

ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук Шевченка Сергія Івановича – на дисертацію Костякова Ігоря Анатолійовича «Адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності в Україні», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»

Актуальність теми дослідження

На сьогоднішній день забезпечення прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб шляхом їх охорони, а також належного їм майна від протиправних посягань можна вважати одним з ключових напрямків діяльності демократичної, правової, соціальної держави, яка має створювати належні умови для реалізації охоронної діяльності уповноваженими суб'єктами, які безпосередньо мають втілювати в життя приписи Основного Закону. Серед таких суб'єктів визначальну роль відіграють органи публічної влади, які здійснюють охоронну діяльність шляхом реалізації покладеної на них правоохоронної функції держави.

Однак, неспроможність національної системи суб'єктів охорони повною мірою забезпечити права та інтереси суспільства, а також становлення ринкових відносин, обумовило виникнення приватної охоронної діяльності, суб'єкти якої провадять свою діяльність на основі ліцензії. Відтак, в Україні охоронну діяльність здійснюють державні та недержавні суб'єкти. Запровадження приватної охоронної діяльності, в першу чергу, було спрямоване на допомогу та сприяння діяльності органам публічної влади з метою забезпечення громадського порядку, профілактики й запобігання правопорушень та захисту від протиправних посягань на фізичних та юридичних осіб та їх майна.

Проте, як показує досвід, сфера охоронної діяльності характеризується низкою проблем, пов'язаних з існуванням приватних та публічних суб'єктів

охоронної діяльності, що обумовлюються актуальність проведеного дослідження.

При багатоманітності наукових джерел, що присвячені аналізу джерел адміністративного права і процесу, комплексних досліджень адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності, на жаль, немає, що також додає вагомої актуальності обраній темі дисертаційного дослідження.

Зміст і ключові положення роботи відповідають основним положенням Концепції адміністративної реформи в Україні, Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р, а також Плану заходів з реалізації Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 693-р.

Дисертаційна робота Костякова І.А. поглиблює і доповнює існуючий масив знань у відповідній сфері, а викладені вище обставини підкреслюють актуальність, своєчасність, суспільну значимість та важливість дослідження порушеної проблематики.

Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Дисертаційне дослідження Костякова І.А. ґрунтується на використанні сучасної методології пізнання складних правових явищ, яка передбачає поєднання як загальнонаукових, так і спеціальних наукових методів, зокрема таких як діалектичний, компаративний, логіко-семантичний, методи аналізу, синтезу, індукції, дедукції тощо. Їх застосування визначило логічну побудову дисертації та дозволило послідовно й науково обґрунтовано реалізувати мету і завдання, поставлені на початку дослідження.

Безсумнівною перевагою роботи є використання великого обсягу

нормативно-правових актів, як законодавчих, так і підзаконних, загальнотеоретичних наукових праць українських та зарубіжних вчених, розробок фахівців у галузі теорії права, адміністративного права, державного управління, публічного адміністрування, офіційних статистичних матеріалів органів публічної влади.

Дисертант поставив перед собою досить важливу мету, яка полягає в тому, щоб на підставі критичного аналізу сучасних наукових напрацювань, чинного законодавства України та зарубіжних країн, а також практичної реалізації суб'єктами адміністративно-правового регулювання покладених на них повноважень у сфері охоронної діяльності здійснити комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності, сформулювати пропозиції та рекомендації щодо підвищення ефективності як охоронної діяльності загалом, так і її адміністративно-правового регулювання.

Відповідно до головної мети дослідження чітко сформульовані основні завдання наукової роботи. Слід зазначити, що крім суто наукового значення, цілі дисертаційного дослідження передбачають аналіз та внесення пропозицій до законодавства України, вдосконалення окремих напрямів здійснення як охоронної діяльності загалом, так і адміністративно-правового регулювання даної сфери зокрема.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів

Результатам дисертаційного дослідження Костякова І.А. властива достатня наукова новизна, що проявляється як в обґрунтуванні підходів до вирішення поставлених дисертантом проблем теоретичного і прикладного характеру, так й у змісті самих цих проблем. Робота є першим монографічним дослідженням, в якому обґрунтовано комплексне уявлення про адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності публічного та приватного секторів охорони.

Дисертант вміло та коректно аналізує праці вчених-юристів

відповідних галузевих наук, у тому числі проводить ґрунтовний аналіз підходів вчених-адміністративістів, які займалися питаннями адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності; наводить власне удосконалене визначення поняття «охоронна діяльність»; пропонує розмежування публічної та приватної охоронної діяльності здійснювати за шістьма критеріями; виокремлює чотири блоки адміністративно-правових відносин, які характерні для сфери охоронної діяльності; формулює авторські поняття «механізм адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні», «форми адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності», «методи адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності» тощо; удосконалює систему суб'єктів здійснення адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності; пропонує низку змін до чинного законодавства України.

Використаний під час роботи над дисертацією матеріал свідчить про опрацювання автором здобутків науки сучасного адміністративного права та відповідних прикладних знань. Так, дисертантом опрацьовано численні нормативно-правові, наукові та науково-публіцистичні джерела (список використаних джерел складається із 228 найменувань), що забезпечує, в свою чергу, достовірність отриманих науково-практичних результатів.

Про обґрунтованість здійснених досліджень та їх застосування свідчить практичне впровадження як у освітній процес, так і правозастосовну діяльність.

Все це дозволяє стверджувати, що в роботі Костякова І.А. забезпечено належний рівень об'єктивності та достовірності результатів дисертаційного дослідження. Більшість положень висновків і практичних рекомендацій, сформульованих автором, кореспондують завданням дисертаційного дослідження, є новими та належним чином обґрунтованими й апробованими, а також достатньо повно викладені в опублікованих здобувачем працях.

Слід відзначити авторське бачення адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності, під яким він розуміє цілеспрямований,

нормативно-визначений, владно-організуючий вплив уповноважених державою суб'єктів (органів публічної влади), на суспільні відносини, що виникають під час здійснення охоронної діяльності, який здійснюється за допомогою заходів, що визначені нормами адміністративного права, з метою забезпечення, насамперед, охорони нормального функціонування держави та соціуму, а також прав та законних інтересів фізичних й юридичних осіб (с. 49-50).

Проведене дослідження дало змогу з'ясувати, що у широкому значенні сутність адміністративно-правових відносин, які виникають у сфері охоронної діяльності, полягає у задоволенні публічного інтересу. В свою чергу, вузьке розуміння сутності означених правовідносин, згідно положень дисертації, передбачає окремі складові такого інтересу, якими можуть бути, як приклад, забезпечення приватних інтересів осіб, можливість реалізації певних прав чи забезпечення виконання обов'язків тощо (с. 66).

Можна погодитись з тим, що сучасна концепція адміністративно-правових відносин є досить розгалуженою та зводиться до наявності таких адміністративних правовідносин як: по-перше, традиційні для адміністративного права відносини влади-підпорядкування; по-друге, відносини відповідальності (за невиконання або неналежне виконання обкладених на учасника обов'язків); по-третє, відносини, що пов'язані зі сферою надання адміністративних послуг, які виникли на основі трансформації предмету адміністративного права в рамках концепції реформи адміністративного права (с. 69).

Імпонують погляди автора стосовно виокремлення оригінальної дефініції адміністративно-правових відносин у сфері охоронної діяльності як суспільних відносин державно-владного або адміністративно-сервісного характеру, що виникають на основі норм адміністративного права між сторонами (одна з яких є органом публічної адміністрації, що здійснює діяльність, пов'язану із правовим регулюванням охоронної діяльності (зокрема, здійснення ліцензування, моніторинг, контроль, притягнення до

юридичної відповідальності тощо), а інша – є суб'єктом приватного чи публічного сектору охоронної діяльності, що провадить свою діяльність або на основі покладених на нього державою повноважень, або відповідно до договору про надання послуг з охорони майна та фізичних осіб) та репрезентуються як стійкі зв'язки у формі суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави (тобто, передбачають можливість державного примусу) (с. 74).

Логічним є запропоноване дисертантом визначення механізму адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності як сукупності визначених правовими нормами способів та засобів, які спрямовані на врегулювання суспільних відносин у сфері охоронної діяльності, пов'язаних із реалізацією такої діяльності, здійснюваної уповноваженими суб'єктами незалежно від їх форми власності, а також спрямованих на забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних й юридичних осіб, зокрема, шляхом охорони й збереження життя і здоров'я фізичних осіб, майна та власності фізичних й юридичних осіб (с. 87).

Цікавою виглядає авторська система суб'єктів здійснення адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні з розподілом на три групи: 1) органи загальної компетенції (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України); 2) органи спеціальної (галузевої) компетенції (Міністерство внутрішніх справ України); 3) інші суб'єкти (профільні громадські об'єднання) (с.106).

Варто погодитися з тим, що інститути громадянського суспільства мають істотний вплив на сферу охоронної діяльності в Україні та, відповідно, його адміністративно-правове регулювання. Так, профільні громадські об'єднання, їх представники та загалом громадяни активно приймають участь у процесах адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні, зокрема шляхом участі у нормотворчій діяльності, створення спільних консультативно-дорадчих органів, громадського контролю (с. 121).

У межах дослідження здійснено комплексний аналіз форм та методів адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні з чіткою їх структуризацією, особливостями та недоліками (підрозділ 2.3).

Позитивним здобутком дисертанта слід вважати досить широке використання компаративного методу дослідження при аналізі зарубіжного досвіду (США, Канади, Великої Британії, Німеччини, Франції, Польщі, Білорусі, Грузії та Бельгії) адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності (підрозділ 3.1).

Імпонує позиція автора щодо виокремлення спільних та відмінних рис зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання у сфері охоронної діяльності, що показує дійсно комплексний підхід до аналізу досвіду іноземних держав (с. 183-184).

Обґрунтованою виглядає позиція автора щодо необхідності прийняття концептуально нового Закону України «Про охоронну діяльність», а також логічною є запропонована структура даного законодавчого акта: Розділ 1. Загальні положення; Розділ 2. Види охоронної діяльності; Розділ 3. Система суб'єктів охоронної діяльності; Розділ 4. Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності; Розділ 5. Відповідальність у сфері охоронної діяльності; Розділ 6. Прикінцеві та перехідні положення (с.191-192).

Наукова і практична цінність дисертації

Аналіз змісту роботи свідчить про самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу і дозволяє констатувати високий науково-теоретичний та прикладний рівень проведеного дослідження. Вдала структурна побудова дисертації свідчить про науково вивіреним та аргументований підхід до вирішення поставлених завдань і досягнення мети дослідження: висунуті й обґрунтовані дисертантом положення та рекомендації становлять значну наукову цінність, оскільки в дисертації вирішено важливу загальнодержавну проблему, що має суттєве значення для юриспруденції.

Результати дослідження використовуються у практичній діяльності та освітньому процесі, що підтверджується відповідними актами впровадження.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Позитивна оцінка дисертаційного дослідження Костякова І.А. в цілому не виключає можливості й необхідності висунути низку зауважень критичного та дискусійного характеру:

1. Потребує додаткового уточнення співставлення категорій «охоронна діяльність» та «діяльність з надання охоронних послуг» в контексті аналізу даних видів діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання (підрозділ 1.1).

2. У дисертаційному дослідженні досить багато уваги приділено суб'єктам, які здійснюють адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності. Так, аналізу системи означених суб'єктів присвячено весь підрозділ 2.2 «Система суб'єктів здійснення адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні», в той же час, суб'єкти, які підпадають під вказане адміністративно-правове регулювання (тобто, представники приватного та публічного сектору охоронної діяльності), на мою думку, розглянуті більш фрагментарно. Можливо, доцільніше б було вищевказаний підрозділ назвати «Система суб'єктів адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні» та дослідити їх комплексно.

3. У підрозділі 2.3. «Форми та методи адміністративно-правового регулювання у сфері охоронної діяльності в Україні» досить багато уваги приділено саме формам адміністративно-правового регулювання приватного сектору охоронної діяльності, зокрема, проаналізовано їх особливості та визначено конкретні недоліки (с. 142-143). Беззаперечно, це характеризує роботу з позитивної сторони, однак, недостатність аналізу форм адміністративно-правового регулювання публічного сектору охоронної діяльності обумовлює певну неповноту дослідження відносно форм.

4. Спірною виглядає пропозиція Закон України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 № 4616-VI доповнити новою ст. 10- 1 «Контроль у сфері приватної охоронної діяльності» (с. 199), адже відповідна контрольна діяльність вже регламентована на законодавчому рівні, а саме – Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V. За таких обставин можливе дублювання нормативно-правових положень на законодавчому рівні.

Разом з тим, висловлені зауваження характеризують складність дослідженої проблеми, вони суттєво не пливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Костякова І.А. Результати дослідження можуть бути використані для вдосконалення адміністративного законодавства, а також у науково-дослідній роботі та освітньому процесі. Основні наукові положення, висновки й практичні рекомендації, викладені в дослідженні, були оприлюднені на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях.

Аналіз дисертації та автореферату дає підстави для твердження про ідентичність змісту автореферату й основних положень дисертації. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Висновок

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що дисертація Костякова Ігоря Анатолійовича «Адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності в Україні» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною корисністю, достовірністю та обґрунтованістю одержаних результатів відповідає вимогам п. 9, 11-13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою

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

Офіційний опонент:

заступник директора навчально-наукового інституту заочного навчання та підвищення кваліфікації Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, кандидат юридичних наук



Сергій ШЕВЧЕНКО

Підпис засвідчую:

проректор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор Заслужений юрист України



Лариса НАЛИВАЙКО