

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук, доцента Гаруста Юрія Віталійовича на дисертаційне дослідження Папової Оксани Олександрівни «Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект», подане на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Сучасний етап розвитку нашої держави характеризується значною кількістю реформ, спрямованих на забезпечення нової якості економічного, соціального і гуманітарного розвитку. Їх головною метою є створення дієвого механізму охорони та захисту прав і свобод людини й громадянина, забезпечення законності та правопорядку в державі, формування якісно нового рівня відносин між державою (її інституціями) і громадянами. З огляду на вказане пріоритетного значення набувають питання оптимізації системи та механізму публічного управління, упорядкування діяльності суб'єктів, що реалізують публічно-владні функції, дотримання балансу реалізації публічного інтересу та ефективного забезпечення прав і свобод громадян. Однією зі сфер, яка потребує здійснення першочергових кроків у цьому напрямі, є правоохоронна сфера.

Стратегією сталого розвитку «Україна - 2020» одним із ключових векторів розвитку нашої держави визначено вектор безпеки, у рамках якого має відбуватися забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності. Україна має стати державою, що здатна захистити свої кордони та забезпечити мир не тільки на своїй території, а й у європейському регіоні. Це вимагає коригування завдань та функцій правоохоронних органів, упровадження нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, зокрема в контексті оновлення існуючих підходів до забезпечення публічної безпеки, яка



складовою національної безпеки.

Таким чином, концептуальне осмислення феномена публічної безпеки в умовах трансформації правової системи та її адаптації до європейського співтовариства набуває беззаперечної актуальності під час переформатування національної правоохоронної системи. Роботи, присвячені даній проблематиці, є цілком логічною відповіддю на виклики сьогодення. Отже, можна впевнено стверджувати, що дисертація Панової О.О. є своєчасною та актуальною, оскільки являє собою детальний і всебічний аналіз особливостей забезпечення публічної безпеки в Україні з використанням здобутків науки адміністративного права.

Про актуальність обраної теми свідчить те, що робота виконана відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна– 2020», затвердженої указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1393-р, Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р, Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р, пунктів 1.5, 2.4, 2.11, 3.3–3.5 Пріоритетних напрямків наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років, затверджених наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275, пунктів 1.2, 1.3, 2.3, 3.6, 8.9, 8.12, 8.14 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на період 2016–2019 років, схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 23 лютого 2016 р. (протокол № 2), комплексних науково-дослідних тем Харківського національного університету внутрішніх справ «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України»

(державний реєстраційний номер 0113U008197), «Правоохоронна функція української держави» (державний реєстраційний номер 0113U00819).

Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу існуючих наукових підходів, а також чинного законодавства України і практики його реалізації визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад забезпечення публічної безпеки в Україні, а також шляхи їх вдосконалення. Її реалізація забезпечена за рахунок постановки та послідовного вирішення в роботі низки наукових задач, розв'язання яких у їх сукупності, на думку офіційного опонента, дозволило здобувачеві досягти мети дослідження та отримати нові науково-обґрунтовані висновки, пропозиції та рекомендації.

Слід відмітити, що, як засвідчує вивчення тексту дисертаційного дослідження, всі завдання роботи виконанні повно та на належному науковому рівні. Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, що виникають під час забезпечення публічної безпеки в Україні, а його предметом – адміністративно-правові засади забезпечення публічної безпеки в Україні. Об'єкт та предмет дослідження визначенні правильно, відповідають його меті. Структура дисертації є логічною, що дозволило авторові послідовно розглянути основні проблемні питання теми роботи.

Наукові положення та висновки, що викладені у роботі мають високий рівень обґрунтованості, про що свідчить застосування оптимальних і сучасних методів і прийомів наукового пізнання, серед яких: логіко-семантичний, порівняльно-правовий, системно-структурний, формально-юридичний і метод системного аналізу. Поєднання цих методів і прийомів дозволило автору ґрунтовно дослідити теоретичні та практичні аспекти забезпечення публічної безпеки в Україні.

Теоретичне підґрунтя дисертації становлять вітчизняні та зарубіжні наукові праці у галузі філософії, теорії управління, загальної теорії держави і права, адміністративного права та інших галузевих правових наук. Нормативною базою роботи є Конституція України, чинні законодавчі та

підзаконні нормативно-правові акти, проекти нормативних актів, які визначають правові засади діяльності Національної поліції України та інших органів державної влади. Одночасно використовувалось й законодавство зарубіжних країн (США, Англії, Франції, ФРН, Австрії та інші), досвід яких щодо правового та організаційного забезпечення публічної безпеки може бути використаний в Україні. Інформаційну та емпіричну основу дисертації становлять узагальнення практики діяльності органів виконавчої влади, Національної поліції України, довідкові видання, статистичні матеріали. Позитивним є й те, що здобувач у процесі дослідження використовував особистий досвід роботи у правоохоронних органах, у тому числі і щодо забезпечення публічної безпеки.

Зміст роботи свідчить про те, що вона є самостійним, творчим і своєчасним науковим дослідженням, виконаним на високому теоретичному та науково-методологічному рівнях. Вирішення поставлених задач стало можливим за рахунок логічно побудованої структури роботи. Виразна чітко сформульована теоретична позиція дисертанта щодо низки проблемних питань, пов'язаних з адміністративно-правовим аспектом забезпечення публічної безпеки в Україні, просліджується за рахунок формулювання власних дефініцій, критеріїв і класифікацій.

Наукова новизна результатів, одержаних під час дослідження, зумовлюється тим, що робота Панової О.О. є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад забезпечення публічної безпеки в Україні, що дозволило обґрунтувати низку нових концептуальних положень і висновків, надати практичні рекомендації з досліджуваних питань. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем.

Серед вагомих наукових положень, а також рекомендацій і висновків, які характеризуються безумовною науковою новизною, теоретичною

значимістю та мають практичну цінність, слід зазначити наступні положення:

- запропоновано авторське визначення поняття «адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки» як врегульованих адміністративно-правовими нормами суспільних відносин державно-розпорядчого або організаційного характеру, що виникають у сфері створення умов для максимально повного дотримання прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави, захисту їх від протиправних посягань та мінімізації їх негативних наслідків, а також з метою упорядкування внутрішньо організаційної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що наділені повноваженнями у сфері забезпечення публічної безпеки в державі та її окремих регіонах (с. 28);

- упорядковано етапи зародження та становлення категорії «публічна безпека» в залежності від того чи іншого історичного періоду, зокрема: період стародавньої доби (з моменту появи перших поселень людей до 6–9 ст. н.е.), період становлення української державності (1648–1678 рр.), період козаччини та гетьманщини (1648–1654 рр.), період «Руїни» (1659– 1686 рр.), період боротьби за національне відродження (др. пол. ХІХ — поч. ХХ ст.), період радянської державності на території України (1920– 1989 рр.), період розвитку України з моменту набуття незалежності (1991– 2014 рр.), період розвитку України з моменту підписання угоди про асоціацію з ЄС (2014 р. — по т/ч.) (підрозділ 1.1.);

- удосконалено сутність та значення принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки (підрозділ 1.3);

- акцентовано увагу на значенні регіональних нормативно-правових актів, положеннями яких визначаються основні фактори, які впливають на загальний стан публічної безпеки і порядку на території окремої адміністративно-територіальної одиниці, сприяють вчиненню правопорушень та інших суспільно небезпечних діянь, а також ними

визначається алгоритм дії суб'єктів забезпечення публічної безпеки у напрямі удосконалення місцевої інфраструктури безпеки (с. 99).

- обґрунтовано з наукової точки зору доцільність розуміння форм адміністративної діяльності щодо забезпечення публічної безпеки як комплексу дій, які здійснюються в межах закону, закріплених за суб'єктами забезпечення публічної безпеки повноважень та направлені на досягнення певної мети — ефективного, оптимального та достатнього забезпечення публічної безпеки шляхом попередження, припинення та подолання наслідків негативного впливу на сферу адміністративно-правових відносин у сфері публічної безпеки та створення необхідних та достатніх умов для розвитку та вдосконалення зазначеної сфери. (с. 239);

- з'ясовано, що завданнями органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки можна визначити такі: 1) матеріально-фінансове забезпечення програм щодо підтримання публічної безпеки на території громади як міського, так і регіонального рівнів з метою створення належної матеріально-технічної бази, вироблення ефективного використання наявних ресурсів та підвищення професійного рівня учасників адміністративно-правових відносин щодо забезпечення публічної безпеки в Україні; 2) забезпечення на підлеглий громаді території виконання вимог чинного національного законодавства та імплементація здобутків Європейського Співтовариства з питань забезпечення публічної безпеки органами місцевого самоврядування у повсякденну правотворчу діяльність; 3) забезпечення у межах, визначених законом, реагування на надзвичайні ситуації, що можуть призвести до порушення публічної безпеки або є наслідком такого порушення; 4) розгляд справ про порушення громадської безпеки та порядку, які входять до повноважень адміністративних комісій та виконавчих комітетів (виконавчих органів) сільських, селищних, міських рад; 5) здійснення активного впливу на життєдіяльність територіальної громади з метою забезпечення потреб та законних інтересів населення; 6) забезпечення взаємодії населення територіальної громади та підрозділів Національної

поліції України, що проявляється в організації зустрічей та публічних обговорень результатів діяльності правоохоронних органів на відповідній території (с. 188-189);

- проаналізовано зарубіжний досвід забезпечення публічної безпеки та шляхи його впровадження в Україні (підрозділ 5.1.), зокрема, досвід США, Німеччини, Польщі, Англії, Австрії тощо;

- наголошено на тому, що оцінювання є інструментом, за допомогою якого можливо співставити очікувані та реальні (отримані) результати, провести аналіз факторів і чинників, які позитивно чи негативно впливають на досягнення поставлених цілей, визначити ефективність заходів, проведених в межах реалізації управлінських рішень (с. 373-374).

Окрім наведених у роботі запропоновано інші оригінальні положення та висновки.

Поряд з позитивною в цілому оцінкою дисертації Панової О.О. вважаю доцільним висловити критичні зауваження щодо окремих її положень і висновків. Деякі висновки автора носять здебільшого описовий характер, що ускладнює їх практичну реалізацію. У роботі висловлена низка міркувань, що викликають заперечення, хоча самі по собі вони відносяться до дискусійних теоретичних та практичних питань:

1. У своєму дисертаційному дослідженні автор розглядає сутність правових засад забезпечення публічної безпеки в Україні та з'ясовує місце серед них адміністративно-правового регулювання (підрозділ 1.4). На нашу думку, запропонована класифікація нормативно-правових актів, які регламентують зазначені питання, є неповною, оскільки поза увагою автора залишились питання судових рішень та можливості віднесення останніх до джерел права в цілому та у сфері публічної безпеки зокрема.

2. Цілком зрозуміло, що дисертаційна робота присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правових засад забезпечення публічної безпеки. Натомість, враховуючи навіть це, уявляється, що

дисертація дещо перевантажена детальним розглядом суто теоретичних питань.

3. Задекларованою, однак недосить обґрунтованою виглядає пропозиція автора щодо необхідності прийняття Закону України «Про публічну безпеку», який буде сприяти систематизації та уніфікації існуючих норм щодо забезпечення публічної безпеки. Взагалі виникає питання, а чи дійсно є такою нагальною потреба в уніфікації вказаних норм?

4. У підрозділі 2.2 «Повноваження органів Національної поліції України у сфері забезпечення публічної безпеки» дисертантом розглянуто повноваження органів поліції в залежності від їх структурної приналежності та компетенції. Так, автор визначає роль підрозділів патрульної поліції, кримінальної поліції, поліції охорони, органів досудового розслідування в системі забезпечення публічної безпеки; окрему увагу приділено підрозділам дільничних офіцерів поліції та підрозділам ювенальної превенції. Проте, на нашу думку, викладене у підрозділі мало б більш цілісний характер, якщо б автор розглянув питання щодо особливостей діяльності груп реагування патрульної поліції, які в зоні оперативного реагування безпосередньо виконують завдання щодо забезпечення публічного порядку, попередження правопорушень або подій, вживають заходи щодо оперативного реагування на них.

5. В дисертаційному дослідженні автор пропонує внести зміни та доповнення до низки законодавчих актів (Закону України «Про Національну поліцію», Кодексу України про адміністративні правопорушення), прийняти закони України «Про муніципальну охорону», «Про публічну безпеку» тощо (підрозділ. 5.3 дослідження). Вважаємо, що робота тільки б виграла, якби автор у додатках запропонував змістовне наповнення останніх та направив до відповідного комітету Верховної Ради України свої напрацювання у цьому питанні.

Вищенаведені зауваження мають виключно рекомендаційний характер і жодним чином не знижують достатньо високе теоретичне та практичне

значення рецензованого дисертаційного дослідження та загальну позитивну оцінку роботи.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що в подальшому вони можуть бути використані у: науково-дослідній сфері – для подальшого розроблення та удосконалення теоретико-правових питань забезпечення публічної безпеки; правотворчості – в процесі наукової та правової експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів адміністративного законодавства України з питань забезпечення публічної безпеки; правозастосовчій сфері – з метою покращення діяльності суб'єктів забезпечення публічної безпеки.

Основні положення та висновки дисертаційного дослідження було апробовано шляхом обговорення на науково-практичних конференціях різних рівнів. За результатами дослідження опубліковано сорок шість наукових праць, у тому числі — одна монографія, сімнадцять статей у фахових наукових виданнях України, чотири статті у іноземних наукових виданнях, дванадцять тез доповідей на вітчизняних та міжнародних науково-практичних конференціях. Також слід звернути увагу на наявність дванадцяти наукових праць, що додатково відображають результати дослідження.

На основі аналіз змісту дисертації та автореферату можна стверджувати про абсолютну ідентичність змісту автореферату й основних тез дисертаційного дослідження. Основні висновки та положення роботи сформульовані автором особисто, на основі власних досліджень та практичного досвіду роботи. Матеріал дослідження викладено комплексно, логічно правильно та послідовно, що дозволило здобувачу розкрити зміст обраної теми дослідження та у повному обсязі вирішити поставлені задачі.

Таким чином, 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 обґрунтовані висновки, які з'ясовують вирішують конкретне наукове завдання, що має істотне значення для науки адміністративного права. За своєю актуальністю, теоретичним рівнем і практичною цінністю, достовірністю і обґрунтованістю 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:
Завідувач кафедри адміністративного,
господарського права та
фінансово-економічної безпеки
навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету,
доктор юридичних наук, доцент



Ю.В. Гаруст

