

ВІДГУК

офіційного опонента - доктора юридичних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України Бараша Євгена Юхимовича на дисертацію Панової Оксани Олександрівни «Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертаційного дослідження.

Розвиток майже всіх сфер життєдіяльності нашої держави означений низкою проблем. Воєнний конфлікт на Сході країни позначається, зокрема, на публічній безпеці та порядку, з огляду на що забезпечення цієї сфери є надзвичайно актуальним. Забезпечення публічної безпеки є одним з пріоритетних напрямів діяльності органів державної влади України, у першу чергу правоохоронних органів. Але, високий рівень злочинності, низький рівень економічної стабільності та інші негативні фактори свідчать про те, що ця проблема вирішується державою недостатньо ефективно. Однією із причин такої ситуації є відсутність на законодавчому рівні єдиного категоріального апарату у сфері забезпечення правопорядку, зокрема відсутність єдиного визначення поняття «публічна безпека». Реформування правової системи нашої держави призвело до вироблення нового категоріального апарату, зокрема, у законодавчому обігу з'явився новий термін – «публічний». Дана категорія не притаманна для пострадянської правової системи, що зумовлює необхідність її цілісного та системного вивчення з метою унеможливлення підміни понять та ідентифікації даної категорії у адміністративно-правовій науці.

У зв'язку з цим виникла потреба у проведенні комплексного дослідження специфіки забезпечення публічної безпеки, в якому було б систематизовано, комплексно проаналізовано та сформульовано нові дефініції, запропоновано нові підходи до визначення публічної безпеки, що дозволить усвідомити сутність адміністративно-правових засад забезпечення публічної безпеки в Україні.

Саме тому дисертаційне дослідження Панової О.О. «Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект» є актуальним.



актуальним, але й своєчасним та корисним для розвитку адміністративно-правової науки, оскільки в ньому вирішуються питання розширення меж захисту прав, свобод та інтересів громадян, забезпечення ефективності та прозорості діяльності органів державної влади щодо реалізації права окремих громадян та суспільства на безпеку.

Методологічні засади дослідження свідчать про належне володіння дисертантом загальними та спеціальними методами наукового пізнання, системний підхід щодо вирішення завдань, поставлених у роботі. Було використано низку методів, характерних для наукових робіт з юридичних наук: гносеологічний метод, логіко-семантичний метод, метод системного аналізу, порівняльно-правовий метод, системно-структурний метод тощо. Методи і прийоми доречно використані для формулювання авторських дефініцій, обґрунтування запропонованих висновків та рекомендацій щодо змін до чинного законодавства.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх достовірність і новизна.

Наукові положення, рекомендації та висновки дослідження, проведеного Пановою О.О., є належним чином обґрунтованими та достовірними, оскільки обумовлені використанням об'єктивних даних про діяльність органів державної влади, відображають сучасний стан національного законодавства, яке регулює адміністративно-правові засади забезпечення публічної безпеки в Україні. Робота базується на останніх наукових дослідженнях у галузі адміністративного права та процесу, управління, загальної теорії держави та права; враховано практичні аспекти діяльності органів Національної поліції як одного з основних суб'єктів забезпечення публічної безпеки.

Наукова новизна одержаних результатів визначається сучасною постановкою проблеми, застосуванням відповідного теоретико-методологічного апарату та практики реалізації норм чинного адміністративного законодавства. Робота є першим монографічним дослідженням, в якому комплексно досліджено сучасну проблему забезпечення публічної безпеки в Україні з урахуванням

основних здобутків адміністративно-правової науки, окреслено тенденції формування оновленого адміністративно-правового механізму забезпечення публічної безпеки, сформульовано теоретично та практично обґрунтовані пропозиції щодо оптимізації та підвищення ефективності національного законодавства у сфері, що аналізується.

З урахуванням сучасних підходів, наявних у юридичній науці, О.О. Панова формулює основні проблеми, що виникають у сфері забезпечення публічної безпеки, та пропонує концептуальні засади їх розв'язання, а також спрямовує одержані результати на удосконалення правового та організаційного забезпечення публічної безпеки в Україні.

Доведено, що становлення категорії «публічна безпека» та імплементація її у вітчизняному законодавстві відбувались як результат усвідомлення суб'єктами правотворчого процесу необхідності реалізації та введення в дію низки організаційних заходів, спрямованих на оптимізацію забезпечення потреб суспільства та держави цілому, а також встановлення низки превентивних заходів, спрямованих на попередження та ліквідацію негативних наслідків протиправної діяльності у сфері публічної безпеки (с.48-49).

Цікавим є висновок, що ефективність та дієвість усієї системи принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки залежить від їх закріплення на рівні відповідних нормативно-правових актів (що є гарантією їх законності) та наявності механізму їх реалізації (що є умовою досягнення мети та підставою для оцінки відповідності результатів). Зважаючи на те, що система принципів забезпечення публічної безпеки не закріплена у жодному нормативно-правовому акті, наголошено на важливості розробки проекту Закону України «Про публічну безпеку», в якому має бути наведений вичерпний перелік вказаних принципів, що дозволить на належному рівні забезпечити дотримання прав і свобод громадян, законних інтересів суспільства та держави, своєчасно вжити заходи реагування у разі їх порушення (с. 82).

Заслуговує на увагу позиція дисертанта, що механізм застосування заходів громадського контролю у сфері забезпечення публічної безпеки має складатися

із таких елементів: по-перше, здійснення моніторингу діяльності органів державної влади за рахунок використання комплексу наукових, технічних, організаційних, інформаційних та інших засобів, які забезпечують систематичний контроль за станом та тенденцією розвитку сфери забезпечення публічної безпеки в Україні та дозволяють створювати систему прогнозувань та оцінок діяльності як окремих суб'єктів забезпечення публічної безпеки, так і функціонування сфери забезпечення публічної безпеки в цілому; по-друге, захист прав та свобод людини і громадянина шляхом оновлення існуючих механізмів та каналів подання скарг; по-третє, забезпечення відкритого доступу до інформації, що містить результати щодо стану виконавчої дисципліни, рівня злочинності та дій, що були вчинені правоохоронними органами та органами державної влади (їх посадовими особами) щодо попередження, припинення та подолання негативних наслідків вчиненого правопорушення, а також інформацію про організаційно-правові заходи щодо забезпечення публічної безпеки; по-четверте, проведення роз'яснювальної та правоосвітньої роботи серед населення щодо окремих положень законодавства, що регулює діяльність щодо забезпечення публічної безпеки в Україні (с.210).

Цікавим є висновок, що специфіку нормативних і індивідуальних правових актів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні визначає: офіційність видання правового акта, що пов'язано з наявністю у суб'єкта забезпечення публічної безпеки правотворчих повноважень; правовий акт може встановлювати, змінювати, скасовувати або регулювати вже існуючі адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної безпеки; з метою набуття юридичної сили правовий акт у сфері публічної безпеки повинен бути офіційно закріпленим, тобто мати письмову форму; змістовна складова правового акта безпосередньо залежить від мети його прийняття, тобто створення належних умов для функціонування сфери публічної безпеки (с. 254).

Беззаперечним є висновок, що з метою оптимізації системи кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні, з урахуванням стратегічних напрямів

кадрового забезпечення та тих принципів, які складають їх зміст, необхідною є реалізація таких заходів у досліджуваній сфері:

1) встановлення та організація перспективного планування кадрового забезпечення суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні, перш за все особливої уваги заслуговують спеціальні суб'єкти забезпечення публічної безпеки, які безпосередньо реалізують свої повноваження у даній сфері та для яких забезпечення публічної безпеки є одним з головних завдань;

2) постійне вдосконалення професійних навичок (підвищення кваліфікації, відвідування тренінгів, проходження міжвідомчих стажувань, тощо), створення системи державного замовлення на підготовку кадрів для потреб забезпечення публічної безпеки шляхом утворення або збільшення вже існуючого замовлення у закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання. Встановлено, що одним з головних напрямів кадрового забезпечення публічної безпеки є оптимізація освітнього процесу шляхом впровадження нових інформаційних технологій та вироблення дієвого механізму підготовки кадрів для потреб забезпечення публічної безпеки в державі;

3) встановлення критеріїв та можливості вільного доступу для зайняття посад в системі суб'єктів забезпечення публічної безпеки шляхом проведення відкритих та гласних конкурсів та атестацій;

4) створення системи рейтингового оцінювання державних службовців з метою подальшого їх заохочення та відібрання до кадрового резерву відповідних суб'єктів забезпечення публічної безпеки;

5) врахування гендерного підходу під час формування та реалізації державної кадрової політики у сфері забезпечення публічної безпеки, який має бути реалізований з обов'язковим дотриманням вимог професійності та компетентності (с. 295-296).

Доречним є твердження, що адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на публічну безпеку в Україні, полягає в тому, що за допомогою такого юридичного інституту населенню держави забезпечуються умови, які формувались протягом великого періоду часу під

впливом звичаїв, традицій, національних особливостей, існуючих норм права та моралі і є прийнятними для нього. Переважно такі умови забезпечуються шляхом ретроспективного, поточного та перспективного впливу на поведінку осіб, перш за все тих, що демонструють антисоціальну поведінку, поведінку із деформованою правосвідомістю та схильні до вчинення адміністративних деліктів, з метою попередження, припинення вчинення ними адміністративних правопорушень, а також поновлення правового стану тих явищ, що стали об'єктами посягання (с. 27, 336).

Обґрунтовано, що дотримання законності під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку, забезпечується системою суб'єктів, уповноважених здійснювати документування адміністративних правопорушень, провадження в справах про адміністративні правопорушення, а також у разі необхідності застосовувати заходи його забезпечення: адміністративні комісії; виконавчі комітети (виконавчі органи) сільських, селищних, міських рад; адміністратори центрів надання адміністративних послуг; суди; органи Національної поліції; органи Державної служби України з надзвичайних ситуацій; органи охорони здоров'я; органи управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; органи Міністерства юстиції України; органи опіки та піклування; посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів — виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад; посадові особи, уповноважені на те місцевими державними адміністраціями; власники підприємств, установ, організацій або уповноважені ними органи; слідчий; член громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону; працівники відомчої, сільської пожежної охорони та члени добровільних пожежних дружин (команд), протипожежних об'єднань громадян; державні виконавці; органи прикордонної служби; старша у місці розташування охоронюваного об'єкта посадова особа воєнізованої охорони (при вчиненні правопорушень, зв'язаних з посяганням на охоронювані об'єкти,

інше майно) (с. 346-347).

Слід підтримати висновок дисертанта, що в рамках оптимізації адміністративного законодавства особливу увагу доцільно звернути на діяльність тих суб'єктів, що наділені нормотворчими повноваженнями. Як слушно зазначає автор, крім, звичайно, Верховної ради України як єдиної законодавчої гілки влади в державі, особливе місце в системі суб'єктів забезпечення публічної безпеки, що наділені нормотворчими повноваженнями, займають: Кабінет Міністрів України та Міністерство внутрішніх справ України, нормативно-правові акти яких мають специфічний вузьконаправлений вплив на сферу публічної безпеки в Україні (с. 393-394).

Також викликає зацікавленість аргументування доцільності вироблення єдиної стратегії забезпечення публічної безпеки, що сприяло б консолідації зусиль усіх суб'єктів забезпечення публічної безпеки і налагодженню дієвого соціального діалогу, орієнтованого на підвищення рівня соціального життя; охорону та захист прав, свобод і законних інтересів людини; запровадження ефективного механізму захисту населення у разі виникнення будь-яких надзвичайних ситуацій; захист населення від перспективних терористичних актів; протидію та профілактику злочинності; захист від вчинення адміністративних і кримінальних правопорушень і неправомірних посягань; утвердження правопорядку. Погоджуємося із точкою зору дисертанта, що крім вироблення загальної стратегії щодо забезпечення публічної безпеки на загальнодержавному рівні не менш важливим питанням залишається її безпосередня реалізація правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування на рівні регіонів, міст, сіл і селищ (с. 401).

Логіка наукового аналізу визначила звернення дисертанта до питань вироблення системи критеріїв та показників оцінки ефективності забезпечення публічної безпеки. Запропонована автором система є певною мірою універсальною, вона може бути придатна до проведення оцінювання як на макрорівні, так і мезо- і мікро- рівнях, щоправда в такому разі буде мати специфіку, пов'язану, перш за все, з особливостями функціонування суб'єктів

забезпечення публічної безпеки. Погоджуємося із дисертантом, що запропована системи критеріїв та показників оцінювання ефективності забезпечення публічної безпеки не можна вважати статичними, всі вони можуть бути доповнені і деталізовані, в залежності від конкретних факторів, умов і обставин. Проте приймаючи до уваги той факт, що на теперішній час уніфікованих підходів до оцінювання рівня забезпечення публічної безпеки в Україні не існує, така систематизація може бути взята за основу, для подальшої розбудови окресленого процесу, який, у свою чергу, є невід'ємною складовою діяльності органів усіх рівнів в напрямі забезпечення публічної безпеки (с. 391).

Висловлені авторські пропозиції і рекомендації, спрямовані на оптимізацію теоретико-прикладних засад, підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні.

В роботі містяться й інші слушні висновки, пропозиції і рекомендації, які будуть цікавими як науковцям, так і працівникам правоохоронних органів.

Положення наукової новизни можуть бути використані для проведення наукових досліджень, удосконалення законодавства, що дозволить покращити практичну діяльність щодо забезпечення публічної безпеки в Україні.

Повнота викладення основних результатів дисертації в наукових фахових виданнях. Основні теоретичні висновки та практичні рекомендації, що містяться у дисертації, викладені в сорока шести публікаціях, серед них: одна монографія, сімнадцять статей у наукових фахових юридичних виданнях України, чотири статті у наукових виданнях інших держав, дванадцять тез доповідей і повідомлень на конференціях та семінарах, дванадцять наукових праць, що додатково відображають наукові результати дисертації.

Дисертаційне дослідження виконано автором самостійно, сформульовані в ньому положення, висновки та пропозиції обґрунтовані на основі особистих досліджень та практичної діяльності автора. При використанні для аргументації власних положень і висновків напрацювань інших учених обов'язково робились посилання.

Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації.

Дисертація та автореферат оформлено відповідно до вимог МОН України. Встановлюючи значущість для науки і практики результатів дослідження, проведеного О.О. Пановою, варто вказати, що воно поглиблює існуючі уявлення про сутність та правову природу правовідносин, які виникають в процесі забезпечення публічної безпеки, та може бути основою для подальших наукових досліджень з відповідної проблематики. Наведені в роботі пропозиції можуть бути використані під час розроблення змін і доповнень до нормативно-правових актів, що регулюють питання забезпечення публічної безпеки в Україні, та використовуватись для викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність поліції», «Публічне адміністрування» та «Захист та дотримання прав і свобод людини в діяльності поліції» у закладах вищої освіти.

Дискусійні положення дисертаційного дослідження. Висока оцінка змісту дисертаційного дослідження не виключає наявності окремих питань, які мають дискусійний характер або потребують додаткового обговорення.

1. У підрозділі 1.1. «Історико-правовий огляд становлення та розвитку системи забезпечення публічної безпеки в Україні» дисертантом проведено теоретико-правовий аналіз наявної джерельної бази, який дозволив упорядкувати етапи зародження та становлення категорії «публічна безпека» в залежності від того чи іншого історичного періоду, який мав місце на території сучасної України. У результаті автором виділено 8 історичних періодів та розкрито особливості перебігу кожного із виокремлених періодів. Проте, незважаючи на загальну цінність даної періодизації, залишається незрозумілим доцільність розподілу в окремі групи двох останніх періодів, а саме «період розвитку України з моменту набуття незалежності» та «період розвитку України з моменту підписання угоди про асоціацію з ЄС», адже «період розвитку України з моменту набуття незалежності» охоплює за своїм категоріальним змістом все, що фактично відбувається в країні з моменту набуття нею незалежності.

2. У межах дослідження, проведеного у підрозділі 2.2. «Повноваження

органів Національної поліції України у сфері забезпечення публічної безпеки», вказані повноваження дисертант поділяє на три групи: 1) повноваження, що сприяють безпосередньому виконанню службових обов'язків; 2) повноваження, що сприяють опосередкованому виконанню службових прав; 3) повноваження, що створюють умови для реалізації працівниками поліції своїх прав і свобод. Але, залишається незрозумілим, на підставі якого критерію проведена така класифікація.

3. Не досить чітко сформульовано понятійний апарат. Так, подекуди в роботі, ведучи мову про індивідуальний акт, визначення якого наведено у Кодексі адміністративного судочинства України, дисертант одночасно вживає терміни «індивідуальний правовий акт» та «індивідуально-правовий акт» (с. 248-249). Як вбачається, слід дотримуватися однакової термінології.

4. Потребує уточнення пропозиція дисертанта щодо доцільності встановлення критеріїв та показників оцінювання ефективності забезпечення публічної безпеки в Україні (підрозділ 5.2). Зокрема, необхідно було б зазначити, в якому нормативно-правовому акті мають бути визначені такі критерії та показники.

5. У підрозділі 5.3 дисертант звертає увагу на перспективні напрями оптимізації адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні, залишаючи поза увагою таке важливе питання як удосконалення форм та методів взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки. На наш погляд, завдяки розгляду даного питання робота лише б виграла.

6. Унаслідок бойових дій на території Луганської та Донецької областей, збільшення кількості вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів суттєво погіршився стан забезпечення прав і свобод громадян, підтримання публічної безпеки і порядку та протидії злочинності у цих регіонах держави. Вважаємо, що в рамках дисертаційного дослідження автору варто було б приділити увагу заходам, що вживаються відповідними суб'єктами забезпечення публічної

безпеки з метою стабілізації даної ситуації, проблемним питанням, що виникають, та шляхам їх усунення.

Зазначене не пливає на позитивну оцінку виконаної роботи, підкреслює її новаторський характер та складність предмету наукового дослідження.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження «Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект» виконане на належному науково-теоретичному рівні, є актуальною науковою працею, в якій отримано нові науково обгрунтовані висновки, які вирішують конкретне наукове завдання, що має істотне значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, теоретичним рівнем і практичною цінністю, достовірністю і обгрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор – Панова Оксана Олександрівна заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

начальник Інституту кримінально-виконавчої служби
доктора юридичних наук, професора,
заслуженого діяча науки і техніки України



Є.Ю. Бараш