

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних, професора Лютікова Павла Сергійовича – на дисертацію Муравйової Ірини Анатоліївна «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальностями 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Сучасний розвиток державності відбувається в умовах зростання кількості кризових явищ, які мають складний, багатовимірний і нерідко непередбачуваний характер. Природні лиха, техногенні катастрофи, соціальні заворушення, терористичні виклики, пандемії та інші надзвичайні ситуації зумовлюють потребу в оперативному реагуванні держави через запровадження спеціальних правових режимів. Важливим інструментом забезпечення публічної безпеки та відновлення конституційного порядку в таких умовах є правовий режим надзвичайного стану, який передбачає тимчасові обмеження окремих прав і свобод людини та громадянина, а також розширення компетенції органів державної влади.

За цих умов державна політика набуває специфічних рис: її реалізація здійснюється у скорочені строки, в умовах високої інтенсивності управлінських процесів і підвищених вимог до дотримання принципів законності, пропорційності та обґрунтованості втручання у сферу прав людини. Ключову роль у цьому відіграють адміністративно-правові механізми, які забезпечують чіткість правового регулювання, процедурну впорядкованість і легітимність управлінських рішень у кризових ситуаціях. У зв'язку з цим дослідження адміністративно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану набуває вагомого теоретичного та практичного значення. Враховуючи зазначене вище, актуальність та своєчасність дисертації Муравйової Ірини Анатоліївна на тему «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану» не викликає жодних сумнівів, адже

вона здатна вирішити низку теоретичних та практичних проблем у досліджуваній сфері.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до: «Стратегії національної безпеки України», затвердженої Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020; «Національної стратегії у сфері прав людини», затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021; «Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року» яка була введена в дію Указом Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021; «Стратегії ветеранської політики на період до 2030 року та операційного плану заходів з її реалізації у 2024-2027 роках», схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.11.2024 № 1209-р; «Стратегії зовнішньополітичної діяльності України», затвердженої Указом Президента України від 26 серпня 2021 року № 448/2021. Робота також узгоджується із Положення Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28.02.2019 №2697-VIII. Крім того, дисертація підготовлена відповідно до Плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права на тему «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану.

Методологічну основу дослідження становить сукупність філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового пізнання, використання яких зумовлене комплексним характером проблематики реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. Так, *історико-правовий* метод застосовано для дослідження генези адміністративно-правових засад реалізації державної політики в Україні

(підрозділ 1.1). *Логіко-семантичний* та *аналітичний* методи використано для визначення поняття, розкриття сутності та змісту державної політики в умовах дії надзвичайного стану як об'єкта адміністративно-правового регулювання (підрозділ 1.2). *Формально-юридичний* метод дав змогу окреслити мету, види та умови введення надзвичайного стану (підрозділ 1.3). За допомогою *бібліографічного* та *систематизаційного* аналізу здійснено оцінку стану наукового дослідження проблеми формування й реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану (підрозділ 1.4). Метод *документального аналізу* використано для характеристики нормативно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану (підрозділ 1.5). *Структурно-функціональний* метод застосовано для окреслення кола суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану (підрозділ 2.1). *Компетенційний аналіз* використано з метою визначення повноважень органів державної влади щодо реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану (підрозділ 2.2). Інституційний підхід дав змогу розкрити механізм взаємодії суб'єктів реалізації державної політики (підрозділ 2.3). *Соціально-правовий* метод застосовано для характеристики правових форм і гарантій участі громадськості у відповідних управлінських процесах (підрозділ 2.4). *Аксіологічний* метод використано для визначення принципів реалізації внутрішньої державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану (підрозділ 3.1). *Функціональний* аналіз застосовано для дослідження реалізації державно-правової та безпекової політики (підрозділ 3.2). *Галузевो-правовий* підхід використано для дослідження економічної та екологічно-техногенної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану (підрозділ 3.3). *Соціогуманітарний* аналіз дав змогу розкрити особливості реалізації соціально-гуманітарної та ветеранської політики (підрозділ 3.4). *Доктринальний* аналіз застосовано для визначення принципів реалізації зовнішньої державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану (підрозділ 4.1). Метод *стратегічного аналізу* використано для

дослідження особливостей забезпечення національних інтересів, суверенітету та безпеки України у зовнішній політиці (підрозділ 4.2). *Інтеграційно-правовий* підхід дав змогу охарактеризувати європейську та євроатлантичну інтеграцію України в умовах дії правового режиму надзвичайного стану (підрозділ 4.3). *Економіко-правовий* аналіз застосовано для дослідження особливостей реалізації зовнішньоекономічної політики України (підрозділ 4.4). *Порівняльно-правовий* метод використано для узагальнення зарубіжного досвіду формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану та визначення можливостей його використання в Україні (підрозділ 5.1). *Проблемно-орієнтований* аналіз дав змогу з'ясувати проблеми формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану та запропонувати шляхи їх вирішення (підрозділ 5.2). Методи *правового моделювання* та *прогнозування* застосовано для окреслення основних тенденцій реформування адміністративного законодавства у сфері реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану (підрозділ 5.3).

Дисертанткою слушно використано праці фахівців із галузі адміністративного, конституційного права, а також із філософії, соціології, психології, теорії управління, загальної теорії держави і права та інших галузевих юридичних наук. *Нормативно-правовою основою* дослідження є Конституція України, міжнародні документи (ратифіковані у встановленому законом порядку), закони України, а також низка підзаконних нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. *Інформаційну та емпіричну* основу дисертації становлять узагальнення практичної діяльності суб'єктів реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану, довідкові видання та статистичні матеріали.

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що дисертація є першою роботою подібного рівня, в якій наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, яка полягає у з'ясуванні

сутності, змісту та особливостей адміністративно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану та виробленні на цій основі відповідної наукової концепції. Основні наукові положення, які виносяться на захист здобувачкою такі:

- вперше: запропоновано визначення поняття «система суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану»; узагальнено правові форми участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану; визначено взаємодію суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану; сформовано авторське бачення щодо системних проблем ветеранської політики України; виділено принцип «незмінності (безперервності) та повноти державного суверенітету України у зовнішніх відносинах»; сформовано коло політичних чинників, які впливають на тенденції реформування адміністративного законодавства у сфері реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану (с. 27–29);

- вдосконалено: визначення поняття «національні інтереси»; розуміння поняття «державна політика»; характеристику повноважень органів державної влади в умовах надзвичайного стану; окреслення сутності державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану; тлумачення категорії «державно-правова політика»; тощо (с. 30–31);

- зроблено висновок, що державна політика в умовах дії правового режиму надзвичайного стану являє собою врегульовану засобами права владну діяльність органів держави та їх посадових осіб, спрямовану на визначення пріоритетних цілей і завдань, напрямків та форм, методів і засобів діяльності державних та муніципальних інститутів в умовах запровадження зазначеного правового стану з метою ефективної протидії чинникам і факторам, внаслідок яких був введений зазначений правовий режим, забезпечення охорони та захисту соціальних цінностей від відповідних небезпек і загроз, стабілізації та підтримки нормального функціонування суспільного життя у відповідному регіоні (регіонах) чи державі в цілому (с. 127);

- доведено, що нормативно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану система нормативно-правових актів різної юридичної сили та галузевої належності. Центральне місце серед них відведено Конституції України, яка є ключовим нормативним документом на території держави, та у відповідності до якого імплементуються та приймаються всі інші документи, а саме: міжнародно-правові, законодавчі та підзаконні акти. Попри широку систему нормативно-правових засад практично в жодній з них не знайшло повноцінного освітлення питання змісту, принципів, механізму формування та реалізації державної політики під час дії правового режиму надзвичайного стану. Зазначене є суттєвою прогалиною, що значно ускладнює не тільки правові, а й організаційні механізми формування та реалізації державної політики за відповідним напрямом (с. 131–132);

- встановлено, що система суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану - це нормативно визначена, ієрархічно та функціонально впорядкована сукупність органів державної влади (різних рівнів), органів місцевого самоврядування, військових формувань, правоохоронних органів, спеціалізованих служб, підприємств, установ, організацій та посадових осіб, які в межах наданих їм законом прав та обов'язків забезпечують формування, координацію, прийняття та виконання управлінських рішень, спрямованих на запобігання, локалізацію та ліквідацію загроз, що стали підставою для введення надзвичайного стану, а також на відновлення нормального функціонування публічної влади і суспільних відносин (с. 189);

- узагальнено, що повноваження органів державної влади в умовах надзвичайного стану є необхідним інструментом забезпечення національної безпеки та публічного порядку, однак їх ефективність залежить від належної нормативної визначеності, узгодженості між суб'єктами владних повноважень, ресурсної спроможності та дотримання принципів пропорційності й верховенства права. Подальше вдосконалення законодавства має бути

спрямоване на усунення прогалин у регулюванні, чіткіше розмежування компетенції та зміцнення механізмів контролю за реалізацією владних повноважень у кризових умовах (с. 194);

- з'ясовано, що принципи реалізації внутрішньої державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану - це система фундаментальних, основоположних, нормативно врегульованих вихідних ідей, відповідно до яких організовуються умови та забезпечується реалізація внутрішньої державної політики під час дії правового режиму надзвичайного стану. До переліку цих принципів віднесено: верховенство права, законності, стабільності, безперервності, відповідальності, а також підконтрольності суб'єктів, що відповідають за формування та реалізацію державної політики за досліджуваним напрямом (с. 256);

- обґрунтовано, що реалізація зовнішньоекономічної політики в умовах дії надзвичайного стану передбачає застосування різноманітних заходів, засобів та методів державного регулювання і впливу з метою захисту прав, свобод, законних інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, реагування на протиправний зовнішньоекономічний тиск збоку інших держав та випадки недобросовісної конкуренції, пошук та реалізацію нових векторів економічного співробітництва і партнерства, а також залучення фінансових ресурсів інших держав та міжнародних організацій до удосконалення державного апарату, подолання негативних наслідків надзвичайних ситуацій. Реалізація зовнішньоекономічної політики України в умовах дії надзвичайного стану супроводжується комплексом системних ускладнень, зумовлених як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками (с.319);

- виділено наступні моменти позитивного зарубіжного досвіду формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану: *по-перше*, механізми функціонування надзвичайного стану не існують поза конституційною системою, адже вони структурно вбудовані в неї через Конституцію, акти Конгресу та прецедентну практику Верховного суду (досвід США); *по-друге*, на законодавчому рівні надзвичайні

повноваження різних органів державної влади максимально деталізовано, що дозволяє оптимізувати процеси управління та попередити дублювання повноважень (США, Канада); *по-третє*, парламентський і судовий контроль уряді держав не залежить від політичної волі більшості, а в умовах надзвичайного стану такі механізми запускаються автоматично (строки перегляду, обов'язкові звіти, спеціальні комітети); *по-четверте*, надзвичайний режим не означає «конституційної паузи», що критично важливо для повернення до нормального функціонування держави, зокрема у повоєнний період; *по-п'яте*, будь-які обмеження прав, свобод та інтересів людини повинні відповідати принципам необхідності, розумності та пропорційності; *по-шосте*, наявність чіткої процедурної визначеності, зокрема Конституція Польщі встановлює вичерпний перелік видів особливих режимів, їхні підстави, строки та порядок запровадження, що в свою чергу запобігає дискреції влади (с. 372).

Надаючи загальну позитивну оцінку дисертаційному дослідженню, варто вказати на окремі недоліки та дискусійні положення, що містяться в тексті роботи.

1) На жаль, у деяких пунктах новизни авторка лише акцентує увагу на наявних проблемах без конкретних шляхів їх вирішення, як приклад, пункт новизни про те, що «попри широку систему нормативних документів, які складають систему нормативно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану, практично в жодному з них не знайшло повноцінного освітлення питання змісту, принципів, механізму формування та реалізації державної політики за відповідним напрямом» (с. 30).

2) Такий саме неоднозначний підхід застосовує авторка й щодо вирішення інших аналогічних завдань. Так, аналізуючи проблеми формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану та шляхи їх вирішення (підрозділ 5.2) дисертантка досить змістовно окреслила лише проблеми формування та реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану, а щодо їх вирішення обмежилась лише твердженням, що «...без вирішення цих проблемних питань

досить важко забезпечити необхідний рівень законності та ефективності, стабільності та гнучкості зазначеної політики в умовах дії вище зазначеного правового режиму» (с. 350). Вбачається, що під час процедури публічного захисту здобувачка має чітко озвучити свою точку зору з цього приводу.

3) На сторінці 76 дисертантка пропонує «визначити державну політику як специфічний прояв легітимної та легальної суспільної діяльності, що здійснюється суб'єктами публічної влади у межах їх законодавчо визначеної компетенції, виникає як відповідь на суспільні потреби та запити і спрямовується на досягнення суспільного спокою та благополуччя, має загальнообов'язковий характер та забезпечується силою державного впливу аж до примусу». На моє переконання, запропоноване визначення потребує уточнення та доопрацювання, адже, по-перше, використання конструкції «специфічний прояв легітимної та легальної суспільної діяльності» є надмірно узагальненим і термінологічно перевантаженим, оскільки не розкриває сутнісних ознак державної політики як цілеспрямованої управлінської діяльності, а по-друге, твердження про те, що державна політика «виникає як відповідь на суспільні потреби та запити», має спрощений характер, адже не враховує складний процес її формування, який включає політичне прийняття рішень, інституційні механізми та вплив різних суб'єктів.

4) Авторка слушно наголошує, що «центральне місце в системі досліджуваних нормативно-правових засад займає Конституція України» (с. 111), однак аналізу положень Конституції в роботі присвячено лише півтори сторінки, тож вбачається, що такий аналіз є досить поверхневим та потребує свого поглиблення. Особливої актуальності вказаний аспект дослідження має в контексті обмеження прав і свобод людини в умовах дії правового режиму воєнного стану.

5) У дисертації слушно наголошено, що «механізм взаємодії суб'єктів реалізації державної політики в умовах надзвичайного стану виступає важливим інструментом забезпечення інституційної стабілізації та правового впорядкування кризового реагування. Його ефективність визначається рівнем

нормативної чіткості, організаційної координації, інформаційної інтеграції та ресурсної забезпеченості. Подальший розвиток цього механізму має бути спрямований на вдосконалення процедур міжвідомчої взаємодії, підвищення прозорості управлінських рішень і зміцнення гарантій правової захищеності особи навіть в умовах дії спеціального правового режиму» (с. 175). Однак таке твердження мало б більшу практичну цінність якби здобувачка запропонувала більш конкретні шляхи покращення досліджуваного механізму.

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 дисертантки. В дослідженні авторці вдалося досягти його мети.

Теоретичне і практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертаційній роботі положення застосовано та в майбутньому може бути використано у: *науково-дослідній сфері* – як підґрунтя для проведення подальших теоретико-правових досліджень, присвячених вивченню адміністративно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану; *правотворчій діяльності* – для розробки нових та вдосконалення діючих нормативно-правових актів різної юридичної сили, норми яких закріплюють адміністративно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану; *правозастосовній діяльності* – з метою підвищення ефективності діяльності суб'єктів, які відповідають за формування та реалізацію державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану; *освітньому процесі* – під час підготовки науково-методичних матеріалів, підручників, навчальних посібників, інших наукових матеріалів, а також проведення занять із дисциплін «Адміністративне право», «Конституційне право», «Державне управління»; «Публічне адміністрування» та ін.

Усе викладене дає підстави для висновку про те, що дисертаційне дослідження Муравйової Ірини Анатоліївна «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану» є завершеною працею. Беручи до увагу те, що в роботі наведено висновки, які сприятимуть вирішенню проблеми, що полягає у з'ясуванні сутності, змісту та особливостей адміністративно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану та виробленні на цій основі відповідної наукової концепції, то є всі підстави відмітити, що дисертація відповідає вимогам Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1197, а її авторка заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальностями 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**професор кафедри
публічного та приватного права
Університету митного права і фінансів
доктор юридичних наук, професор**



Павло ЛЮТІКОВ