

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних, професора Зайкіної Ганни Миколаївни – 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

Актуальність теми дисертаційного дослідження. На сучасному етапі функціонування держави спостерігається ускладнення безпекового середовища, що проявляється у збільшенні кількості надзвичайних ситуацій різної природи та масштабу. Такі виклики як природні та техногенні катастрофи, епідеміологічні загрози, соціальна нестабільність і терористичні ризики, зумовлюють необхідність застосування державою спеціальних правових інструментів реагування. У цьому контексті правовий режим надзвичайного стану виступає одним із ключових засобів стабілізації суспільних відносин, який дозволяє оперативно мобілізувати ресурси держави, тимчасово змінити порядок реалізації прав і свобод громадян та посилити управлінський вплив органів влади.

Реалізація державної політики за таких умов відзначається підвищеною складністю, оскільки поєднує необхідність швидкого прийняття рішень із обов'язком дотримання базових правових принципів. Вирішальне значення при цьому мають адміністративно-правові засоби, які визначають порядок діяльності суб'єктів публічної влади, забезпечують узгодженість їх дій та створюють належні гарантії законності управлінських процесів. Саме тому наукове осмислення адміністративно-правових засад реалізації державної політики в умовах надзвичайного стану є необхідним для підвищення ефективності державного управління та забезпечення належного рівня правового захисту в умовах кризових викликів. Таким чином, не викликає сумніву, що дисертаційне дослідження Муравйової Ірини Анатоліївна на тему: «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану», є актуальним та своєчасним.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

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).

Мета дисертаційного дослідження полягає 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 сформульовані вдало і відповідають вимогам МОН України.

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлений досить раціональною та внутрішньо узгодженою структурою дисертаційної роботи. Теоретичну основу наукового дослідження становлять наукові праці фахівців галузей адміністративного та 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.

Узагальнений в роботі теоретичний та нормативний матеріал аналізується з використанням вираженого методологічного апарату, який включає як загальнонаукові, так і конкретні наукові методи пізнання, зокрема: логіко-семантичний, порівняльно-правовий, метод документального аналізу, спеціально-юридичний, статистичний, структурно-логічний та інші методи пізнання процесів і явищ. Загалом, методи дослідження є сучасними й обґрунтованими, що стало запорукою успішного вирішення поставлених дисертантом завдань.

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань. Чітко виражений теоретичний підхід, зокрема, вдало розроблені дефініції, класифікації і критерії дозволили авторці аргументовано визначити власну позицію щодо багатьох дискусійних проблем реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану.

На особливу увагу заслуговують наступні положення, висновки, рекомендації та пропозиції, що викладені в цій дисертації, які найбільш наочно демонструють її наукову новизну, теоретичну та практичну значущість. Зокрема, у роботі:

- вперше запропоновано визначення поняття «система суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану», під яким слід розуміти нормативно визначену, ієрархічно та функціонально впорядковану 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.27–28);

- вдосконалено характеристику повноважень органів державної влади в умовах надзвичайного стану, які 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, тож подальше вдосконалення законодавства має бути спрямоване на усунення прогалин у регулюванні таких повноважень, чіткішого їх розмежування та зміцнення механізмів контролю за реалізацією владних повноважень у кризових умовах (с.30);

- дістало подальшого розвитку узагальнення досвіду державної політики США в умовах правового режиму надзвичайного стану, до ключових особливостей якого віднесено: *по-перше*, надзвичайні повноваження органів публічної адміністрації в США мають нормативно закріплений характер; *по-друге*, американська модель характеризується виразною роллю федералізму,

оскільки значна частина повноважень у сфері реагування на надзвичайні ситуації належить штатам; *по-третє*, формування та реалізація політики в умовах надзвичайного стану відбувається під постійним судовим контролем; *по-четверте*, характерною рисою є секторальність надзвичайних режимів; *по-п'яте*, реалізація державної політики в умовах надзвичайного стану в США тісно пов'язана з бюджетними та фінансовими механізмами (с.33–34);

- слушно аргументовано, 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);

- встановлено, 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 висвітлення 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.132);

- доведено, 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);

- узагальнено, 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.197);

- 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);

- констатовано, що реалізація соціально-гуманітарної та ветеранської політики в умовах правового режиму надзвичайного стану набуває якісно нових характеристик, зумовлених поєднанням безпекових

викликів, ресурсних обмежень і необхідності збереження базових соціальних гарантій. Надзвичайний стан трансформує механізми публічного управління, посилює централізацію рішень та прискорює адміністративні процедури, однак не скасовує зобов'язань держави щодо забезпечення соціальних прав людини. Окрім того, правозастосовна практика підтвердила, що ветеранська політика в сучасних умовах функціонує як спеціалізований і стратегічно значущий сегмент соціально-гуманітарної політики, орієнтований на відновлення людського капіталу, реінтеграцію та забезпечення гідного соціального статусу осіб, які брали участь у захисті держави. Її інституційне виокремлення обумовлене масштабністю викликів, міжсекторальним характером завдань та необхідністю довгострокових програм підтримки. Водночас, не можна не відмітити, що ефективність реалізації відповідних політик значною мірою залежить від фінансової стійкості держави, належної міжвідомчої координації та взаємодії з міжнародними партнерами, зокрема Європейським Союзом. Інтернаціоналізація соціально-гуманітарної сфери зумовлює підвищення стандартів прозорості, підзвітності та гармонізації із європейськими підходами до соціального захисту й реінтеграції ветеранів (с.261);

- узагальнено, що забезпечення національних інтересів, суверенітету та безпеки України – це одні з головних питань на реалізацію яких спрямовано зовнішньополітичну діяльність нашої країни. Їх регламентовано низкою юридичних документів національного та міжнародного рівня, положення яких мають стабільний та відносно незмінюваний характер. Зазначене гарантує ефективність підтримки безпеки, суверенітету та реалізації національних інтересів Україною у тому числі в аспекті дії надзвичайного стану. Разом із цим, прогалиною діючої нормативно-правової системи є відсутність спеціальних положень, які б консолідували особливості та принципи ведення зовнішньої політики в умовах правового режиму (с.317);

- 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 з боку 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. Передусім, йдеться про обмеження економічної спроможності держави, що проявляється у скороченні виробничого потенціалу, руйнуванні або пошкодженні інфраструктури та логістичних маршрутів, дестабілізації експортно-імпортних зв'язків (с.319);

- аргументовано, що існуючий на сьогодні механізм формування і реалізації державної політики за наявності надзвичайних обставин, зокрема в умовах запровадження режиму надзвичайного стану, має низку проблемних аспектів, які негативним чином впливають на рівень якості системи цивільного захисту України, а також ефективності здійснення державної політики в інших сферах суспільного життя. До таких ключових проблем віднесено: 1) специфіка сутнісного змісту та характеру ситуацій й обставин, внаслідок яких запроваджується правовий режим надзвичайного стану; 2) недоліки у чинному законодавстві (запровадження правового режиму надзвичайного стану потенційно каталізує застосування певних обмежень і заборон для населення, а отже вкрай важливо, щоб цей режим чітко та детально був регламентований нормами чинного законодавства); 3) вдосконалення механізму взаємодії та координації органів публічної влади між собою та з інститутами громадянського суспільства; 4) прогалини у професійній підготовці кадрів; 5) поверхневий та несистемний контроль. 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.391).

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

Однак, як в дослідженні будь-якої складної та нової теоретичної проблеми, в зазначеному дисертаційному дослідженні міститься низка дискусійних положень, які можуть стати підґрунтям наукового пошуку та напрямками подальшої розробки даної проблеми. Зокрема:

1. У науковій новизні авторка наголошує на важливості класифікації «видів надзвичайного стану, що зумовлено необхідністю ефективного державного реагування на загрози різного походження та масштабу, а також визначення рівня їх поширення та потенційні наслідки, що є основою для прийняття управлінських рішень»(с.31–32), однак таку класифікацію не пропонує.

2. Умови введення правового режиму надзвичайного стану розкрито в дисертації, на нашу думку, недостатньо, авторка лише поверхнево обмежилась посиланням на те, що умови введення надзвичайного стану закріплено в Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» (с.91).

3. Не можемо повністю погодитись із твердженням дисертантки про те, що роль Президент, ВРУ та КМУ в умовах дії правового режиму воєнного стану «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» (с.139), адже така позиція певною мірою нівелює значення їх чітко визначених Конституцією та законами повноважень, які в умовах воєнного стану не лише зберігають свою юридичну природу, а й набувають особливого значення. Саме через реалізацію конкретних, нормативно закріплених повноважень зазначені суб'єкти забезпечують легітимність управлінських рішень, їх обов'язковість та ефективність, тоді як

узгодженість механізмів прийняття рішень є похідною від належного виконання цих повноважень, а не їх альтернативою.

4. Аналізуючи систему суб'єктів реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану (підрозділ 2.1), авторка виокремлює «інші суб'єкти, залучені до реалізації політики: підприємства, установи та організації незалежно від форми власності (у межах виконання покладених обов'язків); **громадські об'єднання** та благодійні організації; міжнародні організації (у частині надання гуманітарної та технічної допомоги), які сприяють реалізації державної політики шляхом виконання делегованих завдань, надання ресурсної, організаційної чи гуманітарної підтримки, а також участі у відновлювальних та стабілізаційних заходах» (с.147), разом з тим окремий підрозділ присвячено аналізу лише правових форм та гарантій участі **громадськості** в реалізації державної політики в умовах дії надзвичайного стану (підрозділ 2.4).

5. Потребує вдосконалення назва підрозділу 5.3 дисертації – «Основні тенденції реформування адміністративного законодавства у сфері реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану»: основні тенденції представляють собою узагальнені, відносно стійкі напрями розвитку певного явища, які відображають вже сформовані закономірності, що полемізує із завданням розділу щодо надання пропозицій та аналізу перспектив реформування адміністративного законодавства у сфері реалізації державної політики в умовах режиму надзвичайного стану.

Разом з тим, висловлені зауваження носять характер наукового диспуту та не можуть суттєво вплинути на загальну високу наукову цінність рецензованої роботи та позитивну оцінку проведеного автором дослідження.

Повнота висвітлення результатів дослідження.

Основні положення дисертації, висновки та рекомендації оприлюднено на міжнародних і всеукраїнських наукових конференціях: «Пріоритетні напрями 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 сьогодення» (м. Київ, 16–17 квітня 2024 р.); «Актуальні питання науки і практики та шляхи їх вирішення» (м. Київ, 04–05 червня 2025 р.).

Оцінка оформлення дисертації та змісту реферату.

Реферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та реферат оформлено відповідно до вимог, встановлених МОН України. Ознак порушень вимог академічної доброчесності в роботі не виявлено.

Загальний висновок.

Наведене дозволяє зробити висновок, що дисертаційне дослідження Муравйової Ірини Анатоліївна на тему: «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики в умовах дії правового режиму надзвичайного стану», відповідає науковим спеціальностям 12.00.07 та вимогам Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1197, а її авторка заслуговує присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальностями 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

професор кафедри правового забезпечення
та адміністрування транспортної діяльності
Українського державного
університету залізничного транспорту
доктор юридичних наук, професор



Особистий підпис _____
Засвідчую _____ 20____ р.
Завідуючий канцелярією
УкрДУЗТ



Ганна ЗАЙКІНА

Ганна ЗАЙКІНА
Чоломбійко