

РЕЦЕНЗІЯ

кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника, доцента

Ковальної Олени Володимирівни

на дисертацію Шиндель Ірини Вікторівни на тему

«Дискреція в діяльності Національної поліції України»,

подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії

за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Актуальність дослідження дискреції в діяльності Національної поліції України зумовлена низкою важливих чинників, що відображають сучасні виклики у сфері правопорядку та реформування правоохоронної системи.

Реформа Національної поліції України передбачає не лише структурні зміни, але й переосмислення підходів до виконання службових обов'язків. Розширення повноважень поліцейських, необхідне для ефективного реагування на складні ситуації, неминуче підвищує роль дискреційних повноважень. Визначення меж та належне регулювання цієї дискреції є важливим для запобігання зловживанням та забезпечення законності дій поліції. Ефективне виконання поліцією своїх функцій часто вимагає оперативного прийняття рішень в умовах невизначеності, що передбачає застосування дискреції. Водночас, надмірне або неконтрольоване використання дискреційних повноважень може призвести до порушень прав і свобод громадян, корупційних проявів та підриву довіри до правоохоронних органів. Сучасне українське суспільство висуває високі вимоги до прозорості та підзвітності діяльності правоохоронних органів. Це особливо актуально в умовах воєнного стану, коли роль та повноваження Національної поліції значно зростають, що може призвести до розширення меж застосування дискреції. Дослідження дискреційних повноважень, спрямоване на пошук оптимального балансу між забезпеченням ефективності діяльності поліції та дотриманням принципів законності, сприяє розробці механізмів контролю за їх застосуванням, підвищенню рівня довіри громадян до поліції та зміцненню правопорядку в державі.

На сьогоднішній день в Україні відсутнє комплексне законодавче регулювання дискреційних повноважень Національної поліції. Існуючі нормативно-правові акти часто містять загальні положення, що залишають широке поле для тлумачення та суб'єктивних рішень. Це створює ризики неоднозначного застосування закону та необхідність наукового обґрунтування підходів до вдосконалення правового регулювання. Інтеграція України в європейський правовий простір передбачає імплементацію міжнародних стандартів у сфері діяльності правоохоронних органів. Вивчення досвіду європейських країн щодо регулювання дискреційних повноважень поліції є важливим для адаптації кращих практик та уникнення потенційних помилок. ЄСПЛ у своїй практиці неодноразово наголошував на тому, що повноваження адміністративних органів повинні мати чіткі межі, надмірна широта адміністративного розсуду створює ризик свавільного застосування та порушення основоположних прав.

Комплексний науковий аналіз дискреційних повноважень Національної поліції України є нагальною потребою, спрямованою на вдосконалення законодавчого регулювання, забезпечення балансу між ефективністю та законністю діяльності поліції, імплементацію міжнародних стандартів та підвищення рівня довіри суспільства до правоохоронних органів. Результати такого дослідження мають важливе практичне значення для подальшого реформування Національної поліції та зміцнення правової держави в Україні.

Таким чином, актуальність дисертаційного дослідження Шиндель Ірини Вікторівни на тему «Дискреція в діяльності Національної поліції України» не викликає сумнівів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дослідження ґрунтується на положеннях низки програмних документів та науково-дослідних робіт, серед яких: Цілі сталого розвитку України до 2030 року, визначені Указом Президента України № 722/2019 від 30 вересня 2019 року; тематика науково-дослідних робіт Одеського державного університету внутрішніх справ, а саме: «Пріоритетні напрямки розвитку реформування правоохоронних органів в умовах розгортання демократичних процесів у державі» (реєстраційний номер 0123U103538); «Державно-правові засади

формування безпекового середовища в Україні» (реєстраційний номер 0123U103716); «Забезпечення прав і свобод особи в умовах транзитивного суспільства: сучасний вимір» (реєстраційний номер 0123U103760); «Забезпечення прав, свобод і інтересів людини в сучасних умовах адміністративно-правовими засобами» (реєстраційний номер 0123U103596); - «Євроінтеграційні тенденції захисту приватних інтересів у правоохоронній діяльності» (реєстраційний номер 0123U103596).

Мета дисертаційної роботи полягає у висвітленні дискреції в діяльності Національної поліції та обґрунтуванні пропозицій щодо удосконалення законодавства, яке регулює відповідні суспільні відносини. *Завдання дослідження* відзначаються чіткістю та логічною послідовністю, що забезпечує можливість всебічного, системного й вичерпного розкриття проблематики дисертаційної роботи. *Об'єкт та предмет* дослідження кореспондують меті наукової розвідки та відповідають усталеним вимогам, що пред'являються до робіт такого формату.

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Достовірність та обґрунтованість сформульованих положень забезпечуються коректним застосуванням автором належної методології дослідження, що включає наукові принципи, підходи та методи пізнання (зокрема, принципи об'єктивності, системності, історизму, всебічності). Важливим аспектом є опрацювання значного масиву джерел, які охоплюють не лише профільну юридичну літературу, але й праці з загальної теорії права та інших суміжних галузей. Крім того, вагомим елементом обґрунтованості виступає представлений в роботі аналіз правових норм окремих іноземних держав, практики ЄСПЛ тощо.

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що дисертація є одним з перших комплексних досліджень дискреції в діяльності Національної поліції, що ґрунтується на принципах і цінностях демократії та правовладдя.

За підсумками рецензованого дисертаційного дослідження дисертанткою було сформульовано ряд наукових положень, які характеризуються оригінальністю та становлять внесок авторки в науку.

Так, у дисертаційному дослідженні обґрунтовано авторське розуміння дискреції в діяльності Національної поліції як специфічного способу реалізації владних повноважень. Сутність цього розуміння полягає у визнанні за Національною поліцією можливості вибору (що ґрунтується на юридичних і фактичних підставах та узгоджується з принципом верховенства права, не порушуючи сутності правовідносин) оптимального варіанту дії чи рішення в межах, чітко окреслених законодавством, без їх самовільного розширення або зміни.

Крім того, запропоновано дві класифікації адміністративної дискреції, що розкривають її сутнісні характеристики:

За рівнями вибору: ця класифікація розрізняє дискрецію щодо прийняття рішення/вчинення дії, щодо вибору одного з кількох можливих варіантів рішення/дії, а також щодо визначення способу виконання вже прийнятого рішення або вчинення дії.

За контрольованістю: ця класифікація виділяє регламентовану (з чіткими критеріями вибору), обмежену (з певними орієнтирами для вибору) та відносно вільну (за умови дотримання загальних принципів права) дискрецію, що відображає різний ступінь зовнішнього впливу на процес прийняття дискреційного рішення.

Зазначені класифікації дозволяють більш глибоко досягнути сутнісний вимір адміністративної дискреції в контексті діяльності Національної поліції.

Також з позитивної сторони слід відмітити запропоновану у дисертаційному дослідженні модель меж адміністративного розсуду Національної поліції України, що включає такі взаємопов'язані елементи:

1) нормативно-правові межі – визначають правове поле реалізації дискреційних повноважень, базуючись на Конституції України, законодавчих актах, підзаконних нормативно-правових актах та міжнародних стандартах у сфері прав людини та діяльності правоохоронних органів;

2) інституційні межі – передбачають систему зовнішнього контролю за застосуванням дискреції, що здійснюється через механізми судового нагляду, прокурорського нагляду та парламентського моніторингу за діяльністю Національної поліції;

3) процедурні межі – регламентують порядок прийняття дискреційних рішень, встановлюючи обов'язкові вимоги щодо належного мотивування, забезпечення змагальності при прийнятті рішень та відкритості процесу в межах, допустимих законом;

4) функціональні межі – обмежують дискрецію межами компетенції Національної поліції як органу державної влади, унеможливаючи вихід за межі визначених законом повноважень та втручання у сфери відповідальності інших органів;

5) матеріальні межі – ґрунтуються на загальноправових принципах пропорційності, необхідності та правової визначеності, які використовуються для оцінки обґрунтованості та законності прийнятих адміністративних рішень, що містять елемент дискреції.

Запропонована модель дозволяє комплексно оцінити та систематизувати чинники, що обмежують свободу вибору Національної поліції при здійсненні своїх повноважень.

Також слід відмітити, що дисертанткою виокремлено та детально охарактеризовано ключові напрями вдосконалення правового регулювання адміністративної дискреції та забезпечення належного рівня правової визначеності в діяльності Національної поліції України. До них належать:

- нормативний напрям – передбачає необхідність оновлення, систематизації та гармонізації чинного законодавства з урахуванням європейських стандартів у сфері правоохоронної діяльності. Він також включає концептуальне переосмислення принципу законності в контексті дискреційних повноважень, законодавче закріплення принципу пропорційності при прийнятті дискреційних рішень, а також внесення цілеспрямованих змін до законодавства про Національну поліцію;

- організаційний напрям – наголошує на важливості комплексного підходу до формування якісних освітніх програм для підготовки майбутніх

поліцейських та постійного підвищення кваліфікації діючих співробітників. Професійна підготовка має бути спрямована на формування навичок правомірного та обґрунтованого застосування дискреційних повноважень;

- деонтологічний напрям – акцентує увагу на тому, що формальні зміни в законодавстві мають супроводжуватися глибокою трансформацією професійної культури поліцейських. Це передбачає впровадження та неухильне дотримання високих етичних стандартів поведінки, а також створення ефективних механізмів контролю за їх дотриманням;

- інституційний напрям – передбачає вдосконалення внутрішніх організаційних процедур у Національній поліції, спрямованих на забезпечення неупередженості, пропорційності, обґрунтованості та юридичної визначеності при прийнятті рішень, що містять елемент дискреції;

- контрольний напрям – передбачає, серед іншого, посилення механізмів громадського контролю за діяльністю Національної поліції, що сприятиме підвищенню прозорості та підзвітності у застосуванні дискреційних повноважень.

Повнота оприлюднення основних положень дисертації в публікаціях та особистий внесок автора в отримання наукових результатів. Основні положення і висновки, сформульовані у дисертаційному дослідженні, опубліковано у 12 наукових працях, з яких 5 – статті у вітчизняних фахових виданнях з права, 1 – наукова стаття у періодичному фаховому виданні іноземної держави, включеному до наукометричної бази Scopus, 6 – тези доповідей. 1 наукова стаття (Tulinov V., Bilykh I.V., Merdova O., Volobuieva O., Veselov M. Activities of Law Enforcement Agencies in the Context of the Introduction of Innovative Technologies (Comparative Legal Aspect). Cuestiones Políticas. 2022. Vol. 40. № 72. P. 145163) опублікована у співавторстві, при цьому науковий доробок співавторів у дисертаційній роботі не використовувався.

Основні положення та висновки дисертаційного дослідження були представлені та обговорені на достатній кількості наукових заходів.

Наукове та практичне значення отриманих результатів, представлених у роботі. Цінність отриманих у дослідженні результатів полягає у можливості їх застосування в таких сферах:

- науково-дослідна діяльність – результати можуть слугувати підґрунтям для подальшого поглибленого вивчення окремих аспектів дискреції, зокрема в контексті діяльності інших правоохоронних органів (підтверджено актом впровадження Одеського державного університету внутрішніх справ);

- освітній процес – матеріали дослідження можуть бути інтегровані в навчальні програми закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку юристів, співробітників Національної поліції та фахівців у галузі публічного управління (підтверджено актом впровадження Одеського державного університету внутрішніх справ);

- правозастосовна практика – отримані висновки можуть бути використані для оптимізації діяльності Національної поліції з метою неухильного дотримання принципу верховенства права;

- правотворча діяльність – результати дослідження можуть бути враховані при розробці та вдосконаленні законодавства, що регламентує функціонування Національної поліції.

Оцінка змісту, структури дисертації, мови та стилю викладання. Структура дисертаційної роботи є логічно вибудованою та відображає взаємозв'язок між метою, завданнями, об'єктом і предметом дослідження. Дисертація включає в себе вступну частину, три розділи, які об'єднують сім підрозділів, висновки, список використаних джерел та додатки.

Загальний науковий рівень дисертаційної роботи дає підстави для позитивної оцінки її змісту та визнання як завершеної наукової праці, в якій авторка успішно досягла поставленої мети.

Дисертація оформлена відповідно до чинних нормативних вимог та стандартів, що регламентують підготовку наукових праць такого рівня. Текст дисертації викладено державною мовою з дотриманням академічного стилю, не містить технічних помилок. Загалом, ключові положення, висновки та

пропозиції, представлені в роботі, демонструють послідовність, належну аргументацію та завершеність.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

1. У роботі не приділено належної уваги актуалізації теми в контексті новітніх викликів, зокрема пов'язаних із воєнним станом. Хоча загалом висвітлено значущість проблематики, однак не зроблено акценту на трансформаціях, які відбуваються під впливом сучасних викликів. Зокрема, залишено поза увагою зміну підходів до реалізації й обмеження прав в умовах розширення дискреційних повноважень поліції.

2. Згадка про значну кількість скарг на перевищення повноважень поліцейськими у 2023-2024 роках є важливим аргументом на користь актуальності дослідження. Однак, у вступі не приділено уваги причинам цих скарг. Чи пов'язані вони саме з неврегульованістю дискреції, чи з іншими факторами (недостатня підготовка, корупція тощо)? Більш детальний аналіз природи цих скарг міг би підсилити обґрунтування необхідності дослідження саме дискреційних повноважень.

3. В підрозділі 3.2 дисертації авторкою запропоновано «створити відкритий реєстр дисциплінарних порушень поліцейських (з урахуванням захисту персональних даних)», однак дана пропозиція є дискусійною та потребує додаткового обґрунтування та деталізації, зокрема щодо держателя такого реєстру, його мети, змісту тощо.

4. У висновках дисертації не відображені конкретні пропозиції щодо змін до законодавства, хоча вони в дисертації сформульовані (с.184). Крім того, у роботі відсутні відомості щодо направлення конкретних пропозицій до законодавчих органів або суб'єктів, що мають право законодавчої ініціативи.

Однак, указані недоліки, маючи дискусійний та рекомендаційний характер, не впливають на загальну позитивну оцінку роботи.

Таким чином, дисертація Шиндель Ірини Вікторівни на тему «Дискреція в діяльності Національної поліції України» є самостійним, завершеним дослідженням, що розв'язує важливу наукову проблему вітчизняної правничої науки, відповідає спеціальності 081 «Право», 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, а її авторка – Шиндель Ірина Вікторівна – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право.

**Професор кафедри
адміністративної діяльності поліції
Одеського державного
університету внутрішніх справ
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
доцент**

Олена КОВАЛЬОВА