

*До спеціалізованої вченої ради Д 61.051.07
Державного вищого навчального закладу
«Ужгородський національний університет»*

ВІДГУК

офіційного опонента

**доктора юридичних наук, професора Доненка Валерія Вікторовича
на дисертацію Оксентюка Андрія Миколайовича на тему
«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 теми дисертації. Потреба в реформуванні законодавства України про адміністративні правопорушення є давно назрілою. Таке реформування не може бути поверхневим, а повинно враховувати наявний правозастосовчий досвід, в ході якого виявляються прогалини і недоліки законодавства. Максимально детальний аналіз норм адміністративно-деліктного законодавства з точки зору їхньої дієвості в реалізації функцій юридичної відповідальності – є необхідною передумовою для того, щоб ці норми в подальшому вдосконалювати. Що стосується сільськогосподарської галузі в Україні, то вона охоплює широке коло правовідносин, які пов'язані, по-перше, з використанням природних ресурсів, насамперед землі, по-друге, зі здійсненням права власності на засоби і на результати сільськогосподарського виробництва, по-третє, з дотриманням публічно-правових норм, встановлених з метою дотримання вимог до безпеки господарської діяльності, а також щодо якості засобів виробництва і результатів цієї діяльності. Таке коло правовідносин неможливо врегулювати одним законодавчим актом, а отже й норми про відповідальність за порушення таких актів мають переважно бланкетний

характер. Як наслідок, сприйняття таких норм та їхнє правильне застосування є можливим лише за результатами фахового системного аналізу нормативного матеріалу, а відтак – дослідження такого матеріалу повинно бути актуальним напрямком розвитку правової науки.

Виконане Оксентюком А.М. дослідження корисне як для науки адміністративного права, так і для практики правозастосування. Навіть якщо припустити, що висловлені автором пропозиції змін у чинне законодавство не будуть враховані, проведене дослідження має цінність з метою його використання у роз'ясненнях нормативних актів, у науково-практичних коментарях, у формулюванні правових висновків судів, у роботі органів, уповноважених на здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, а також в роботі юридичних служб підприємств агропромислового сектору. Результати систематизації, узагальнення і тлумачення автором правових норм адміністративно-деліктного права у системному взаємозв'язку з нормами, які визначають порядок провадження сільськогосподарської діяльності, дають змогу зробити правозастосування більш передбачуваним, наблизити його до принципу правової визначеності, навіть не реформуючи саме законодавство. А отже, оскільки результати дослідження мають високу користь для адміністративного права України, обрана автором тема дисертації є важливою та актуальною.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації. Аналіз змісту дисертації Оксентюка А.М. дає підстави стверджувати, що висновки, наведені автором, знаходять належне обґрунтування у розділах дисертації. Автор всесторонньо опрацював наукову літературу, та за принципом переходу від загального до конкретного – адаптував існуючі результати теоретико-правових досліджень до тієї групи правопорушень, яка була предметом наукового опрацювання. Крім того, здобувач дослідив законодавство, при цьому не обмежувався нормами про відповідальність, а також приділив достатню увагу нормам, за порушення яких настає ця відповідальність. Емпірична база дослідження більшою мірою складається з судової практики, яка є показником проблем та недоліків у застосуванні адміністративно-деліктних норм.

Висновки, викладені у дисертації, ґрунтуються на результатах комплексного опрацювання теоретичних положень, законодавства та емпіричних джерел, а також мають високе теоретичне і практичне значення.

Структура дисертації складається зі вступу, трьох розділів, які включають у себе шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел, а також додатків. У першому розділі подано аналіз матеріально-правового аспекту адміністративного делікту в сільськогосподарській галузі. У ньому спочатку досліджено загальні ознаки матеріально-правових норм про адміністративну відповідальність в цій сфері, після чого з'ясовано особливості складів кожного з правопорушень, віднесених автором до досліджуваної групи. Другий розділ присвячено провадженню у справах про досліджувану групу правопорушень. На початку цього розділу автор приділив увагу доказам і доказуванні в таких справах, виявив особливості доказування залежно від суб'єкту, уповноваженого виявляти і фіксувати факти вчинення правопорушень. Далі автор аналізує стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення в сільськогосподарській галузі, в розрізі особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності кожного з уповноважених органів. У третьому розділі автор обмірковує перспективи розвитку вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства в контексті сільськогосподарської діяльності. Зокрема, автор аналізує релевантний міжнародний досвід матеріально-правового регулювання відповідальності, пропонує шляхи його запозичення в законодавство України, аналізує колізії та прогалини у матеріально-правових нормах, робить пропозиції щодо усунення таких колізій та прогалин. Крім того, автор зосереджує увагу на вдосконаленні процедури розгляду справ про досліджувану групу правопорушень, та висловлює конкретні практичні пропозиції щодо усунення виявлених недоліків розгляду цих справ.

Побудова структурних елементів дисертації викликана об'єктивними чинниками. Внутрішня побудова першого розділу має логіку «від загального до конкретного», другого – зумовлена хронологією стадій провадження, третього – характеризується переходом від матеріально-правового аспекту – до процедурного. В кожному розділі присутній аналіз теоретико-правових джерел і законодавства, а

результати цього аналізу використовуються для побудови висновків дослідження. Завдання, виконані під час дослідження, відповідають поставленій меті, якою є надання всебічної і якомога більш повної характеристики матеріально-правовому та процедурному аспектам адміністративної відповідальності за правопорушення у сільськогосподарській галузі, виявлення колізій та прогалин у її правовому регулюванні та типових недоліків у правозастосуванні, формулювання пропозицій щодо вдосконалення законодавства у цій сфері. В свою чергу, висновки, наведені у дисертації – відповідають поставленим завданням.

Слід відзначити поєднання автором методів детального аналізу та узагальнення. Автор аналізує джерела доказування, які використовуються для документування кожного досліджуваного складу адміністративного проступку, після чого робить узагальнені висновки про ті джерела доказування, які мають особливий характер саме в досліджуваній групі правопорушень. На основі аналізу матеріального права і правозастосовчої практики автор робить обґрунтований висновок про необхідність застосування спеціальних знань для розкриття певних, зазначених в роботі, складів правопорушень. Все дослідження питань доказування адміністративних проступків побудоване на принципах презумпції невинуватості та забезпечення доведеності вини. Проте автор не оминув увагою також доказову діяльність сторони захисту і потерпілого, адже вони теж є суб'єктами збирання доказів у справах про адміністративні правопорушення.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації стали можливими завдяки вдалому поєднанню філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового дослідження, а також забезпечені широкою нормативною та емпіричною базою.

Слушною є думка автора про те, що до адміністративних правопорушень у сільськогосподарській галузі недостатньо відносити лише ті, що визначені главою 9 КУпАП. Автор обґрунтовано доводить, що до цієї групи правопорушень слід віднести також ті, які посягають на встановлений порядок використання земель сільськогосподарського призначення, а також інших природних ресурсів (зокрема, рослинного світу) під час провадження сільськогосподарської діяльності. Цей

висновок автора може мати практичне значення у вигляді врахування при внесенні змін до структури глав КУпАП, які розмежовують групи правопорушень за об'єктом посягання.

Варто відзначити детальний аналіз, здійснений автором щодо предметів адміністративних правопорушень досліджуваної групи. Зокрема, видається слушною точка зору автора на те, що предметом такого адміністративного правопорушення як самовільне зайняття земельної ділянки може бути лише та частина земної поверхні, яка має встановлені межі та присвоєний кадастровий номер (окрім тих земельних ділянок, які формувалися за правилами, що діяли раніше, і тому вважаються сформованими в силу прямого припису закону). Цей висновок є науково обґрунтованим, адже базується на змісті нормативного визначення земельної ділянки та на нормі закону, яка визначає момент, з якого земельна ділянка вважається сформованою.

Становить цінність для юридичної науки проведена автором систематизація розподілу повноважень з виявлення та фіксації адміністративних правопорушень у сільськогосподарській галузі за суб'єктним критерієм. При цьому кожному суб'єкту приділена належна увага незалежно від кількості складів правопорушень, підвідомчих такому суб'єкту. Робота характеризується широким аналізом підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують адміністративно-деліктні повноваження цих суб'єктів, зокрема – актів місцевої нормотворчості, до того ж – автор не обмежується посиланням на акт, що діє в одній адміністративно-територіальній одиниці, а аналізує декілька актів, виявляючи їхні спільні (типові) ознаки.

В роботі знаходять розвиток теоретико-правові положення щодо стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення. Автор порівнює декілька точок зору вчених-адміністративістів на те, скільки існує стадій цього провадження, і погоджується з однією з цих точок зору. Теоретико-правові положення роботи мають достатній рівень аргументованості. Слушною є точка зору автора про те, що визначаючи кількість стадій провадження, слід брати за основу класифікацію стадій кримінального провадження, адаптуючи ці положення до

особливостей адміністративно-деліктного провадження. Тому аргументованим і обґрунтованим є висновок автора про те, що існують 4 стадії цього провадження: адміністративне розслідування, розгляд справи, перегляд постанови та її виконання.

Повнота викладу результатів у наукових публікаціях. Результати наукового дослідження Оксентюка А.М. були опубліковані в 4 наукових статтях, 3 з яких – у наукових фахових виданнях України і 1 – у зарубіжному науковому виданні. Крім того, автором опубліковано тези доповіді на 2 міжнародних науково-практичних конференціях. Зміст усіх трьох розділів дисертації знайшов відображення в опублікованих автором статтях і тезах доповідей.

Дотримання академічної доброчесності. Будь-яких фактів порушень академічної доброчесності (зокрема, академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації тощо) у дисертації та наукових публікаціях не було виявлено.

Зауваження. Незважаючи на те, що виконана автором робота характеризується високим ступенем актуальності обраної теми дослідження та має належний рівень наукової новизни, існують декілька зауважень, які потребують реагування з боку автора під час захисту дисертації.

1. Виглядає дискусійним твердження автора про те, що такі правопорушення, як самовільне зайняття земельної ділянки або незаконне зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок – можуть вчинятися лише у формі умислу. Адже в тексті цих (як і багатьох інших досліджених) статей КУпАП не вказано слово «умисне», а особа може, наприклад, провести посів сільськогосподарських культур, необережно порушивши межі чужої земельної ділянки (внаслідок недбалості через те, що особа не дізналася точну межу), або провести перенесення ґрунтового шару, самовпевнено покладаючись на те, що діє відповідно до документації із землеустрою, хоча насправді діяла всупереч такої документації. В контексті цих двох прикладів автору належить додатково обґрунтувати свої висновки щодо форми вини в цих правопорушеннях.

2. Аналізуючи адміністративну відповідальність за порушення порядку та умов ведення насінництва та розсадництва, автор слушно звернув увагу в підрозділі 1.2

на те, що вона передбачена не лише нормою ст. 104-1 КУпАП, а ще й нормою ч. 5 ст. 28 Закону України «Про насіння і садивний матеріал». Разом з тим, в підрозділі 1.1 дисертації, там де автор зазначає перелік проступків у сільськогосподарській галузі, відсутня згадка про норму цього спеціального закону. Крім того, в роботі бракує точки зору автора на те, чи є нормальною ситуація, коли адміністративна відповідальність за це порушення, замість того, щоб бути систематизованою в одному нормативно-правовому акті, фактично передбачена двома актами, що вочевидь ускладнює правозастосування.

3. Попри те, що назва підрозділу 2.1 – «Виявлення адміністративних проступків у сільськогосподарській галузі та збирання доказів у цих справах», автор не зазначає, чим є виявлення адміністративних проступків, а концентрує увагу саме на питаннях збирання доказів. Таким чином автор має пояснити, що саме він вважає під виявленням адміністративних проступків.

4. Аналізуючи стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення в сільськогосподарській галузі, автор оминає увагою заходи забезпечення провадження. З огляду на це, під час захисту необхідно пояснити, чим викликана відсутність уваги автора до заходів забезпечення провадження у досліджуваних справах, або розкрити під час захисту особливості застосування таких заходів у справах про адміністративні правопорушення у сільськогосподарській галузі.

5. Серед пропозицій щодо удосконалення матеріально-правових норм про адміністративну відповідальність у сільськогосподарській галузі міститься така пропозиція. Автор вбачає наявність конкуренції норм статей 53-3 (зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок з порушенням умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту) і 55 (порушення правил землеустрою) КУпАП. Для усунення такої конкуренції автор пропонує доповнити статтю 55 вказівкою про те, що адміністративна відповідальність за цією статтею настає за відсутності в діянні ознак вчинення правопорушення, відповідальність за яке передбачена ст. 53-3 КУпАП. Водночас, така пропозиція є дискусійною. Так, між статтями 53-3 і 55 КУпАП дійсно існує конкуренція як між спеціальною

нормою і загальною. Однак загальновідомим є правило про те, що у разі якщо дві норми однакової юридичної сили врегульовують правовідносини по-різному, то пріоритет має та норма, яка є спеціальною. Переносячи це теоретичне положення до контексту дослідження, слід дійти висновку, що якщо порушення правил землеустрою полягає в незаконному перенесенні ґрунтового покриву, то такі дії слід кваліфікувати саме за ст. 53-3 КУпАП, а не за ст. 55 КУпАП. І для такого правозастосування немає необхідності уточнювати положення ст. 55 КУпАП, адже від того норма ст. 55 КУпАП лише збільшить свій обсяг, однак не збільшиться її смислове навантаження. До того ж, якщо врахувати запропоновану автором зміну, то тоді постане питання, як бути з іншими нормами, які теж є спеціальними по відношенню до ст. 55 КУпАП, наприклад з нормою ст. 53 КУпАП, яка передбачає відповідальність за порушення правил використання земель (які теж можуть міститися в проектах землеустрою). Отже, пропозиція автора щодо внесення змін у диспозицію ст. 55 КУпАП підлягає перегляду та критичному переосмисленню.

В той же час, всі наведені вище зауваження не впливають на високу загальну оцінку виконаного автором дослідження та не спростовують високого рівня актуальності теми дослідження, а також наукової новизни і практичного значення результатів проведеного дослідження.

Висновок. Дисертація Оксентюка А.М. на тему «Адміністративні правопорушення у сільськогосподарській галузі в Україні: проблеми притягнення до відповідальності», подана на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, відповідає вимогам актуальності обраної теми дослідження, виконана на належному науково-теоретичному рівні, має значну нормативну та емпіричну базу дослідження, характеризується високим рівнем обґрунтованості та наукової новизни одержаних результатів. Результати виконаного дослідження становлять собою вагомий внесок в розвиток науки адміністративного права, а також мають високе практичне значення.

Подана на захист дисертація відповідає спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, а також вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою

Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор – Оксентюк Андрій Миколайович – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри публічного

та приватного права

Університету митної справи та фінансів

В.В. Доненко

Підпис Доненко В.В.

Завідувач :



*Директор з наукової роботи
В. Пристаченко*