

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України – Юніна Олександра Сергійовича – 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

Ефективність функціонування суб'єктів забезпечення національної безпеки безпосередньо зумовлюється змістом і належною реалізацією їх адміністративно-правового статусу, який визначає місце відповідних суб'єктів у системі публічного управління, обсяг їх повноважень, компетенцію, гарантії діяльності та межі відповідальності. Саме через належне нормативне закріплення та практичне втілення елементів адміністративно-правового статусу забезпечується спроможність цих суб'єктів ефективно виконувати покладені на них функції у сфері національної безпеки. Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки є ключовим елементом як теоретичного осмислення їх правової природи, так і праксеологічної ефективності їх діяльності, визначаючи не лише їх функціональне призначення, а й реальні можливості впливу на стан національної безпеки. Враховуючи зазначене вище, актуальність та своєчасність дисертації Труби Романа Михайловича на тему: «Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки: теоретичні та праксеологічні аспекти» не викликає жодних сумнівів, адже вона здатна вирішити низку теоретичних та практичних проблем у досліджуваній сфері.

Мету дисертаційного дослідження сформульовано вдало 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.33).

Об'єктом дослідження є правовідносини, що виникають у процесі виникнення, здійснення та припинення адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки (с.34).

Предметом дослідження є адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки (с.34).

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.

Методологічною основою дисертації є сукупність сучасних загальних і спеціальних методів та прийомів наукового пізнання. Зокрема, за допомогою діалектичного методу, методів дедукції та індукції розкрито стан наукової розробленості проблеми щодо визначення поняття й характеристики суб'єктів забезпечення національної безпеки (підрозділ 1.1), їх адміністративно-правового статусу (підрозділ 1.2), адміністративної правосуб'єктності окремих суб'єктів забезпечення національної безпеки (підрозділи 2.1, 3.2, 4.2).

Структурно-функціональний та системний методи (зокрема, метод систематизації, системного аналізу) надали можливість з'ясувати й окреслити складові статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки (підрозділ 1.2), адміністративної правосуб'єктності суб'єктів забезпечення національної безпеки (підрозділи 2.1, 3.2, 4.2), правові засади їхньої діяльності (підрозділ 1.3), особливості їх діяльності (підрозділ 2.2), види напрямів, завдань і функцій їх діяльності (підрозділ 1.4), видів адміністративно-правових відносин за участю таких суб'єктів (підрозділи 3.1, 4.1) та видів адміністративних актів цих суб'єктів (підрозділи 2.3, 3.3, 4.3), комплекс тенденцій і проблем у підготовці кадрів для сил оборони й безпеки із врахуванням оновлених стандартів НАТО (підрозділ 5.2). Використання історико-правового методу дало змогу осмислити становлення сучасного розуміння змісту суб'єктів забезпечення національної безпеки (підрозділ 1.1), наявність у органів місцевого самоврядування галузевої правосуб'єктності суб'єктів забезпечення національної безпеки (підрозділ 4.2). За допомогою логіко-юридичного та логіко-семантичного методів сформульовано визначення понять, які збагачують чи уточнюють категоріально-термінологічний обіг у сфері забезпечення національної безпеки (підрозділи 1.1, 1.2, 1.4, 2.1, 2.3, 3.1–3.3, 4.1–4.4, 5.1, 5.3). Порівняльно-правовий метод, методи моделювання та синтезу застосовано для з'ясування актуальної проблематики нормативно-правового та інституційно-організаційного забезпечення системи підготовки кадрів для сил оборони й безпеки із врахуванням стандартів НАТО (підрозділ 5.2) і вдосконалення адміністративного законодавства щодо кола й меж адміністративної правосуб'єктності суб'єктів забезпечення національної безпеки (підрозділ 5.3) (с.35–36).

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, 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.36). Основні наукові положення, які виносяться на захист:

- вперше теоретично обгрунтовано 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) (с.37);

- вперше визначено актуальні напрями вдосконалення законодавства щодо кола й меж адміністративної правосуб'єктності суб'єктів забезпечення національної безпеки ... (с.39);

- вдосконалено обгрунтування сутності, особливостей і складових адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади в контексті національної безпеки як передбаченої нормами адміністративного права комплексної здатності цих суб'єктів владних повноважень набувати й реалізовувати повноваження у сфері забезпечення національної безпеки, виконуючи функцію держави із забезпечення національної безпеки, а також нести юридичну відповідальність за порушення законодавства в цій сфері (с.40–41);

- дістало подальшого розвитку теоретичне положення щодо сутності, особливостей і видів адміністративних актів органів виконавчої влади як суб'єктів забезпечення національної безпеки, зокрема правовстановлюючих,

зобов'язуючих і наказових, забороняючих і обмежуючих, дозвільних, підтверджуючих і фіксуєчих актів, а також актів, що припиняють (скасовують, відкликають) дію інших адміністративних актів, які стосуються забезпечення національної безпеки (с.43).

Варто відзначити науково-обґрунтовані висновки здобувача, які повністю відповідають поставленим завданням, а саме:

- доведено, що структура адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки як юридична конструкція містить: 1) організаційний блок: а) концептуально-цільові елементи, а саме: мета, завдання, напрями і принципи діяльності; б) установчі складові – порядок створення, реорганізації, ліквідації суб'єкта (є процесуально-процедурними умовами набуття, зміни і припинення адміністративно-правового статусу суб'єкта забезпечення національної безпеки); в) інституційно-організаційні елементи, а саме: структура, чисельність кадрів; г) режимно-адаптаційні складові, що окреслюють властивість тимчасово трансформувати власну організаційно-функціональну модель діяльності (в умовах дії публічно-правового режиму); 2) операційний блок: а) повноваження (права, обов'язки); б) предмет відання; в) функції (регулятивна, охоронна, контрольна, координаційна, розвідувально-аналітична); 3) гарантійний блок: а) піднаглядність; б) юридична відповідальність; в) забезпечувальні гарантії діяльності (нормативно-правові, установчі, кадрові, матеріально-технічні, соціальні, процедурно-процесуальні) (с.446);

- визначено поняття адміністративна правосуб'єктність органів виконавчої влади в контексті національної безпеки – це передбачена нормами адміністративного права здатність органів виконавчої влади набувати та реалізовувати повноваження у сфері забезпечення національної безпеки, виконуючи функцію держави із забезпечення національної безпеки, а також нести юридичну відповідальність за порушення законодавства в цій сфері. Складовими цієї правосуб'єктності є: спроможність у межах предмета відання охоплювати своєю компетенцією права й обов'язки суб'єкта забезпечення

національної безпеки; спроможність набувати повноважень суб'єкта забезпечення національної безпеки, а саме здійснювати певні права та обов'язки; спроможність нести відповідальність за вчинення управлінських дій та прийняття управлінських рішень, що стосуються забезпечення національної безпеки (с.449);

- наголошено, що адміністративна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки виявляється у: здатності набувати права й обов'язки цивільно-захисного, територіально-оборонного, критично-інфраструктурного, мобілізаційно-ресурсного, інформаційно-комунікаційного, контрольно-наглядового, правоохоронно-профілактичного, режимного та соціально-гуманітарного характеру (правоздатність); здатності самостійно ухвалювати рішення (вчиняти дії) управлінсько-регуляторного, оперативно-реагувального, координаційно-комунікаційного, мобілізаційно-ресурсного, територіально-оборонного, інформаційно-комунікаційного, гуманітарно-соціального та контрольно-наглядового характеру (діездатність); тому, що посадові особи цих органів є суб'єктами юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері забезпечення національної безпеки, можуть нести персональну юридичну відповідальність за протиправні дії і рішення (деліктоздатність) (с.457);

- підкреслено, що нині є такі основні тенденції в підготовці кадрів для сил оборони й безпеки з огляду на стандарти НАТО: 1) геостратегічна зумовленість трансформації системи підготовки кадрів; 2) вибудовування системи підготовки кадрів згідно зі стандартами 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 інституційна опори цієї системи; 5) посилення процесу цифровізації навчання (зокрема, з використанням штучного інтелекту); 6) узгодження підготовки

кадрів для сил оборони й безпеки із засадами людиноцентризму, доброчесності та «прогресивної етики» (гуманітарної складової підготовки) (с.459);

- доведена доцільність створення та затвердження Концепції людиноцентричного розвитку системи забезпечення національної безпеки (відповідно до концепцій, які впроваджуються в НАТО з 2022 року) (с.462).

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

1) На сторінці 42 дисертації здобувач пише, що в роботі вдосконалено «обґрунтування адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки, що є офіційним волевиявленням (у вигляді рішення чи дії) уповноваженого органу чи посадової особи місцевого самоврядування, прийнятим в установленому порядку з метою запобігання та мінімізації загроз національній (громадській) безпеці на відповідній території, на якій реалізоване право на місцеве самоврядування, та встановлює, змінює чи припиняє конкретні права та/або обов'язки фізичних (юридичних) осіб, а саме: превентивні, обмежувальні (заборонні), дозвоільні, координаційні, санкційні, надзвичайні (режимні) та соціально-гуманітарні акти». Щодо цього твердження є декілька зауважень: по-перше, невдало сформульовано цей пункт новизни, адже формулювання «обґрунтування адміністративних актів органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки» є не логічним та суперечливим; а по-друге, включення «дії» до складу адміністративного акта є дискусійним, адже у класичній доктрині адміністративного права адміністративний акт розглядається як індивідуальне владне рішення, тоді як дії належать до інших форм публічного адміністрування.

2) Незрозуміло підхід дисертанта до опрацювання шляхів вдосконалення адміністративно-правового регулювання правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки (розділ 5), адже в межах розділу ним розглянуто форми та особливості взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки (підрозділ 5.1), що більше відноситься до організаційно-правових засад

діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки, а не до їх адміністративно-правового статусу.

3) Наводячи визначення понять «адміністративні акти органів виконавчої влади як суб'єктів забезпечення національної безпеки» (с.255) та «адміністративний акт сил безпеки й оборони щодо забезпечення національної безпеки» (с.314), автор фактично повторюється і в обох випадках наводить таку ознаку – це «ухвалені (здійснені) у межах наданих законом повноважень індивідуально-владні рішення (або юридично значущі дії) органу виконавчої влади (його посадової особи)».

4) До форм взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки дисертант відносить: 1) правотворчу (нормативно-правовий, програмно-стратегічний, а також протокольно-договірний тип); 2) інформаційну (виражається у режимі нормативно узгодженого (між суб'єктами взаємодії) обміну даними та в режимі ситуативного інформування); 3) координаційну (охоплює контрольну взаємодію, що є елементом вертикальної (ієрархічної) моделі взаємодії, коли має ознаки співвиконання контрольних-наглядових завдань у відповідній сфері); 4) функціонально-інституційну форми (с.441). З таким твердженням важко погодитись, адже він характеризується методологічною непослідовністю та змішуванням різних за змістом категорій. Передусім, у наведеній класифікації не дотримано єдиного критерію поділу: поряд із формами взаємодії фактично подано види діяльності (правотворчість), способи обміну інформацією (інформаційна взаємодія) та управлінські механізми (координація), що належать до різних площин адміністративно-правового регулювання.

5) В умовах дії правового режиму воєнного стану доцільним було б передбачити в роботі окремий підрозділ, у якому б комплексно досліджувалися особливості реалізації адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки саме за таких обставин. Це зумовлено тим, що функціонування зазначених суб'єктів у період воєнного стану зазнає суттєвих трансформацій: розширюється обсяг їх повноважень, змінюються

пріоритети діяльності, посилюється координація між органами публічної влади та зростає роль оперативності у прийнятті управлінських рішень. Крім того, в таких умовах відбувається перегляд співвідношення між забезпеченням національної безпеки та дотриманням прав і свобод людини і громадянина, що обумовлює необхідність чіткого нормативного врегулювання відповідних обмежень і процедур їх застосування.

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.

Теоретичне і практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертаційній роботі положення застосовано та в майбутньому може бути використано в: науково-дослідній сфері – як основа для подальших досліджень актуальних проблем забезпечення юридичної визначеності адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки та реалізації такого статусу; правотворчості – для удосконалення чинних і розробки нових нормативно-правових актів, які регулюють адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки; правозастосуванні – для покращення практичної діяльності суб'єктів забезпечення національної безпеки з метою підвищення ефективності виконання ними відповідних забезпечувальних заходів; освітньому процесі – під час підготовки підручників, навчальних і методичних посібників з дисципліни «Адміністративне право», «Порівняльне адміністративне право», «Судові і правоохоронні органи», а також під час підготовки фахівців – виконавців завдань забезпечення національної безпеки, а також у навчальній роботі студентів, слухачів і курсантів відповідних закладів вищої освіти.

Усе викладене дає підстави для висновку про те, що дисертаційне дослідження Труби Романа Михайловича на тему: «Адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення національної безпеки: теоретичні та праксеологічні аспекти» є завершеною працею. Беручи до увагу те, що в роботі наведено висновки, які сприятимуть вдосконаленню адміністративного законодавства, 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 автор заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

проректор

Дніпровського державного

університету внутрішніх справ

доктор юридичних наук, професор,

заслужений діяч науки і техніки України



Олександр ЮШІН