

## ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України, головного наукового співробітника відділу законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України Монаєнка Антона Олексійовича на дисертацію Миронець Оксани Миколаївни на тему: «Функції адміністративного права» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

### **Актуальність теми дисертаційного дослідження**

Миронець Оксана Миколаївна здійснила системне наукове дослідження актуальної теми, пов'язаної з вивченням функцій адміністративного права.

Сучасні реалії ставлять перед правом нові вимоги до його ефективного функціонування. У наші дні світового високотехнологічного розвитку та політико-економічних змін в Україні саме воно, як соціальний регулятор та надійний гарант дотримання міжнародних стандартів прав людини, має особливо проявити характер загального адміністрування вказаними процесами.

Зважаючи на те, що нашою державою було обрано Євроінтергаційний курс розвитку, впровадження та належне здійснення ряду необхідних для цього реформ пов'язане з ефективністю функцій адміністративного права. Їх повна й належна реалізація відповідно до сучасних потреб економічної, політичної, а також соціально-культурної сфер життєдіяльності України уможливорює не лише дієвість адміністративного права, а й здатна забезпечити подальший розвиток та державотворення.

Так, реалізація, зокрема, функцій адміністративного права залежить і від якості адміністрування. У сучасних умовах воно має проводитися відповідно до «людиноцентричного» розуміння предмету цієї галузі права, висококваліфікованими кадрами, які покликані відродити та утвердити довіру

народу до суб'єктів публічного адміністрування та віру в стабільне майбутнє України.

За таких умов дослідження поняття, видів, особливостей функцій адміністративного права, а також специфіки та проблем їх реалізації з метою прогнозування підвищення ефективності цього процесу є актуальним для наукового пошуку та осмислення. Зважаючи на те, що функції адміністративного права вивчені ще не достатньо, назріла необхідність проведення їх системного правового дослідження, що зумовлює актуальність дисертаційної роботи Миронець О.М.

**Належна ступінь обґрунтованості й достовірність наукових положень,  
висновків і рекомендацій**

Мета дослідження полягає у розкритті змісту функцій адміністративного права та особливостей їх реалізації й забезпечення ефективності в сучасній Україні. Для досягнення поставленої мети автор уміло вирішує низку наукових завдань: аналізує рівень наукових розробок за темою дослідження; здійснює теоретичний аналіз поняття та видів функцій адміністративного права у співвідношенні та взаємозв'язку з їх поняттям та класифікацією в загальній теорії права; характеризує поняття, ознаки, види та засоби реалізації регулятивної функції адміністративного права; визначає поняття, ознаки та засоби реалізації охоронної функції адміністративного права; розкриває зміст та виділяє підвиди загальносоціальних функцій адміністративного права, а також їх особливості; обґрунтовує авторське визначення поняття реалізації функцій адміністративного права; розроблює пропозиції забезпечення ефективності реалізації регулятивної функції адміністративного права; пропонує шляхи підвищення ефективності реалізації охоронної функції адміністративного права.

Необхідно підкреслити, що положення, висновки і рекомендації, які містяться у дисертації, достатньою мірою науково обґрунтовані. Під час дослідження застосовано ряд методів, обраних автором з урахуванням специфіки поставленої мети, а також об'єкта і предмета дослідження.



Заслужує на увагу застосування автором широкого арсеналу методологічних прийомів.

Так, ваги дослідженню надає застосування Миронець О.М. діалектичного методу, на основі якого було досліджено поняття адміністративного права у його співвідношенні та взаємозв'язку з розумінням функцій права як теоретико-правової категорії, поняття, ознаки та засоби реалізації регулятивної, охоронної та загальносоціальних функцій адміністративного права, наукове бачення реалізації функцій адміністративного права, його спеціально-соціальних функцій відповідно до широкого підходу розуміння адміністративного процесу.

Формально-догматичний метод сприяв розробці авторських понять: «реалізація функцій адміністративного права», «реалізація регулятивної функції адміністративного права», «реалізація охоронної функції адміністративного права». А використання формально-юридичного методу надало можливість проаналізувати зміст нормативно-правових актів, які регламентують пов'язані з реалізацією функцій адміністративного права відносини.

Безсумнівною перевагою роботи є: 1) визначення та обґрунтування реалізації функцій адміністративного права відповідно до широкого підходу розуміння адміністративного процесу на основі їх комплексного дослідження; 3) розробка авторських понять: «реалізація функцій адміністративного права», «реалізація регулятивної функції адміністративного права», «реалізація охоронної функції адміністративного права»; 4) внесення ґрунтовних пропозицій що внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Характерним у роботі є те, що більшість положень, висновків і практичних рекомендацій, сформульованих у дослідженні, належним чином обґрунтовані та апробовані. Вони не лише поглиблюють теоретичні знання у галузі адміністративного права, але й можуть бути використані для вдосконалення законодавства в зазначеній сфері.

### **Достовірність та наукова новизна одержаних результатів**

Оцінюючи новизну основних положень дисертації, слід зазначити, що вона виявляється як у підході до комплексного дослідження теоретичних та практичних питань функцій адміністративного права та їх реалізації, так і у запропонованих автором теоретичних положеннях, обґрунтованих висновках, рекомендаціях та пропозиціях щодо вдосконалення відповідного законодавства України.

Дисертація Миронець О.М. відзначається науковою новизною, зокрема, автором: 1) визначено й обґрунтовано реалізацію функцій адміністративного права відповідно до широкого підходу розуміння адміністративного процесу на основі їх комплексного дослідження; 2) розроблено та сформульовано авторські поняття: «реалізація функцій адміністративного права», «реалізація регулятивної функції адміністративного права», «реалізація охоронної функції адміністративного права»; 3) запропоновано у якості забезпечення ефективності реалізації охоронної функції адміністративного права внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та відновлення строку накладення адміністративного стягнення.

Крім того, дисертантом удосконалено: 1) визначення та аналіз сутності, ознак та видів функцій адміністративного права; 2) ключові напрями адміністративно-правового забезпечення ефективної реалізації функцій цієї галузі права; 3) нормативно-правову базу щодо застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та відновлення строку накладення адміністративних стягнень.

Також, набули подальшого розвитку: 1) теоретичні підходи щодо розуміння функцій адміністративного права та їх реалізації; 2) зміст спеціально-соціальних та загальносоціальних функцій адміністративного права; 3) обґрунтування напрямів забезпечення підвищення ефективності реалізації функцій адміністративного права; 4) науковий підхід щодо змісту ефективності відносно реалізації функцій адміністративного права.



Запропонована архітектура дисертації є обґрунтованою і логічно побудованою. Дисертаційна робота відзначається системним підходом до предмету дослідження. Структурно дисертація складається із вступу, нерозривно пов'язаних між собою трьох розділів, висновків, додатків і списку використаних джерел. Структура дисертації повністю відповідає завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути та вирішити всі завдання, поставлені дисертантом при написанні роботи.

У вступі дисертації обґрунтовується актуальність обраної теми дослідження, висвітлено зв'язок роботи з науковими та державними програмами, планами, темами; визначено мету і завдання, об'єкт і предмет дослідження; його методологічну основу; розкрито наукову новизну одержаних результатів, їх практичне значення, апробацію та опублікування одноосібних результатів дослідження, його структуру та обсяг. За розділами структура дослідження викладена наступним чином.

У першому розділі «Теоретико-правові основи функцій адміністративного права» автором: 1) проаналізовано підходи до визначення поняття, історії наукової розробки проблематики, ознак функцій права, обґрунтовано позицію, що їх бачення ґрунтується на наукових розробках як теоретиків права, так і вчених, які представляють галузеві юридичні науки; 2) розмежовано як різні поняття: «функції права», «завдання права», «роль права», «функціонування права»; 3) запропоновано розуміти систему функцій права виходячи з їх поділу залежно від власне правового та соціального впливу права на суспільні відносини, так як об'єктивно право здійснює ці дві групи функцій; 4) підкреслено необхідність розглядати функції права у взаємозв'язку з його системою та звернуто увагу на те, що вони можуть проявлятися на рівні всієї системи права в цілому, або ж на рівні її складових: галузей, підгалузей, інститутів, норм, або ж можуть мати міжгалузевий характер вияву; 5) проаналізовано погляди науковців до розуміння понять: «функції адміністративного права», «функції адміністративно-правового регулювання», «функції адміністративно-правових норм», «функції норм адміністративного права», «мета адміністративного

права», «мета адміністративно-правових норм», «цілі адміністративно-правових норм», «завдання адміністративного права»; 6) обґрунтовано доцільність вживати поняття «функції адміністративного права», розглянуто його у взаємозв'язку та співвідношенні з категорією «функції права», запропоновано розуміти перше як соціальне призначення та напрями впливу вказаної галузі права на суспільні відносини, які нею регулюються та охороняються; 7) запропоновано поділити періоди розвитку уявлень про поняття «функції адміністративного права» на: 1) дореволюційний або імперський; 2) післяреволюційний або радянський; 3) український етап (після здобуття Україною незалежності) та визначено особливості кожного з періодів, що характеризуються відмінностями розуміння функцій адміністративного права залежно від розуміння предмета правового регулювання цієї галузі права.

У розділі 2 «Види функцій адміністративного права» досить вдало здійснено характеристику його загальносоціальних та спеціально-соціальних функцій. Миронець О.М. обґрунтовано точку зору про те, що право, здійснюючи правовий вплив та правове регулювання, виконує загальносоціальні та спеціально-юридичні функції, особливості яких зумовлені специфікою кожної галузі права, яка пояснюється власним предметом та методом правового регулювання. Вірно наголошено, що зважаючи на те, що адміністративне право входить до галузей права, то його норми також здійснюють дві вказані вище групи функцій права.

Запропонована Миронець О.М. класифікація функції адміністративного права за критеріями: 1) напрями впливу адміністративного права на суспільні відносини; 2) сфери суспільних відносин, на які впливає адміністративне право; 3) елементи галузі адміністративного права; 4) прямий впливом адміністративного права на суспільні відносини; 5) опосередкований вплив адміністративного права на суспільні відносини; 6) характер впливу адміністративного права на суспільні відносини видається логічно правильною та такою, яка має право на існування.



Можна підтримати думку дисертантки про те, що регулятивну функцію адміністративного права варто розуміти як напрям його впливу, що полягає у встановленні прав та обов'язків учасників суспільних відносин, які є предметом його правового регулювання. Вірно та досить оригінально обґрунтовано ознаки цієї функції, якими названо: її уповноважувальний, спрямовувальний, моделюючий характер та елементи превентивного, а також розкрито регулятивно-статичну та регулятивно-динамічну її підвиди.

На мою думку, заслуговує на підтримку визначення Миронець О.М. охоронної функції адміністративного права як напряму впливу цієї галузі права, який має попереджувальний, припиняючий, відновлювальний, забезпечуючий притягнення до адміністративної відповідальності та накладення адміністративного стягнення характер. Досить неординарно, але разом з тим вірно подано її ознаки: перманентність попереджувального впливу на суспільні відносини, які становлять предмет правового регулювання цієї галузі, ситуативність задіяння примушувального, відновлювального та припиняючого впливу на суб'єктів, специфічний характер забезпечення притягнення до адміністративної відповідальності, можливість варіативності застосування заходів впливу та адміністративних стягнень залежно від вікового критерію суб'єкта адміністративного правопорушення.

Конструктивним є висновок Миронець О.М. про те, що загальносоціальні функції адміністративного права варто розуміти як його регулятивний та охоронний напрями впливу на суспільні відносини в цілому та їх економічну, політичну та соціально-культурну сфери зокрема, відповідно до економіко-політичного рівня, етико-моральних стандартів та норм, які існують на певному етапі історичного розвитку суспільства. Ґрунтовно досліджено та цікаво подано ознаки загальносоціальних функцій цієї галузі права, розкрито їх підвиди.

У третьому розділі «Реалізація функцій адміністративного права» дисертанткою вперше в історії адміністративно-правової науки розроблено та здійснено теоретико-правовий аналіз понять: «реалізація функцій адміністративного права», «реалізація регулятивної функції адміністративного

права», «реалізація охоронної функції адміністративного права», а також Миронець О.М. вироблено пропозиції та шляхи забезпечення підвищення їх ефективності в сучасній Україні.

Заслугове на увагу позиція дисертантки про те, що реалізація функцій адміністративного права повинна розумітися як правовий вплив та правове регулювання, які як внутрішній та зовнішній аспекти дієвості цих функцій з одного боку формують тип правомірної поведінки учасників адміністративно-правових відносин, а з другого – втілюють в об'єктивній реальності задекларовані на нормативно-правовому рівні як потенційно здійснювані юридичні можливості, обмеження, зобов'язання (початковий етап) через форми реалізації норм адміністративного права, що мають результатом використання прав, дотримання заборон та виконання обов'язків (кінцевий етап).

Разом з тим, теоретично обґрунтованими варто вважати і визначення реалізації спеціально-соціальних функцій адміністративного права, які запропоновані Миронець О.М.

Так, під реалізацією регулятивної функції адміністративного права дисертантка вірно розуміє процес реалізації його норм у об'єктивній реальності через: а) загально-правовий вплив дозволів та обов'язків, результатом якого є формування правових установок на правомірну поведінку у правосвідомості учасників адміністративних правовідносин та б) правове регулювання, яке має початкову стадію – нормативне визначення прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин та кінцеву стадію – реалізація дозвільних та зобов'язуючих норм адміністративного права через форми їх реалізації.

Дисертантка вірно наполягає на тому, що реалізацією охоронної функції адміністративного права варто розуміти як процес реалізації його норм у об'єктивній реальності через: а) загально-правовий вплив заборон та санкцій за їх порушення та невиконання обов'язків, результатом якого є формування правових установок на правомірну поведінку у правосвідомості учасників адміністративних правовідносин та б) правове регулювання, яке має початкову стадію – нормативне визначення заборон та санкцій для учасників



адміністративно-правових відносин та кінцеву стадію – реалізація забороняючих норм адміністративного права через форму їх реалізації (дотримання) та застосування санкцій за порушення заборон та невиконання обов'язків.

Крім того, заслуговує на увагу обґрунтування Миронець О.М. практичної необхідності доповнення чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення, передбачивши можливість відновлення строку накладення адміністративного стягнення судом у встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

Таким чином, дисертація Миронець О.М. дійсно змістовно наповнена науковою новизною, а визначені нею поняття та подані пропозиції справді мають фундаментальне теоретичне і практичне значення для науки адміністративного права.

#### **Повнота викладу наукових положень дисертації в опублікованих працях**

Основні положення роботи знайшли відображення у 23 публікаціях, у тому числі: статей у наукових фахових виданнях України з юридичних наук – 8; статей у науковому періодичному виданні іншої держави – 1; опублікованих тез виступів на науково-практичних конференціях та інших публічних наукових заходах – 14.

Детальний аналіз представлених рукопису та автореферату дисертації дає підстави констатувати ідентичність автореферату й основних положень дисертації. Наведені в авторефераті наукові положення, висновки і рекомендації в повному обсязі розкриті й обґрунтовані в тексті дисертації.

#### **Теоретична та практична цінність дослідження для науки та практики**

Наукові висновки й рекомендації щодо функцій адміністративного права, а також розробка нових теоретичних положень і науково-практичних рекомендацій щодо вдосконалення таких функцій можуть бути використані у практичній діяльності Кабінету Міністрів України, про що підтверджено

відповідною довідкою про практичне впровадження, в його нормотворчій та законопроектній роботі як суб'єкта законодавчої ініціативи при розробці законопроектів щодо внесення змін до адміністративного законодавства України; у законотворчій діяльності Верховної Ради України при розробці та прийнятті законопроектів щодо внесення змін до чинного адміністративного законодавства України; у науковій діяльності та навчальному процесі Національного авіаційного університету.

#### **Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату**

Дисертація та автореферат оформлені згідно з вимогами МОН України, що висуваються до дисертаційних робіт. Зміст дисертаційної роботи логічний, виклад матеріалу послідовний і достатньою мірою розкритий. Завдання, наукова новизна та висновки дисертаційної роботи лаконічно переплітаються між собою. Зміст автореферату повністю ідентичний основним положенням дисертаційної роботи.

#### **Зауваження щодо змісту дисертації**

Разом з тим, поряд із зазначеними позитивними моментами, які характеризують роботу, можна зробити зауваження щодо змісту дисертації, які мають бути обговорені під час публічного захисту і враховані автором у її подальших наукових дослідженнях. У цілому позитивно оцінюючи дисертаційну роботу Миронець О.М., необхідно зазначити, що їй притаманні певні дискусійні моменти, окремі питання вимагають додаткової аргументації.

1. Дисертанткою наголошено, що досліджуючи загальносоціальні функції адміністративного права, необхідно звернути увагу на засіб, за допомогою якого ця галузь права здійснює вплив на суспільні відносини, які не відносяться безпосередньо до предмета правового регулювання адміністративного права. Миронець О.М. висловлює думку про те, що такий функціональний вплив адміністративне право здійснює нормами права, які за критерієм «функціональна спрямованість» можуть бути регулятивними або охоронними. У



зв'язку з цим вона робить висновок, що загальносоціальні функції адміністративного права є його регулятивними та охоронними нормами в дії, тобто у їх функціонуванні. Вказане, на мою думку, варте уваги під час публічного захисту дисертації.

2. Досліджуючи забезпечення та можливість підвищення ефективності реалізації функцій адміністративного права, дисертантка вірно робить висновок про те, що ефективність функцій адміністративного права відображає їх результативність, тобто показує ступінь досягнення ними тих наслідків, які мали б бути досягнуті при реалізації функцій вказаної галузі права. Проте недоліком дисертації є те, що Миронець О.М. не звернуто достатньої уваги на формулювання та розкриття поняття «ефективність реалізації функцій адміністративного права». Так, зі змісту роботи в цілому зрозуміла її точка зору, проте вказане збагатило би дисертаційну роботу, зважаючи на недостатню увагу до цього поняття у науковій сфері.

3. Автором серед шляхів підвищення ефективності реалізації охоронної функції адміністративного права запропоновано доповнити частину 1 статті 260 Кодексу України про адміністративні правопорушення, передбачивши серед заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення «огляд житла або іншого володіння особи, щодо якої необхідно скласти протокол про адміністративне правопорушення». Проте Миронець О.М. не було здійснено ґрунтовного аналізу кореляції цієї пропозиції з правом кожної особи на недоторканість її приватної власності. І хоча на це дисертантка звернула увагу у своїй роботі тезисно, проте, на мою думку, під час публічного захисту їй варто більш детально зупинитися на вказаному.

4. Автором зроблено конструктивний висновок про те, що в Україні щодо розгляду звернень громадян існує загальний та спеціальний порядок, при чому перший ґрунтується на Законі України «Про звернення громадян», а другий – на галузевих нормативно-правових актах, які деталізують процедуру притягнення правопорушників до юридичної відповідальності. Миронець О.М. вказано, що загальний порядок розгляду звернень громадян реалізує конституційне право

громадян на звернення, проте це не означає, що він замінює собою, наприклад, процедуру розгляду заяв про адміністративні правопорушення, що має здійснюватися відповідно до КУпАП. На мою думку, вказане твердження потребує обґрунтування під час публічного захисту дисертації.

5. Недостатньо виписані положення стосовно взаємозв'язку між ефективністю реалізації функцій адміністративного права з необхідністю доповнення статті 38 КУпАП частиною 6 у такій редакції – «строк накладення адміністративного стягнення може бути відновлений судом до вказаного в частині 1 цієї статті відповідно до порядку, встановленого Кодексом адміністративного судочинства України, за умови визнання дій осіб, уповноважених статтею 255 КУпАП складати протокол про адміністративне правопорушення, по його нескладенню протиправними». Вказане потребує, на мою думку, обґрунтування під час публічного захисту дисертації.

6. Дисертантка робить висновок, про те, що розділяти і протиставляти охоронну та захисну функції адміністративного права необхідність відсутня, так як вживання детермінанти «захисна» пов'язне не з наявністю окремої від охоронної функції адміністративного права, а з необхідністю акцентувати увагу на так званому захисному характері охоронної функції виключно з метою більш глибокого розуміння останньої. На мій погляд, аргументацію вказаної позиції виписано в дисертаційній роботі недостатньо та має бути обґрунтовано під час її публічного захисту.

Зазначені зауваження до положень дисертації, що виносяться на захист в цілому не впливають на позитивну оцінку роботи, натомість спрямовані на спонукання дисертанта до подальших поглиблених наукових досліджень в майбутньому.

#### **Загальний висновок**

Дисертація Миронець О.М. є самостійним, завершеним науковим дослідженням, що розкриває сутність системи наукових знань, пов'язаних з теорією функцій адміністративного права та практикою їх ефективною



реалізацією в Україні. Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел з проблематики дисертаційного дослідження. Автор сформулював свої висновки, які здатні стати внеском у розвиток вітчизняної теорії адміністративного права.

Таким чином, слід зазначити, що дисертація «Функції адміністративного права» відповідає вимогам, які встановлені у Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 (із змінами та доповненнями). Дисертація є завершеною науковою працею, у якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретне наукове завдання суттєвого значення для науки адміністративного права, а її автор – Миронець Оксана Миколаївна заслуговує присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**

**головний науковий співробітник  
відділу моніторингу законодавства  
Інституту законодавства  
Верховної Ради України,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України**



**А.О. Монаєнко**