правилами провадження такої діяльності, встановленими державою. Обов'язковість дотримання цих правил забезпечується заходами примусу, серед яких важливе місце посідає адміністративна відповідальність. Вона має виконувати, перш за все, функцію запобігання правопорушенням, тобто мати мотивуючий ефект, достатній для того, щоб потенційні суб'єкти порушень утримувалися від протиправних діянь. Основою сільськогосподарського виробництва в Україні є земля, проте адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель до теперішнього часу не досліджувалися у системному взаємозв'язку з іншими правопорушеннями у сільському господарстві, тому обрана автором тема наукового дослідження потребує комплексного наукового опрацювання. Існуюча матеріально-правова та процедурна нормативна база адміністративної відповідальності не відповідає вимогам сучасності. Лише наблизивши матеріально-правові вимоги до актуальних викликів у досліджуваній галузі, а процедурні норми – до існуючих принципів (засад) провадження – можна буде стверджувати, що адміністративна відповідальність за проступки у сільськогосподарській галузі дійсно виконує свої функції.

Як справедливо вказує автор дисертаційного дослідження, адміністративна відповідальність загалом, її матеріально-правовий та

процедурний аспекти зокрема, а також матеріально-правове регулювання сільськогосподарської діяльності – вже були предметом численних наукових досліджень. Зокрема, адміністративна відповідальність як явище, а також адміністративне правопорушення, як підстава адміністративної відповідальності, були предметом наукових досліджень таких вчених як О. Белікова, Н. Бортник, В. Буга, Н. Васильєва, М. Волченко, М. Гарат, С. Гончарук, Ю. Дрофич, Л. Ємець, С. Єсімов, К. Іманов, Л. Кожура, В. Колобишко, В. Колпаков, А. Куліш, Л. Менів, М. Нерода, М. Новицька, О. Резнік, А. Самойлович, Л. Самофалов, О. Самофалов, Б. Семенко, І. Федорчак, Р. Ярова та інші. Правовому регулюванню сільського господарства були присвячені праці таких дослідників як М. Долинська, Н. Заболотна, В. Мазуренко, Х. Марич та інших. Процедура притягнення до адміністративної відповідальності була предметом наукових праць таких вчених як В. Вдовічен, Д. Євдокимов, О. Запотоцька, В. Іванцов, О. Ковальова, Д. Лук'янець, О. Панасюк, Я. Пилип, Т. Плугатар, Т. Рекуненко, О. Фазикош, Т. Шаповал, С. Шоптенко, Х. Ярмакі та інших. В той же час, наразі відсутнє комплексне наукове дослідження матеріально-правового та процедурного аспектів адміністративної відповідальності за правопорушення у сільськогосподарській галузі, що свідчить про високий рівень потреби правової науки в проведенні такого дослідження.

Дисертація Оксентюка А.М. була виконана в Приватній установі «Науково-дослідний інститут публічного права» в межах планів науково-дослідної роботи.

Рівень обґрунтованості наукових положень і висновків, що викладені в дисертації. Робота характеризується логічною побудовою, високим рівнем структурованості, послідовності викладу наукових положень, а одержані результати мають високий рівень обґрунтування. Подана на захист дисертація складається із вступу, трьох розділів (кожен з них складається із двох підрозділів), висновків, списку використаних джерел, а також додатків. Теми розділів та підрозділів спрямовані на комплексне опрацювання об'єкту

дослідження та пов'язані між собою, а також розподілені відповідно до поставлених завдань. У першому розділі зачіпається матеріально-правова складова адміністративної відповідальності за правопорушення у сільському господарстві – як з точки зору огляду загальної характеристики матеріально-правових норм, так і з точки зору ретельного опрацювання кожного досліджуваного складу адміністративного проступку. Другий розділ присвячений провадженню у справах про адміністративні правопорушення у сільськогосподарській галузі; він побудований за стадіями провадження, а акцент зроблено на адміністративному розслідуванні. Третій розділ заснований, перш за все, на результатах досліджень, проведених у першому та другому розділах, на їхньому логічному осмисленні, узагальненні, а також в ньому використано зарубіжний досвід. Результати дослідження, проведеного у третьому розділі, стали основою для складання проектів змін до існуючої нормативної бази відповідальності. Ці проекти містяться в додатках до дисертації.

Обґрунтованість результатів дослідження забезпечена поєднанням різноманіття методів дослідження: філософських, загальнонаукових, а також спеціально-юридичних. Слід звернути увагу і на те, що більшість пропозицій автора щодо внесення змін у матеріально-правову частину адміністративної відповідальності за проступки в сільськогосподарській галузі є результатом не запозичень з інших країн, а результатом власного осмислення автором наявних в українському законодавстві норм, з використанням при цьому широкого кола методів наукового дослідження, серед яких – метод юридичного моделювання і методи вирішення колізій правових норм. Варто відзначити і те, що застосовуючи порівняльно-правовий метод, автор не просто пропонує запозичити в українське законодавство про адміністративні правопорушення певний досвід зарубіжних країн, а належним чином обґрунтовує необхідність такого запозичення.

Результати дослідження мають значення не лише для подальшого розвитку науки адміністративного права України, але мають також

перспективи бути впровадженими на практиці. Так, додатками до дисертації є, зокрема, проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законодавчих актів щодо вдосконалення відповідальності за правопорушення у сільськогосподарській галузі», а також проект наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про внесення змін до Інструкції з оформлення державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель матеріалів про адміністративні правопорушення». Прийняття запропонованих автором змін зробить дієвішою адміністративну відповідальність за правопорушення у сільськогосподарській діяльності.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків та рекомендацій, що сформульовані в дисертації, підтверджується тим, що ця дисертація заснована на результатах опрацювання 179 джерел, серед яких теоретико-правові джерела (монографії, посібники, статті), Закони України, підзаконні (як загальнодержавні, так і місцеві) нормативно-правові акти, постанови Великої Палати Верховного Суду, постанови Верховного Суду, судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій, матеріали законопроектної роботи, довідкові видання, кодифіковані акти законодавства зарубіжних держав у сфері адміністративної відповідальності. Виконання поставлених завдань дослідження відбувається з урахуванням критичного переосмислення існуючих результатів наукових досліджень (загального характеру або з суміжних напрямків). Виявлення проблем, прогалин, колізій, недоліків, неточностей у законодавстві відбувається як з використанням методів тлумачення правових норм і системно-структурного методу, так і за допомогою аналізу емпіричних джерел, головним чином, судової практики, яка є своєрідним «маркером» системних проблем у правозастосуванні. Подана на захист дисертація має завершений характер. Поставлені мета і задачі дослідження є виконаними, що знаходить своє відображення у висновках.

Важливим внеском автора у правову науку є аналіз спільних ознак, проведений щодо адміністративних правопорушень у сільськогосподарській галузі, в ході якого автор зосереджується на кожному з чотирьох елементів складу адміністративного правопорушення. Спираючись на усталені доктринальні положення про елементи складу правопорушення та окремі ознаки цих елементів, автор вміло екстраполює ці наукові положення на досліджувану групу правопорушень, широко застосовує системно-структурний метод для того, щоб продемонструвати єдність досліджуваної групи правопорушень та наявність між цими правопорушеннями системного зв'язку.

В роботі проаналізовано значний обсяг законів і підзаконних нормативно-правових актів, розуміння яких є необхідним для того, щоб правильно кваліфікувати діяння особи як адміністративне правопорушення в сільськогосподарській галузі. Як правильно відзначено автором, значна частина диспозицій статей про адміністративну відповідальність у цій галузі мають бланкетний характер, а тому їхнє розуміння неможливе без звернення до численних інших нормативно-правових актів.

Доцільним з точки зору досягнення мети дослідження є суб'єктний критерій, взятий автором за основу при вивченні стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення у сільськогосподарській галузі. Адже діяльність кожного окремого суб'єкта регулюється окремою нормативно-правовою базою, яка, хоч і ґрунтується на нормах КУпАП, але має свої особливості. Важливим є те, що автор роботи, досліджуючи стадії провадження, не повторюється у своїх висновках щодо адміністративного розслідування (адже ці висновки зроблені при з'ясуванні питань доказування), а звертає увагу головним чином на стадію розгляду справи, яка є обов'язковою і має більшу кількість особливостей порівняно зі стадіями перегляду і виконання постанови.

Пропонуючи внести зміни до матеріально-правових норм адміністративної відповідальності в досліджуваній сфері, автор не

обмежується лише нормами КУпАП, а звертає увагу також і на інше законодавство, зокрема Закон України «Про насіння і садивний матеріал», в якому наразі теж містяться норми адміністративної відповідальності. Врахування висловлених автором пропозицій дозволить не лише точково підвищити ефективність і дієвість відповідальності в окремій сфері суспільних відносин, а й підвищити рівень систематизації адміністративно-деліктних норм.

Повнота опублікування наукових положень дисертації. Основні наукові положення та висновки, що містяться в дисертації, опубліковані у чотирьох наукових статтях, а також у двох тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях. Оскільки результати дослідження, що містяться в кожному розділі дисертації, є відображеними в публікаціях, слід дійти висновку, що основні наукові положення дослідження були повною мірою опубліковані автором. Слід також зазначити, що виконаний автором автореферат в достатній мірі відображає зміст дисертації, поданої на захист.

Зауваження та дискусійні положення. Аналіз змісту дисертації, попри високий рівень наукової новизни і практичного значення отриманих результатів дослідження, викликає певні зауваження, які потребують відповідей автора під час захисту.

1. Потребує додаткової аргументації висновок автора про те, що посадові особи юридичних осіб не несуть адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства про ідентифікацію та реєстрацію тварин. Такий висновок було засновано на твердженні про те, що санкція ч. 1 ст. 107-2 КУпАП передбачає накладення адміністративного стягнення на громадян, фізичних осіб – підприємців і уповноважених осіб. Вочевидь постає питання про те, хто така уповноважена особа, однак зміст Закону України «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин» не розкриває цього поняття та не дає вичерпного переліку «уповноважених осіб» в розумінні ч. 1 ст. 107-2 КУпАП. Саме тому існує можливість трактування цього поняття як «уповноважена особа юридичної особи», а не лише як «уповноважена особа

суб'єкта владних повноважень». По-друге, якщо і дотримуватися підходу, запропонованого автором, то залишилося нерозкритим питання про те, чи може посадова особа юридичної особи нести відповідальність за ч. 1 ст. 107-2 КУпАП як громадянин.

2. Зміст підрозділу 2.2 роботи свідчить про те, що автор зосереджує свою увагу на дослідженні різноманітних інструкцій, які врегульовують адміністративно-юрисдикційну діяльність таких органів як Держпродспоживслужба, Держекоінспекція, Держгеокадастр та інших. Однак в роботі відсутнє викладення точки зору автора на те, чи існує обґрунтована потреба в існуванні таких інструкцій, особливо з урахуванням того, що, як вдалося встановити, більшість норм цих інструкцій зводяться до повторення приписів КУпАП. Тому автору належить висловити свою точку зору з цього питання під час захисту.

3. Однією з пропозицій автора є змінити ст. 108 КУпАП шляхом поділу цієї статті на дві частини, одна з яких передбачатиме штраф за перше порушення правил експлуатації сільськогосподарських машин, а друга – передбачатиме альтернативну санкцію з можливістю позбавлення права керування цими машинами на строк до одного місяця. При цьому, аналізуючи досвід такої країни Європейського Союзу як Латвійська Республіка, автор звернув увагу на те, що в 2005 році в цій державі була скасована адміністративна відповідальність за порушення правил безпеки при експлуатації сільськогосподарської техніки. Водночас автор не зазначив своєї точки зору щодо того, чи має бути цей зарубіжний досвід розвиненої країни імplementований в національне законодавство України. До того ж, автор виявив відсутність в Україні протягом тривалого часу адміністративної практики за ст. 108 КУпАП через те, що Інструкція, яка затверджена наказом Міністерства аграрної політики України від 26.10.2009 № 755 і є досі чинною, врегульовує діяльність неіснуючої Державної інспекції сільськогосподарства України, а відтак у Держпродспоживслужби відсутній підзаконний акт, який би дозволяв їй здійснювати адміністративно-

юрисдикційну діяльність за цією статтею. Отже, де-факто ст. 108 КУпАП вже тривалий час не застосовується в Україні, тож постає питання щодо доцільності її існування в адміністративно-деліктному законодавстві. Автору необхідно висловити свою точку зору з цього питання під час захисту.

4. Пропонуючи вдосконалити порядок адміністративного оскарження постанов державних інспекторів Держгеокадастру, автор, зокрема, передбачає, що орган оскарження може з певних підстав прийняти рішення про зняття скарги з розгляду (наприклад, у разі якщо скаржник відкликав скаргу або в разі, якщо буде виявлено, що скаржник одночасно звернувся до суду і судом відкрито провадження). Не заперечуючи необхідність зняття скарги з розгляду в означених випадках, слід зосередити увагу на нормі статті 293 КУпАП, яка передбачає вичерпний перелік рішень, які може прийняти суб'єкт розгляду скарги, і яка не містить такого рішення як зняття скарги з розгляду. В той же час, автор пропонує зміни саме до підзаконного нормативного акта (інструкції, затвердженої наказом Мінагрополітики) і не пропонує при цьому змінити положення статті 293 КУпАП. Автору необхідно або додатково пояснити можливість змін саме в підзаконний акт без відповідних змін у закон, або врахувати це зауваження у подальших наукових дослідженнях.

Водночас, жодне з перелічених вище зауважень не скасовує того факту, що робота заслуговує на високу оцінку, оскільки є завершеною науковою працею, має високий рівень наукової новизни, характеризується обґрунтованістю висновків та належним рівнем актуальності.

ВИСНОВОК:

Дисертація Оксентюка А.М. «Адміністративні правопорушення у сільськогосподарській галузі в Україні: проблеми притягнення до відповідальності», подана на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, – є завершеною науковою роботою, та дійсно є першим в науці адміністративного права України комплексним

дослідженням матеріально-правових і процедурних аспектів адміністративної відповідальності за правопорушення, які вчиняються під час провадження сільськогосподарської діяльності. Зміст роботи свідчить про високий рівень наукової новизни і практичного значення результатів дослідження.

Отже, ця дисертація повною мірою відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор – Оксентюк Андрій Миколайович – заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –

**доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри правового забезпечення
та адміністрування транспортної діяльності
Українського державного університету
залізничного транспорту**

Г.М. Зайкіна



Особистий підпис
засвідчую _____ 20 __ р.
Завідуючий канцелярією
УкрДУЗТ

Зайкіна Г.М.