

До спеціалізованої вченої ради
ДФ 70.895.031
у Хмельницькому університеті
управління та права
імені Леоніда Юзькова

РЕЦЕНЗІЯ

**доктора юридичних наук, професора
ІВАНОВСЬКОЇ Алли Миколаївни на дисертацію
ФРАНЧУК Тетяни Анатоліївни на тему
«Адміністративно-юрисдикційні провадження в діяльності Державної
прикордонної служби України»,
поданої на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії в
галузі знань 08 Право за спеціальністю 081 Право**

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Проблема адміністративно-юрисдикційного провадження в діяльності Державної прикордонної служби України в усі часи була і залишається актуальною, особливо в умовах воєнного стану. Сучасний стан захисту державного кордону характеризується перманентною необхідністю протидії широкому комплексу загроз та ризиків, джерелами яких є зовнішнє та внутрішнє середовище. Природа цих загроз, серед іншого, пов'язана із бажанням осіб вчиняти протиправну діяльність, яка не дивлячись на свою протизаконність є джерелом великого розміру неправомірної вигоди. Важливе значення мають обставини, які пов'язані із посяганням на державний суверенітет та територіальну цілісність України. Правовий режим державного кордону є одним із складових елементів системи практичного втілення державного суверенітету та територіальної цілісності, а тому дотримання законності при його перетині є важливим завданням в контексті забезпечення національної безпеки. Органи Державної прикордонної служби України мають доволі широкі повноваження в сфері дотримання режиму перетину державного кордону України. Одним із елементів системи таких повноважень є притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку перетину державного кордону. Адміністративна відповідальність є більш м'якою аніж кримінальна, але саме по собі адміністративне провадження в умовах сьогодення уявляється нам одним із найбільш дієвих засобів протидії випадкам протиправного перетину державного кордону України. Разом з тим сучасний стан реалізації функцій Державної прикордонної служби України в сфері притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку перетину державного кордону вимагає концептуалізації на теоретичному рівні та вдосконалення низки процедур та інструментів практичного його втілення. Аналіз діяльності Державної прикордонної служби України дає підстави для висновку, що основна мета та цінність такої діяльності у сфері адміністративного провадження полягає

в захисті державного кордону. Тобто головною метою є забезпечення стабільності правового режиму державного кордону, його непорушності та формування уявлення щодо невідворотності настання негативних наслідків за його порушення. Це об'єктивує потребу в раціоналізації діяльності Державної прикордонної служби України, пошуку нових методів та моделей реалізації службою повноважень у сфері адміністративного провадження. Своєчасність цього дисертаційного дослідження підтверджується й тим, що на сьогодні Україна перебуває в процесі інтеграції до європейської спільноти, що передбачає одночасну уніфікацію законодавства та впровадження європейських принципів і стандартів у всі державницькі процеси, зокрема і в процес здійснення захисту державного кордону.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків, рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх новизна. Результати дисертаційного дослідження Франчук Тетяни Анатоліївни є науково обґрунтованими, адже у роботі комплексно опрацьовано широкий спектр проблем, пов'язаних з особливостями притягнення до адміністративної відповідальності посадовими особами Державної прикордонної служби за порушення режиму державного кордону. Низка теоретичних положень, висновків і рекомендацій дисертантки мають наукову новизну і практичну значимість, які в сукупності вирішують конкретну наукову проблему і є достатніми для роботи такого рівня. Дисертантка детально аналізує погляди науковців і практиків, висловлює власну позицію, вдається до обґрунтованої критики точок зору дослідників, які, на думку здобувачки, є спірними. Рецензована робота є першим у вітчизняній науці адміністративного права комплексним теоретико-прикладним дослідженням адміністративно-юрисдикційного провадження в діяльності Державної прикордонної служби України.

Результати дисертаційної роботи спрямовані на внесення пропозицій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства України, врегулювання правових колізій та можуть бути використані при підготовці підручників, науково-практичних коментарів КУпАП, у практичній діяльності суддів, адвокатів, а також при викладанні навчальних дисциплін, таких як «Адміністративне право України», «Порівняльне адміністративне право», «Адміністративний процес». Сформульовані в результаті дослідження теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації можуть використовуватися для подальшого розвитку вітчизняної науки адміністративного права.

На основі дисертації сформульовано низку нових концептуальних у теоретичному розумінні та важливих для юридичної практики положень і висновків, які виносяться на захист. До найбільш вагомих результатів дослідження слід віднести те, що авторкою уперше розроблено концепт адміністративно-деліктних обов'язків Державної прикордонної служби України як елемента системи забезпечення дотримання правового режиму державного кордону та реалізації комплексу заходів, спрямованих на підвищення рівня ефективності виконання завдань у сфері національної

безпеки України. Доведено, що дотримання правового режиму державного кордону та недопущення його порушення виступає одним із напрямів підвищення рівня забезпечення державного суверенітету, окремим і самостійним елементом якого є здатність держави контролювати недоторканність власних кордонів

Цілком погоджуємось з авторкою, що актуальність напряду дослідження виходить за межі суто компетенційного наповнення адміністративно-деліктних функцій Державної прикордонної служби України та виступає елементом забезпечення національної безпеки, що у свою чергу ставить необхідність вирішення питання щодо криміналізації окремих складів протиправної поведінки, які на сьогодні визначаються як адміністративні правопорушення. Крім того, видається необхідним перегляд наявного правового статусу суб'єктів, які беруть участь в адміністративному провадженні з боку відповідної служби, що значно підвищить оперативність та ефективність усього процесу притягнення до адміністративної відповідальності.

Заслуговує на увагу аналіз авторкою місця адміністративного провадження в системі діяльності органів Державної прикордонної служби України як багатоаспектного явища, яке об'єктивує наявність низки площин власної реалізації: як самостійна сфера діяльності органів Державної прикордонної служби України – визначається як окремий напрям їхньої діяльності, що регулюється установчими документами Державної прикордонної служби України та окремими нормами спеціальної частини КУпАП; як функція – визначається характером завдань та покладених обов'язків на Державної прикордонної служби України; як процедура – визначається внутрішніми документами та спеціальним законодавством у сфері притягнення до адміністративної відповідальності; як посадовий обов'язок – як елемент правосуб'єктності посадових осіб у частині реалізації обов'язків з притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

Повнота викладу положень дисертації в наукових публікаціях, зарахованих за темою дисертації. Основні положення та результати дисертації висвітлено у 14 наукових публікаціях, зокрема: 7 статтях, з яких 6 – опубліковано в наукових фахових виданнях України, 1 – у зарубіжному науковому періодичному виданні, а також у 7 тезах наукових доповідей – у збірниках матеріалів міжнародних науково-практичних конференцій.

Зокрема в наукових публікаціях було досліджено проблеми правового статусу Державної прикордонної служби України та її посадових осіб як суб'єктів адміністративно-юрисдикційних проваджень, місце адміністративного провадження в діяльності Державної прикордонної служби України та в системі забезпечення правового режиму перетину державного кордону, охарактеризовано особливості порядку адміністративно-юрисдикційного провадження, використання доказів Державною прикордонною службою України, визначено заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, проаналізовано

порядок оскарження постанови державної прикордонної служби України по справі про адміністративне правопорушення, окреслено перспективи впровадження закордонного досвіду в практику Державної прикордонної служби України щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Зазначене свідчить про те, що авторкою у наукових публікаціях у повній мірі розкрито основний зміст дисертації та обґрунтовано отримані наукові результати.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації. Не заперечуючи актуальність проведеного авторкою дослідження, наукову новизну, обґрунтованість і достовірність положень роботи, значний теоретичний рівень, необхідно зазначити, що окремі положення дисертаційного дослідження Франчук Тетяни Анатоліївни носять дискусійний характер, а окремі висновки потребують додаткової аргументації. Зокрема:

1. Потребує додаткової аргументації під час прилюдного захисту висловлене твердження авторки, що право оскарження будь-якої постанови про притягнення до адміністративної відповідальності в судовому порядку зберігається за особою в будь-якому випадку. Але саме за рахунок того, що інколи й розмір стягнення незначний, і вина не заперечується правопорушником, а також з огляду на інші обставини – застосування виключно й постійно судової процедури під час притягнення до адміністративної відповідальності є об'єктивно недоцільним. Важливо також розуміти, що фіксація правопорушення, перевірка деяких обставин та фактів тощо – це все дії, які здійснюються тим самим органом, який і наділений повноваженнями з притягнення до адміністративної відповідальності. Тому розмежування цих процедур в часі є лише засобом штучного затягування вказаного процесу, а також надмірно обтяжує судові інстанції.

2. В дисертації авторка аналізує значення адміністративного провадження в системі забезпечення правового режиму перетину державного кордону України, який полягає в тому, щоб забезпечувати законність вказаних процедур, невідворотність настання покарання за їх порушення, створювати передумови для забезпечення національної безпеки та громадського порядку в процесі такого перетину. В той же час адміністративне провадження виступає не лише елементом охорони, але й важливим засобом забезпечення нормальної діяльності органів Державної прикордонної служби України, воно є фактичним проявом охоронної, захисної, забезпечувальної та навіть організаційної функцій органів Державної прикордонної служби України. Воно передбачає притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про державний кордон України, тобто спрямовується на забезпечення правопорядку в цій сфері суспільних відносин.

На наш погляд, місце адміністративного провадження в системі функціонування органів Державної прикордонної служби України варто було б дослідити більш ґрунтовно. Також існує потреба більш чіткого

обґрунтування значення адміністративного провадження для правового режиму державного кордону, що в подальшому дозволило би встановити природу та підгрунтя окремих його процедурних аспектів та елементів. Просимо більш аргументовано висвітлити означену проблему на прилюдному захисті.

3. В дисертації зазначено, що правовий статус Державної прикордонної служби України повинен мати елементи одночасно правоохоронного органу, військового органу, державного органу з адміністративно-сервісними повноваженнями. Хоча законодавством передбачено, що реалізація наведеного вище переліку функцій демонструє оперативно-службовий характер діяльності Державної прикордонної служби України. Це означає, що Державна прикордонна служба України має дійсно складний правовий статус, який не дає можливості віднести службу до того чи того виду органів державної влади. Швидше, специфічний характер діяльності Державної прикордонної служби України визначається тим, що охорона державного кордону (військова мілітаризована діяльність) та охорона правового режиму державного кордону та прикордонних територій (правоохоронна діяльність) ув'язуються із необхідністю забезпечення перетину державного кордону (адміністративно-сервісна діяльність). Останнє є специфічним видом адміністративних послуг, що полягають у наданні державою можливості доступу іноземцям на територію України, а також право виїхати громадянам України, іноземцям та особам без громадянства за межі України. Хотілось би почути чітку позицію авторки щодо бачення правового статусу Державної прикордонної служби України та почути її пропозиції щодо необхідних змін до нормативно-правових актів як загальнодержавного так і внутрішньовідомчого рівня з метою чіткого нормативного закріплення правового статусу Державної прикордонної служби України.

4. В роботі авторка виділяє характер, способи та особливості реалізації Державною прикордонною службою України повноважень у сфері адміністративного провадження, які є прямими похідними від її правового статусу, котрий, в свою чергу, не лише визначає правосуб'єктність органів та посадових осіб Державної прикордонної служби України, але й розкриває характер застосування державного примусу до порушників режиму державного кордону України. Визначення місця адміністративного провадження в діяльності служби може бути можливим лише виходячи із особливостей правового статусу останньої та з урахуванням визначення адміністративної відповідальності як елемента системи дотримання порядку перетину кордону чи перебування на прикордонних територіях. Авторці доцільно було би приділити більше уваги аналізу нормативно-регулювання характеру, способів та особливостей реалізації Державною прикордонною службою України повноважень у сфері адміністративного провадження, до початку повномасштабного вторгнення РФ та особливостей такого регулювання під час дії воєнного стану і стримування російської агресії.

Висловлені зауваження суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Франчук Тетяни Анатоліївни і мають дискусійний характер. Робота є цікавою, самостійною, завершеною працею. Оформлення дисертації відповідає встановленим вимогам.

Загальний висновок. Дисертаційне дослідження **Франчук Тетяни Анатоліївни** на тему «Адміністративно-юрисдикційні провадження в діяльності Державної прикордонної служби України» відповідає вимогам, що встановлені у Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року № 283), пунктам 6, 7, 8, 9 Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44, є завершеною самостійною науково-дослідною роботою, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують наукове завдання, що має істотне значення для науки адміністративного права, а його авторка – **Франчук Тетяна Анатоліївна** – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Рецензент:

**проректор з наукової роботи
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор**

Алла ІВАНОВСЬКА