

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора Юніна Олександра Сергійовича на дисертаційне дослідження Панової 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

Актуальність теми дисертаційного дослідження. На шляху реалізації проголошеного в Україні стратегічного курсу на європейську інтеграцію, упровадження задекларованих у нормах національного і міжнародного права гарантій охорони прав і свобод людини та громадянина пріоритетним є удосконалення засад забезпечення публічної безпеки і порядку, що набуває особливої гостроти у зв'язку з ускладненням криміногенної ситуації в окремих регіонах унаслідок воєнних дій.

З огляду на сталі тенденції до збільшення кількості публічних заходів та масових акцій в Україні впродовж 2015–2018 рр. (з 74 тис. до 86 тис.), що кореспондується зі збільшенням кількості їх учасників (з 19 до 28 млн осіб), створення умов належного виконання відповідними органами державної влади покладених на них функцій у сфері забезпечення публічної безпеки – одне з першочергових завдань реформ у правоохоронній галузі. Попри здійснювані останніми роками заходи та запроваджені інновації, спрямовані на кардинальні зміни застарілої практики «радянської доби», досі прослідковуються системні недоліки, притаманні управлінській ланці ще органів внутрішніх справ, зокрема бюрократизація, дублювання функцій, маніпулювання статистикою, репресивний нахил, послаблення превентивної ролі, дисбаланс у співвідношенні керівного та оперативного складу, вірата професіоналізму, протекціонізм та кон'юнктурність в організаційно-кадровій роботі.



На діяльність правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки і порядку об'єктивно впливають надзвичайні ситуації природного й техногенного характеру (лише 2018 р. трапилося 65 аварій і катастроф різного рівня; зафіксовано 455,8 тис. злочинів; розглянуто майже 100 тис. справ про адміністративні правопорушення цієї категорії; вилучено 1,8 тис. одиниць вогнепальної зброї, майже 200 тис. набоїв та 2 тис. гранат і вибухових пристроїв), ускладнені умови забезпечення порядку під час проведення масових заходів, у тому числі політичного, спортивного та релігійного характеру. Зазначені та інші дані свідчать про необхідність активізації діяльності правоохоронних органів, покращення їх кадрового, матеріально-технічного, інформаційного, організаційно-управлінського, освітнього, наукового та інших видів забезпечення.

Виходячи із цих міркувань, актуальність теми дослідження Панової О.О. «Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект» не викликає сумнівів, а його результати мають значення як для подальшого розвитку науки адміністративного права, так і правозастосовної практики з метою покращення діяльності суб'єктів забезпечення публічної безпеки.

Актуальність дисертаційної роботи підтверджується і тим, що вона виконана відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5; 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).

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Раціональна та внутрішньо узгоджена структура дисертаційного дослідження свідчить про високий ступінь обґрунтованості результатів роботи. Загальна структура дисертації в цілому є логічною, послідовною, раціональною, обґрунтованою об'єктом, предметом, метою та завданнями дослідження. Дисертація складається зі вступу, п'яти розділів, поділених на дев'ятнадцять підрозділів, висновків й списку використаних джерел.

Мета дисертаційного дослідження полягає в 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.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації становлять наукові праці фахівців у галузі філософії, теорії управління, загальної теорії держави і права, адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Нормативною основою дослідження є Конституція України, чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що визначають правові засади забезпечення публічної безпеки держави. У ході дисертаційного дослідження було використано також документи зарубіжних країн, досвід яких щодо забезпечення публічної

безпеки може бути використаний в Україні.

Інформаційну та емпіричну основу дисертації становлять узагальнення практики діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції, окремих місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, довідкові видання, статистичні матеріали.

Ознайомлення із дисертаційним дослідженням дає підстави для висновку, що основні положення і висновки, які виносяться автором на захист, мають відповідний ступінь наукової новизни. Підґрунтям обґрунтованих та достовірних висновків, які доповнюють існуючі позиції науковців або по-новому надають вирішення існуючих проблем, на мою думку, є достатня методологічна, теоретична та інформаційна база.

Характеристика змісту роботи. Змісту дисертаційного дослідження притаманний досить високий теоретичний і науково-методологічний рівень вирішення поставлених завдань. Чітко виражений теоретичний підхід, зокрема, вдало сформульовані дефініції, класифікації і критерії дозволили аргументовано визначити авторську позицію щодо багатьох дискусійних проблем забезпечення публічної безпеки в Україні в адміністративно-правовому аспекті.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота 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.

В результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків. Зокрема, в дисертаційному дослідженні запропоновано авторське визначення поняття «публічної безпеки» як об'єкта адміністративно-правової охорони та захисту, що являє собою стан захищеності нормами адміністративного права суспільних відносин, які

виступають значною соціальною цінністю та спрямовані на створення умов для максимально повного дотримання прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави, захисту їх від негативного впливу факторів, що виникають у результаті явищ природного, техногенного, біологічного характеру, недопущення та припинення протиправних посягань, мінімізації негативних наслідків (стор. 28).

Автором аргументовано, що ретроспективний огляд розвитку суспільних відносин у сфері забезпечення публічної безпеки свідчить, що розвиток держави та головних її інституцій, незважаючи на періодизацію, базувався на єдності відповідних складників, тому, визначаючи шляхи подальшого розвитку та вдосконалення всієї системи адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки, необхідно врахувати історичні обставини виникнення, становлення та історичного трансформування даного явища (стор. 49).

Позитивним напрацюванням в дисертації є вироблення класифікації принципів забезпечення публічної безпеки (підрозділ 1.3).

Дисертантом слушно зазначено, що нормативно-правові акти, які здійснюють вплив на сферу забезпечення публічної безпеки, доцільно об'єднати у певні групи, а саме: 1) закони, що визначають перелік та адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення публічної безпеки; 2) закони, що визначають ключові напрями забезпечення законності та правопорядку в державі, а також загальні форми та методи їх реалізації (стор. 127).

Цікавою з наукової точки зору є розроблена автором система суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні та визначені автором особливості їх адміністративно-правового статусу (розділ 2). Автором визначено, що суб'єктам загальної компетенції у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні, до яких автором включено Верховну Раду України, Президента України та Кабінет Міністрів України, притаманна низка характерних ознак, а саме: спільна мета діяльності, тобто формування

державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні; вони є елементом системи забезпечення публічної безпеки; незважаючи на самостійність вказаних суб'єктів у прийнятті рішень, щодо них відбувається постійний громадський контроль та нагляд інших гілок влади (стор. 141).

Значну увагу приділено висвітленню особливостей діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення публічної безпеки в Україні, зокрема, рівням та напрямам, адміністративно-правовим формам і методам діяльності Національної поліції України у сфері публічної безпеки (підрозділ 2.2).

Дисертантом аргументовано, що у зв'язку з приналежністю категорії «публічна безпека» до національної безпеки, суб'єкти, які забезпечують публічну безпеку в Україні, у своїй переважній більшості визначені в Законі України «Про національну безпеку України» (підрозділ 2.6). Крім Національної поліції України, більшість з проаналізованих органів має виключно об'єктний вплив на сферу публічної безпеки, це визначається або сферою, де здійснюється забезпечення публічної безпеки (наприклад, міграційна сфера для Державної міграційної служби України), або колом осіб, по відношенню до яких здійснюється захист їх прав і свобод та, насамперед, захист життя і здоров'я (Управління державної охорони України, Збройні Сили України), або певною територією, де забезпечення публічної безпеки буде невід'ємним завданням за територіальним принципом (наприклад, прикордонна зона для Державної прикордонної служби України або зона надзвичайної ситуації для підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій) (стор. 232).

Дисертантом узагальнено ознаки, що притаманні правовим формам адміністративної діяльності щодо забезпечення публічної безпеки: 1) здійснюються від імені та в інтересах держави і особи, тобто така реалізація притаманна виключно державним органам влади та їх посадовим особам, а також органам місцевого самоврядування; 2) здійснюються у межах виконавчо-розпорядчих повноважень суб'єктів забезпечення

публічної безпеки; 3) тягнуть виникнення, зміну або припинення правовідносин у сфері публічної безпеки; 4) носять правостановлюючий характер, тобто комплекс дій може породжувати собою настання певних правових наслідків: прийняття нормативно-правового акта або дії, направлені на матеріально-фінансове забезпечення публічної безпеки. (стор. 242).

Цікавою є позиція автора, що до інших юридично значимих дій, що можуть вчинятися у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні, слід віднести здійснення реєстраційних дій, проведення атестації, видачу ліцензій та дозволів, здійснення повсякденної організаційної діяльності щодо взаємодії з населенням шляхом прийняття заяв, повідомлень та скарг, складання присяг (стор. 255).

Обґрунтовано, що в процесі оптимізації законодавства України у сфері забезпечення публічної безпеки важливим є дотримання певних умов, а саме: у зв'язку з прийнятим курсом на євроінтеграцію необхідною є адаптація норм міжнародного права до реалій сьогодення з урахуванням геополітичного курсу, внутрішніх конфліктів та проявів зовнішньої агресії; налагодження співпраці між суб'єктами правотворчих повноважень, зокрема, це стосується однакового праворозуміння шляхів вирішення існуючих проблем забезпечення публічної безпеки, організаційних форм забезпечення публічної безпеки, насамперед, кадрового, матеріального та фінансового забезпечення, з можливістю реалізації гнучкої політики використання необхідних ресурсів з урахуванням потреб кожної окремої ситуації, що складається в державі або її окремому регіоні (зокрема, це стосується внутрішнього перерозподілу коштів) (стор. 397).

Підтримуємо позицію автора, що для оптимізації адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки необхідним є вирішення наступних проблем: значна кількість нормативно-правових актів не була систематизована (зокрема, спостерігається дублювання повноважень окремих суб'єктів забезпечення публічної безпеки), відсутній комплексний

підхід до упорядкування термінології, що певним чином зумовлено швидким процесом реформування та нехваткою ресурсів (людських, матеріальних, тощо); низька якість нормативно-правового масиву, що пов'язано, передусім, із залученням до розробки нормативно-правових актів недостатньо кваліфікованих наукових кадрів; велика кількість змін, що вносяться до нормативно-правових актів, зокрема, з моменту прийняття Закону України «Про Національну поліцію» (2015 рік) до нього вже 16 разів вносились зміни і доповнення; правовий нігілізм населення та недостатньо високий рівень активності громадськості у законотворчому процесі (стор. 397-398).

На схвалення заслуговує й ціла низка інших положень дисертації.

Поряд з позитивною в цілому оцінкою дисертації Панової Оксани Олександрівни, 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 є дискусійними.

1. У підрозділі 1.5 «Зміст і структура адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки» дисертантом визначено, що до структури адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки входять суб'єкти, об'єкти правовідносин, їх нормативний зміст (суб'єктивні права та обов'язки учасників правовідносин) та юридичний факт виникнення. Але, під час розкриття змісту зазначених категорій автор не пропонує авторського визначення дефініції «суб'єкт забезпечення публічної безпеки», а одразу виокремлює їх специфічні ознаки та наводить відповідну класифікацію.

2. Розглядаючи особливості забезпечення публічної безпеки інституціями громадянського суспільства (підрозділ 2.5), дисертант звертає увагу на необхідність впровадження принципу партисипативної демократії. Однак автором не зазначено, в якому саме нормативно-правовому акті такий принцип необхідно закріпити.

3. Погоджуючись із дисертантом у тому, що одним з напрямів кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні є удосконалення процедури формування кадрового резерву осіб, що претендують на керівні посади, створення резерву на будь-які інші посади в структурі суб'єктів забезпечення публічної безпеки (пункт 3.2.2), виникає питання щодо кількісного та якісного показника осіб, що мають знаходитись у кадровому резерві. Так, зокрема, якщо особа буде знаходитись у відповідній черзі на заняття керівної посади досить тривалий час, можуть виникнути сумніви щодо її навичок і професіоналізму. Така особа буде потребувати підвищення кваліфікації та/або перевірку знань щодо обізнаності з нормами законодавства, що регламентують різні аспекти забезпечення публічної безпеки в умовах сьогодення.

4. Підтримуючи загальний висновок дисертанта, про необхідність приведення положень адміністративного законодавства до єдиного категоріального апарату, а саме категорії «публічна безпека», вбачається не зрозумілим, чому при розгляді підрозділу 4.1 «Поняття та особливості адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки», питанням щодо перейменування глави 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення приділено мало уваги. На нашу думку, дисертаційне дослідження тільки б виграло, якби автор спробував побудувати відповідну конструкцію Глави 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення з урахуванням введення категорії «публічна безпека».

5. При дослідженні зарубіжного досвіду забезпечення публічної безпеки та визначенні можливостей його використання в Україні (підрозділ 5.1) дисертанту доцільно було б зосередити свою увагу на особливостях суб'єктів забезпечення публічної безпеки, для яких така діяльність є превалюючою, а також особливостях та можливостях створення відповідних органів в Україні.

Водночас, наведені спірні точки зору і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка носить самостійний

і творчий характер, має наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та власний підхід до її розгляду дисертантом. В дослідженні автору вдалося досягти його мети.

Практичне значення одержаних результатів. Наведені в дисертації положення можуть бути застосовані не тільки в науково-дослідній сфері як основа для подальшого розроблення теоретико-правових питань забезпечення публічної безпеки в Україні та у правотворчості під час підготовки й уточнення низки законодавчих та підзаконних актів щодо забезпечення публічної безпеки, а також і у навчальному процесі.

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату. Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених Міністерством освіти і науки України вимог.

Аналіз тексту дисертації дозволяє відмітити, що автором здійснено комплексне вивчення, теоретичний аналіз, осмислення та розгляд доктринальних ідей та практичних аспектів адміністративно-правових аспектів забезпечення публічної безпеки Україні з наступним обґрунтуванням теоретичних положень і формулюванням рекомендацій щодо напрямків і перспектив їх подальшого удосконалення. Використання належної методологічної та інформаційної основ дисертаційного дослідження дозволило отримати нові науково обґрунтовані результати, які мають теоретичне і практичне значення для вдосконалення забезпечення публічної безпеки в Україні.

Повнота висвітлення результатів дослідження. Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, викладено в сорока шести наукових працях, серед яких одноосібна монографія, двадцять одна стаття, опублікована у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, дванадцять тез наукових повідомлень на науково-практичних конференціях, семінарах, круглих

столах, дванадцять наукових праць, які додатково відображають наукові результати дисертації.

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

Усе викладене дає підставу для висновку про те, що дисертаційне дослідження «Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект» виконане на належному науково-теоретичному рівні, є завершеною працею, в якій отримано нові науково обгрунтовані результати, що вирішують конкретну наукову проблему, яка має суттєву значення для науки адміністративне право, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю та 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.

Директор навчально-наукового інституту
заочного навчання та підвищення кваліфікації
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор



О.С. Юнін