

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних, професора Гетьмана Євгена Анатолійовича – на дисертацію Труби Романа Михайловича «Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки: теоретичні та праксеологічні аспекти», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (08 – право)

Актуальність теми дисертаційного дослідження.

Важливість дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки обумовлена низкою чинників. По-перше, суб'єкти забезпечення національної безпеки наділені публічно-владними повноваженнями, зокрема правом застосування заходів адміністративного примусу, що потребує чіткого правового регламентування їх діяльності, визначення процедур, меж і підстав такого впливу. По-друге, саме через належну структуризацію компетенції, прав і обов'язків забезпечується узгодженість дій різних суб'єктів сектору безпеки й оборони, що є необхідною умовою ефективної протидії сучасним загрозам. По-третє, чітко визначений адміністративно-правовий статус виступає гарантією дотримання прав і свобод людини, оскільки встановлює правові межі діяльності відповідних органів і запобігає можливим зловживанням владою. Таким чином, актуальність дисертаційного дослідження Труби Романа Михайловича на тему «Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки: теоретичні та праксеологічні аспекти» не викликає жодних сумнівів та заперечень.

Про актуальність та своєчасність роботи свідчить також те, що дослідження узгоджується з основними положеннями Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020, Стратегії забезпечення державної безпеки, затвердженої Указом Президента України від 16 лютого 2022 року № 56/2022, Стратегії воєнної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021, Стратегії інформаційної безпеки, затвердженої Указом Президента України від 28

грудня 2021 року № 685/2021, Концепції трансформації системи військової освіти, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 15 грудня 1997 року № 1410, Стратегії менеджменту системи військової освіти, затвердженої наказом Міноборони України від 12 грудня 2023 року. Дисертацію виконано відповідно до Плану науково-дослідних робіт Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390) (с. 32–33).

Досить чітко в дисертації визначено мету, яка полягає в тому, щоб на основі системного аналізу положень теорії адміністративного права й національного законодавства визначити сучасні теоретичні та праксеологічні аспекти адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки (с. 21). На виконання окресленої мети дисертантом чітко сформульовано завдання: окреслити стан наукової розробленості проблеми щодо визначення поняття та характеристики суб'єктів забезпечення національної безпеки; визначити адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки; запропонувати класифікацію суб'єктів забезпечення національної безпеки та схарактеризувати правові засади їхньої діяльності; виокремити напрями, завдання та функції діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки; з'ясувати адміністративну правосуб'єктність органів виконавчої влади як суб'єктів забезпечення національної безпеки; встановити особливості діяльності органів виконавчої влади як суб'єктів забезпечення національної безпеки; розкрити сутність адміністративних актів органів виконавчої влади як суб'єктів забезпечення національної безпеки; обґрунтувати види адміністративно-правових відносин за участю сил безпеки й оборони щодо забезпечення національної безпеки; схарактеризувати адміністративну правосуб'єктність сил безпеки й оборони щодо забезпечення національної безпеки; висвітлити сутність адміністративних актів сил безпеки й оборони щодо забезпечення національної безпеки; проаналізувати види адміністративно-правових відносин за участю органів місцевого самоврядування щодо забезпечення національної безпеки; описати адміністративну правосуб'єктність органів місцевого самоврядування як

суб'єктів забезпечення національної безпеки; визначити сутність і види адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки; окреслити місце й особливості діяльності інститутів громадянського суспільства в системі суб'єктів забезпечення національної безпеки; з'ясувати форми та особливості взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки між собою; встановити основні тенденції в підготовці кадрів для сил оборони й безпеки із врахуванням стандартів Організації Північноатлантичного договору; виокремити основні напрями вдосконалення адміністративного законодавства щодо кола й меж адміністративної правосуб'єктності суб'єктів забезпечення національної безпеки, які, судячи із аналізу висновків автор повністю виконав.

Об'єкт та предмет дослідження сформульовані вдало та відповідають встановленим вимогам. Зокрема, об'єктом дослідження є правовідносини, що виникають у процесі виникнення, здійснення та припинення адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки (с. 34).

З метою досягнення об'єктивного наукового результату та формування відповідних положень та висновків, що характеризують наукову новизну роботи, використано сукупність сучасних філософських, загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання. Їх застосування обумовлено системним підходом, що дало дисертанту можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми (с. 35–36). Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять наукові праці українських і зарубіжних науковців у сфері права (загальної теорії права, конституційного, адміністративного та інших галузей права), державного управління, політології та економіки. Нормативною основою дослідження є Конституція України, закони України «Про національну безпеку України», «Про оборону України», «Про правовий режим воєнного стану», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Збройні Сили України», «Про Службу безпеки України», «Про Службу зовнішньої розвідки України», «Про Державне бюро розслідувань», України «Про Бюро економічної безпеки України», «Про Національну поліцію», «Про

Національну гвардію України», «Про державну таємницю», «Про адміністративну процедуру», «Про адміністративні послуги», Кодекс України про адміністративні правопорушення та інші нормативно-правові акти, якими регламентується адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки та його реалізація. Емпіричну основу дослідження становлять судова практика, звіти міжнародних організацій і суб'єктів публічної адміністрації України, політико-правова публіцистика й довідкові видання

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших в українській адміністративно-правовій науці спроб комплексно дослідити теоретичні та праксеологічні аспекти адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем (с. 24). У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення та висновки, запропоновані особисто здобувачем.

Варто також з позитивного боку відмітити те, що робота має як практичне так і теоретичне значення, адже результати дослідження запровадженні у науково-дослідній сфері, у правотворчості, у правозастосовній діяльності та освітньому процесі.

Роботу виконано автором самостійно. У дисертації наукові ідеї та розробки співавторів, а також матеріали і висновки кандидатської дисертації не використовувалися.

Чимало наукових положень було сформульовано вперше, що свідчить про новизну проведеного дослідження. Водночас значна частина вже відомих положень зазнала суттєвого удосконалення — вони були уточнені, доповнені та адаптовані до сучасних умов. Окрім цього, окремі теоретичні й практичні аспекти отримали подальший розвиток, що сприяло поглибленню наукового розуміння відповідної проблематики та розширенню можливостей її застосування на практиці.

Насамперед, особливої уваги заслуговує те, що в роботі вперше: теоретично обґрунтовано концепцію адміністративно-правового статусу суб'єктів

забезпечення національної безпеки, узгоджену із сучасною (широкою) доктриною національної безпеки, як регламентований нормами адміністративного права та узгоджений із принципами публічного адміністрування комплекс юридичних властивостей, що системно визначає місце цього суб'єкта в адміністративних правовідносинах у сфері забезпечення національної безпеки, його функціональну роль у системі національної безпеки й порядок здійснення публічно-владних чи суміжних повноважень на захист держави та суспільства від реальних і потенційних ризиків і загроз безпекового характеру, а саме як комплекс таких блоків властивостей: організаційного (охоплює концептуально-цільові, установчі, інституційно-організаційні та режимно-адаптаційні складові); операційного (повноваження, предмет відання, функції); гарантійного (піднаглядність, юридична відповідальність, забезпечувальні гарантії діяльності); схарактеризовано динамічне виявлення адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки та межі його об'єктивації, а саме: основні напрями діяльності таких суб'єктів (загальносистемний, що охоплює соціальну, економічну, політичну, інформаційну складові; спеціальний, який передбачає нормативно-правове й інституційно-правове забезпечення функціонування правової системи держави; суто безпековий, що охоплює захист державного кордону, розвідувальну, антитерористичну та забезпечуючу національну безпеку діяльність); цільові межі (завдання) виразу статусу (стратегічно-нормативну, інституційно-організаційну, оперативно-тактичну та соціокультурну); функціональні межі об'єктивації статусу (стратегічне визначення та організаційна трансформація системи національної безпеки, ресурсно-операціональне забезпечення системи, оперативно-аналітичне управління системою, зовнішнє інституційно-організаційне забезпечення системи, забезпечення інституційної прозорості системи, комплексний (також міжгалузевий) аудит системи); тощо (с. 37).

Обґрунтованим є висновок дисертанта стосовно того, що кожен суб'єкт забезпечення національної безпеки в Україні наразі характеризується певними загальними для них «статусними властивостями», адже кожен з них володіє

своєрідним «надстатусом», який постає як трирівнева адміністративно-правова конструкція. Організаційний блок адміністративно-правового статусу суб'єкта забезпечення національної безпеки є фундаментом означених «статусних властивостей», адже він окреслює концептуальні характеристики цієї групи суб'єктів, що мають безпосереднє практичне юридичне значення: визначає стратегічну мету відповідної забезпечувальної діяльності; закріплює юридичну визначеність фактів появи (створення), трансформації чи припинення суб'єкта; окреслює місце досліджуваних суб'єктів в ієрархічній системі суб'єктів публічного адміністрування (загалом і системи суб'єктів забезпечення національної безпеки зокрема), а також уточнює внутрішню структуру та кадровий ресурс таких суб'єктів; визначає правила правомірного функціонування у сфері дії спеціальних публічно-правових режимів (зокрема під час воєнного чи надзвичайного стану). На основі організаційного блоку складових елементів досліджуваного статусу вибудовується операційний блок «статусних характеристик» суб'єктів забезпечення національної безпеки в Україні, зміст якого формує актуальна компетенційна модель управлінської природи цих суб'єктів. У межах організаційного блоку правові норми: деталізують широту дозволеного й обов'язкового в діяльності розглядуваного кола суб'єктів; поєднують конкретні функції цих суб'єктів з їх правами й обов'язками (повноваженнями); співвідносять повноваження цих суб'єктів із предметом відання й тим самим запобігають управлінським конфліктам між різними суб'єктами владних повноважень, які володіють адміністративно-правовим статусом суб'єктів забезпечення національної безпеки в Україні. Значно доповнює вказані блоки елементів досліджуваного галузевого статусу гарантійний блок складових елементів, який відображає такі властивості цих суб'єктів, як піднаглядність, юридичну відповідальність, а також забезпечувальні гарантії діяльності. Ці складові гарантійного блоку статусу становлять матеріальний і процедурний запобіжник, завдяки чому забезпечується правомірність, ефективність і раціональність практичної діяльності суб'єктів, за

якої усуваються й мінімізуються безпекові ризики та виклики у сфері забезпечення національної безпеки України (с.104–105).

Слід також відзначити точку зору здобувача стосовно того, що адміністративна правосуб'єктність органів виконавчої влади як суб'єктів забезпечення національної безпеки характеризується певним набором взаємопов'язаних властивостей, що визначаються цільовою спрямованістю діяльності зазначених органів на захист національних інтересів і публічних цінностей, що призводить до забезпечення належного рівня національної безпеки в Україні. Особливої значущості в цьому контексті набуває відповідність адміністративної правосуб'єктності суб'єктів забезпечення національної безпеки принципам права, що забезпечує дотримання верховенства права та принципу законності під час реалізації органами виконавчої влади своїх повноважень у розглядуваній сфері. Не менш важливою є й наявність у органів виконавчої влади реальної спроможності реалізовувати функції із забезпечення національної безпеки, зумовленої належною нормативно-правовою основою їх діяльності, ефективними інституційно-організаційними механізмами, достатністю матеріально-технічного й кадрового потенціалу. Також основною характеристикою досліджуваної адміністративної правосуб'єктності є наявність повноважень владно-розпорядчого характеру, що дають органам виконавчої влади змогу відповідально, оперативно (своєчасно) та ефективно виконувати покладені на них функції із запобігання та протидії безпековим ризикам і загрозам національній безпеці, а також нести юридичну відповідальність за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків у зазначеній сфері (с.213).

Вдало здобувачем обґрунтовано, що адміністративна правосуб'єктність сил безпеки й сил оборони є системоутворюючим елементом адміністративно-правового режиму публічного адміністрування в Україні, слугуючи однією з ключових юридичних гарантій ефективного функціонування системи забезпечення національної безпеки. Тобто завдяки наявності відповідної правосуб'єктності в практичній дійсності забезпечується, по-перше, виконання функцій охорони, захисту та забезпечення національної безпеки суб'єктами, які

мають відповідні повноваження, а також спроможні адекватно розуміти зміст таких функцій і реалізовувати їх своєчасно, повно й ефективно відповідно до чинного законодавства та принципів адміністративного права. По-друге, наявність адміністративної правосуб'єктності передбачає дію механізму юридичної відповідальності у випадках, якщо окреслені функції не виконуються або виконуються неналежно (с. 297).

Цілком логічним та обґрунтованим є висновок автора стосовно того, що однією з ключових характеристик форм взаємодії є їхній комплексний характер, що проявляється: у поєднанні самостійності кожного суб'єкта з обов'язковою скоординованістю дій у межах певної форми взаємодії; у можливості одночасного застосування кількох форм взаємодії між тими самими суб'єктами; у тому, що один суб'єкт може одночасно перебувати у декількох адміністративно-правових відносинах взаємодії (с. 411).

З позитивної сторони слід відмітити точку зору автора стосовно того, що на сьогодні є такі основні тенденції в підготовці кадрів для сил оборони й безпеки із врахуванням стандартів НАТО: 1) геостратегічна зумовленість трансформації системи підготовки кадрів; 2) вибудовування системи підготовки кадрів згідно стандартів Директиви Альянсу «Принципи та політика в галузі освіти та професійної підготовки» № BI-SCD-075-007; 3) поступовий перехід від дисциплінарної до компетентнісної моделі підготовки кадрів; 4) розвиток у кадрів лідерських і менеджерських якостей, а також посилення важливості підготовки сержантського корпусу як інституційної опори цієї системи; 5) посилюється процес цифровізації навчання (зокрема, з використанням штучного інтелекту); 6) узгодження підготовки кадрів для сил оборони і безпеки із засадами людиноцентризму, доброчесності та т. зв. «прогресивної етики» (гуманітарної складової підготовки) (с.441–442).

В дисертації здобувачем запропоновано велику кількість змін до чинного законодавства, зокрема: 1) удосконалення Закону України «Про національну безпеку України»: а) конкретизація кола суб'єктів, які є суб'єктами забезпечення національної безпеки України, а саме: доповнити ч. 1 ст. 1 Закону п. 14-1

(визначення «суб'єкти забезпечення національної безпеки»), викласти в новій редакції п. 17 і 18 ч. 1 ст. 1 Закону; б) викласти в новій редакції назву розділу IV «Сектор безпеки і оборони» (ст. 12–24) на «Суб'єкти забезпечення національної безпеки», а також викласти цей розділ (ст. 11-1–23-2) у новій редакції, яка передбачатиме такі статті: «Адміністративна правосуб'єктність суб'єктів забезпечення національної безпеки»; «Президент України»; «РНБО України»; «КМУ»; «Міністерства та інші ЦОВВ»; «Місцеві державні адміністрації»; «Військово-цивільні адміністрації» (ст. 12, 15–23 чинного Закону залишаються без змін); в) врегулювання актів суб'єктів забезпечення національної безпеки шляхом доповнення Закону розділом V-1 «Акти у сфері забезпечення національної безпеки» (ст. 35-1–35-4), що складатиметься з таких статей: «Види актів у сфері забезпечення національної безпеки»; «Підстави ухвалення (здійснення) актів у сфері забезпечення національної безпеки»; «Контроль актів у сфері забезпечення національної безпеки»; «Оцінка необхідності й достатності актів у сфері забезпечення національної безпеки»; г) комплексне врегулювання адміністративно-правових відносин щодо забезпечення національної безпеки шляхом доповнення Закону розділом V-2 «Відносини щодо забезпечення національної безпеки» (ст. 35-5–35-9), який складатиметься з таких статей: «Засади виникнення, перебігу та припинення відносин щодо забезпечення національної безпеки»; «Види відносин щодо забезпечення національної безпеки»; «Взаємодія суб'єктів забезпечення національної безпеки»; «Міжнародне співробітництво з питань національної безпеки» (відповідає діючій ст. 24 Закону); «Делегування владних повноважень в особливий період»; 2) удосконалення режиму підконтрольності системи забезпечення національної безпеки шляхом прийняття Закону України «Про Уповноваженого ВР України з питань забезпечення національної безпеки» та запровадження такої посади (за прикладом Комітету з нагляду за розвідкою норвезького парламенту); 3) створення Закону України «Про інститути громадянського суспільства», який буде містити розділ «Діяльність інститутів громадянського суспільства у сфері забезпечення національної безпеки», що передбачатиме такі статті: «Основні

критерії належної діяльності інститутів громадянського суспільства у сфері забезпечення національної безпеки»; «Єдиний державний реєстр інститутів громадянського суспільства у сфері забезпечення національної безпеки»; «Лобістська діяльність інститутів громадянського суспільства у сфері забезпечення національної безпеки»; «Відповідальність інститутів громадянського суспільства у сфері забезпечення національної безпеки» тощо; 4) створення та затвердження Концепції людиноцентричного розвитку системи забезпечення національної безпеки (відповідно до концепцій, які впроваджуються в НАТО з 2022 року); 5) поступове створення Кодексу національної безпеки України (с.461–462).

В роботі містяться й інші цікаві, як з практичної точки зору, так і з теоретичної, пропозиції та рекомендації.

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

1. Занадто складними для сприйняття є пункти новизни, які сформульовані в роботі вперше (с. 38–39), адже вони є: надмірно громіздкими і ускладненими синтаксично, що знижує його сприйнятність і суперечить вимогам до чіткості наукових дефініцій; має місце повторення близьких за змістом формулювань (“узгоджений із сучасною доктриною”, “узгоджений із принципами публічного адміністрування”), що створює ефект тавтології без додаткового змістового навантаження; конструкції на кшталт “реальні і потенційні ризики і загрози безпекового характеру” є типовими для стратегічних документів, але в дефініції виглядають зайвими, оскільки не додають юридичної точності.

2. Важко погодитись із тим, що інститути громадянського суспільства є невід’ємною складовою системи суб’єктів забезпечення національної безпеки (с. 43), адже: по-перше, інститути громадянського суспільства за своєю природою не наділені публічно-владними повноваженнями, що є ключовою ознакою суб’єктів забезпечення національної безпеки у вузькому (адміністративно-правовому) розумінні; по-друге, їх діяльність має диспозитивний, добровільний характер, тоді як забезпечення національної безпеки передбачає імперативність,

системність і безперервність функціонування, що гарантується державою; по-третє, відсутня чітка нормативна визначеність їх статусу саме як суб'єктів безпекової діяльності, адже законодавство, як правило, закріплює їх участь у формуванні політики, громадському контролі чи взаємодії, але не ставить їх на один рівень із органами публічної влади

3. Не зовсім вдало сформульовано назву підрозділу 1.2 дисертаційного дослідження – «Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки», адже вона практично повністю збігається із назвою дисертації, тож слід було в назві підрозділу акцентувати увагу саме на тих аспектах, які в ньому розглядались.

4. Досить спірним є твердження здобувача про те, що суб'єкти забезпечення національної безпеки «можуть бути учасниками адміністративно-правових відносин з приводу забезпечення національної безпеки» (с.183), адже більшість відповідних суб'єктів саме створені з метою безпосереднього здійснення функцій у цій сфері, що зумовлює їх обов'язкову, а не факультативну участь у таких правовідносинах. У цьому контексті доцільніше було б говорити не про можливість, а про юридичний обов'язок і функціональну необхідність їх участі в адміністративно-правових відносинах, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки.

5. В роботі варто було передбачити окремий підрозділ присвячений аналізу зарубіжного досвіду закріплення та реалізації адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки, а не лише розглядати основні тенденції в підготовці кадрів для сил оборони й безпеки із врахуванням стандартів Організації Північноатлантичного договору.

Вищенаведені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку якості виконаної дисертантом роботи і в певній мірі носять характер побажань.

Дослідження вирізняється виваженим і логічно узгодженим підходом до відбору проблематики, її високою актуальністю, а також оптимальним поєднанням теоретичних положень із практичними прикладами. Чітка, послідовна й структурована подача матеріалу, належний рівень аргументації наукових

висновків і узагальнень свідчать про високий методологічний рівень роботи. У сукупності це підтверджує не лише значну наукову цінність проведеного дослідження, а й його прикладне значення для подальшого розвитку відповідної галузі.

Зміст дисертації розкрито повно та системно, а виклад основних положень ґрунтується на глибокому та всебічному аналізі наукових джерел за темою дослідження. Автор демонструє належний рівень наукової самостійності, формулюючи обґрунтовані висновки й узагальнення, які мають потенціал стати вагомим внеском у розвиток вітчизняного адміністративного права та вдосконалення відповідної правозастосовної практики.

Основні результати дисертаційного дослідження достатньо висвітлені у фахових видань України з юридичних наук; у періодичних наукових виданнях, проіндексованих наукометричними базами даних Scopus, Web of Science; та у міжнародних періодичних виданнях.

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

Отже можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження Труби Романа Михайловича «Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки: теоретичні та праксеологічні аспекти» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретну наукову проблему – визначення теоретичних і праксеологічних аспектів адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки, а також подальших напрямів і перспектив розвитку адміністративного законодавства щодо кола й меж адміністративної правосуб'єктності суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Виходячи із зазначеного, слід вказати, що дисертаційне дослідження повністю відповідає науковій спеціальності 12.00.07 та вимогам п.7 Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. № 1197, а її

автор – Труба Роман Михайлович – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (08 – право).

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

В. о. головного ученого секретаря
Національної академії правових наук України
доктор юридичних наук, професор
член-кореспондент НАПрН України

Євген ГЕТЬМАН



Підпис

Гетьмана засвідчую:

прізвища

Начальник ВК

Мієв / Аїна
Дерев'яно