

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних, професора Соболя Євгена Юрійовича – на дисертацію Муравйової Ірини Анатоліївни «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

В умовах сучасних викликів одним із ключових завдань держави є забезпечення ефективної реалізації державної політики з дотриманням принципів верховенства права та законності, зокрема в умовах дії правового режиму надзвичайного стану. Особливої актуальності це питання набуває в контексті кризових явищ, спричинених збройною агресією російської федерації, що обумовлює необхідність оперативного прийняття управлінських рішень, запровадження спеціальних правових інструментів та водночас гарантування прав і свобод людини і громадянина. У таких умовах важливого значення набувають адміністративно-правові засади реалізації державної політики, оскільки саме вони визначають порядок діяльності органів публічної влади, межі їх повноважень, а також механізми контролю за їх здійсненням. Ефективність функціонування цих засад є запорукою належного управління у надзвичайних умовах, мінімізації ризиків зловживань владою та забезпечення балансу між публічними інтересами і правами особи. Водночас у зазначеній сфері виникає низка теоретичних і практичних проблем, зокрема щодо визначення змісту та структури адміністративно-правового регулювання, співвідношення загальних і спеціальних правових режимів, а також особливостей реалізації державної політики в умовах обмеження окремих прав і свобод. Норми адміністративного права відіграють визначальну роль у формуванні комплексного правового механізму, спрямованого на забезпечення стабільності державного управління, ефективності публічної влади та належного реагування на надзвичайні ситуації. Таким чином, дослідження адміністративно-правових засад реалізації державної політики в умовах дії

правового режиму надзвичайного стану є своєчасним, теоретично та практично значущим, а його результати можуть сприяти вдосконаленню національного законодавства і підвищенню ефективності діяльності органів публічної влади в кризових умовах. А відтак, дисертаційне дослідження Муравйової Ірини Анатоліївна «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану» вбачається актуальним та своєчасним.

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).

Варто відзначити, що мету та завдання сформульовано вдало, зокрема *мета* дисертаційного дослідження полягала у тому, щоб за допомогою сучасних методів наукового пізнання, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, з'ясувати сутність, зміст та особливості адміністративно-правових засад реалізації державної політики в

умовах дії правового режиму надзвичайного стану, на основі чого опрацювати концептуальні засади вдосконалення адміністративного законодавства у цій сфері (с.23).

Об'єкт та предмет дослідження корелюються між собою. 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 (с.25).

Методологічною основою дослідження стали загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Їх застосування обумовлено системним підходом, що дало дисертанту можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять 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 (с.27).

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що дисертація є дійсно 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. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень і висновків (с.27).

Насамперед, особливої уваги заслуговує те, що дисертанткою вперше: узагальнено правові форми участі громадськості в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану, до яких віднесено: 1) пряма участь громадян у формуванні державної політики, що включає: звернення громадян; електронні петиції; громадські слухання; 2) інституційна (опосередкована) участь через інститути громадянського суспільства, що виражається через участь представників громадськості у консультативно-дорадчих органах; діяльність громадських рад при органах виконавчої влади, тощо; 3) громадський контроль; 4) участь громадськості у реалізації державних заходів (с.28); сформовано коло політичних чинників, які впливають на тенденції реформування адміністративного законодавства у сфері реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану, зокрема вони: визначають інтенсивність функціонування та відповідальність представників органів публічної адміністрації у питанні формування та реалізації державної політики; впливають на стан і форми взаємовідносин між громадянським суспільством та владними інституціями; обумовлюють авторитет і стабільність публічно-політичного центру влади тощо (с.29).

Варто погодитись із думкою здобувачки про те, 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.79).

Слушно зроблено висновок, що для створення та підтримки належного функціонування ефективного механізму здійснення державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану, слід сформулювати якісні та актуальні концептуальні засади, які мають ґрунтуватися на комплексному та глибокому науково-теоретичному опрацюванні проблематики формування та реалізації державної політики в умовах дії зазначеного правового режиму (с.110).

Варто відмітити авторську думку стосовно того, що мета введення надзвичайного стану полягає у тимчасовому запровадженні спеціального правового режиму для нейтралізації реальної загрози життю людей або конституційному ладу, яку неможливо усунути звичайними засобами, із застосуванням законних і пропорційних обмежень, спрямованих на швидке відновлення повного обсягу конституційного правопорядку та прав і свобод людини (с.128).

Авторкою слушно аргументовано, що в умовах дії правового режиму надзвичайного стану вищі органи державної влади (Президент, ВРУ та КМУ) постають як інтегрована система суб'єктів реалізації державної політики, через яку забезпечується інституційна стійкість держави та керованість суспільних процесів у кризовій ситуації. Їх роль полягає не стільки у здійсненні окремих юридично визначених дій, скільки у формуванні та підтриманні узгодженого механізму прийняття і впровадження рішень, спрямованих на локалізацію загроз і відновлення стабільного правопорядку. Таким чином, діяльність окреслених суб'єктів у цей період характеризується підвищеною координацією та концентрацією ресурсів, що дозволяє адаптувати механізми державного управління до умов загрози без руйнування базових принципів конституційного ладу (с.190).

Досить змістовно дисертанткою обґрунтовано, що реалізація державно-правової та безпекової політики в умовах надзвичайного стану є

комплексним, багаторівневим процесом, що поєднує нормативно-правове регулювання, інституційну координацію та практичні механізми реагування на можливі та реальні загрози. Сучасний стан її реалізації в Україні свідчить про суттєве посилення спроможності держави оперативно реагувати на кризові явища, забезпечувати публічну безпеку, підтримувати функціонування органів влади та критичної інфраструктури (с.257).

Цікавим з практичної точки зору є висновок про те, що основними тенденціями реформування адміністративного законодавства у сфері реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану є наступні: *по-перше*, орієнтація законодавства на забезпечення системної стійкості механізму публічного управління, тобто створення нормативної моделі, здатної функціонувати в умовах кризових трансформацій без втрати керованості та правової визначеності; *по-друге*, досягнення балансу між ефективністю владного реагування та дотриманням принципу верховенства права, що передбачає чітке визначення меж повноважень, процедурних гарантій і пропорційності адміністративного втручання; *по-третє*, адміністративне законодавство повинно розвиватися в напрямі інституційної узгодженості та інтегрованості, забезпечуючи чіткий розподіл компетенції, належну координацію діяльності суб'єктів публічної адміністрації та уникнення дублювання повноважень у період надзвичайного стану; *по-четверте*, підвищення адаптивності правового регулювання, тобто на формування таких юридичних конструкцій, які дозволяють оперативно коригувати управлінські механізми відповідно до змін суспільної ситуації без порушення стабільності правопорядку; *по-п'яте*, забезпечення узгодженості національного адміністративного законодавства з міжнародними стандартами та зобов'язаннями держави, що сприяє збереженню її правосуб'єктності та передбачуваності у зовнішніх відносинах навіть в умовах дії особливого правового режиму (с.392).

Разом з тим, дисертація не позбавлена певних недоліків та суперечливих положень, які потребують додаткових пояснень та уточнень, зокрема:

1. З позитивного боку слід відмітити те, що дисертанткою вдосконалено визначення понять «національні інтереси», «державна політика», «державно-правова політика», «державна економічна політика», «правовий режим» (с.29–33), проте, з огляду на предмет дослідження – адміністративно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану – означені терміни варто було характеризувати з огляду саме на правовий режим надзвичайного стану.

2. У підрозділі 1.1 «Становлення та розвиток адміністративно-правових засад реалізації державної політики в Україні», здобувачка занадто багато уваги присвятила аналіз термінологічного апарату, проте в цьому підрозділі хотілось би побачити саме періодизацію розвитку адміністративно-правових засад реалізації державної політики в Україні

3. Не зрозуміла для мене логіка побудови першого розділу дисертаційного дослідження, адже авторка спочатку намагається виокремити етапи становлення та розвитку адміністративно-правових засад реалізації державної політики в Україні (підрозділ 1.1), визначити поняття, розкрити сутність і зміст державної політики в умовах дії надзвичайного стану як об'єкта адміністративно-правового регулювання (підрозділ 1.2); окреслити мету, види та умови введення надзвичайного стану (підрозділ 1.3), а лише потім розкриває стан дослідження проблеми формування та реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану (підрозділ 1.3). Вбачається, що підрозділ присвячений аналізу стану дослідження проблеми формування та реалізації державної політики в умовах правового режиму надзвичайного стану мав бути першим у розділі.

4. Аналізуючи повноваження органів державної влади щодо реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану (підрозділ 2.2), авторка охарактеризували повноваження Президента України,

Верховної ради України, Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства енергетики України та місцевих державних адміністрацій, однак поза увагою залишилися такі важливі суб'єкти, як Рада національної безпеки і оборони України, Служба безпеки України, Національна поліція України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, а також органи місцевого самоврядування, які відіграють суттєву роль у координації заходів безпеки, реагуванні на загрози та безпосередньому забезпеченні реалізації відповідних управлінських рішень на місцях, що знижує повноту та системність проведеного дослідження.

5. Як результат роботи над такою важливою проблематикою на рівні докторської дисертації, хотілось би побачити в додатках проєкт Концепції покращення державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану.

Наведені зауваження, які частково мають рекомендаційний характер, не впливають на загалом високу оцінку якості дисертаційного дослідження. Теоретичні положення та наукові результати, викладені у роботі, відзначаються цілісністю та свідчать про вагомий особистий внесок авторки у розвиток юридичної науки. Обґрунтований і логічно структурований вибір тематики, її актуальність, збалансоване поєднання теоретичних аспектів із практичними прикладами, чіткість викладення матеріалу, а також переконливість наукових висновків і узагальнень підтверджують високий науковий рівень дослідження та його практичну значущість.

Зміст дисертації розкрито достатньо повно, а викладені в ній положення базуються на глибокому аналізі наукових джерел за темою дослідження. Сформульовані авторкою висновки можуть становити суттєвий внесок у подальший розвиток вітчизняного адміністративного права.

Основні положення дисертації, висновки та рекомендації оприлюднено на міжнародних і всеукраїнських наукових конференціях: «Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України» (м. Київ 14-15 листопад 2021

року); «Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики» (м. Київ, 21–22 лютого 2022 р.); «Науково-практичні засади розвитку юридичної науки на сучасному етапі державотворення» (м. Київ, 15–16 лютого 2023 р.); «Інноваційні підходи до реформування сучасного законодавства» (м. Київ, 20–21 квітня 2023 р.); «Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність» (м. Київ, 04–05 червня 2024 р.); «Тенденції та перспективи розвитку юридичної науки сьогодні» (м. Київ, 16–17 квітня 2024 р.); «Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення» (м. Київ, 04–05 червня 2025 р.).

Реферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та реферат оформлено відповідно до вимог, встановлених МОН України.

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..

Вказане дозволяє зробити висновок, що дисертаційне дослідження «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану» є завершеною працею, в якій здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукової 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.

Наведене дозволяє зробити висновок, що дисертаційне дослідження Муравйової Ірини Анатоліївна «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану» виконане на належному науково-теоретичному рівні, є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретне наукове завдання, яке має суттєве значення для науки трудового та адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю 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:

ректор

Центральноукраїнського державного
університету імені Володимира Винниченка
доктор юридичних наук, професор



Євген СОБОЛЬ