

ВІДГУК

опонента – доктора юридичних наук, професора Джафарової Олени В'ячеславівни – на дисертацію Голодника Юрія Андрійовича «Адміністративно-правове забезпечення діяльності правоохоронних органів», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Актуальність обраної теми зумовлена об'єктивною необхідністю фундаментального переосмислення теоретико-методологічних засад адміністративно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів України в умовах екзистенційних викликів національній безпеці та масштабної трансформації парадигми державного управління. На сучасному етапі розвитку адміністративістики виникає гостра потреба у формуванні цілісної концепції правоохоронної діяльності, яка б не лише відповідала вимогам воєнного стану та задачам повоєнного відновлення, а й базувалася на засадах людиноцентризму, прозорості та європейських стандартах «Good Administration». Ключовими чинниками, що детермінують актуальність дослідження, виступають: *безпековий чинник*, пов'язаний зі зміною функціонального призначення правоохоронної системи від підтримання публічного порядку в мирний час до забезпечення стійкості держави в умовах гібридних загроз, захисту критичної інфраструктури та протидії злочинності з воєнним компонентом; *інституційно-реформаторський чинник*, що зумовлений незавершеністю процесів реформування органів системи МВС та необхідністю узгодження їхніх адміністративних повноважень із положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру» для усунення дублювання функцій; *євроінтеграційний чинник*, який вимагає адаптації національного законодавства до *Acquis Communautaire*, зокрема в частині посилення цивільного контролю, підзвітності правоохоронців та дотримання балансу між державним примусом і фундаментальними правами особи; *технологічний чинник*, що полягає у стрімкій цифровізації управлінських процесів та вимагає

нормативного регулювання використання інформаційно-комунікаційних технологій, методів соціальної інженерії та алгоритмів штучного інтелекту в правоохоронній діяльності; а також *економіко-правовий чинник*, що обумовлює потребу у вдосконаленні адміністративного статусу суб'єктів, які забезпечують правопорядок у стратегічних сферах економіки (зокрема на аграрному ринку та в земельній сфері), де правоохоронна функція тісно переплітається з державним регулюванням. Таким чином, розробка докторської дисертації дозволить розв'язати значущу наукову проблему щодо створення високоефективного механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів, здатного гарантувати національну безпеку та високу адаптивність правоохоронної системи до сучасних динамічних загроз.

Виходячи з зазначеного вище, можна стверджувати, що дисертаційне дослідження Ю.А. Голодника – це оновлений погляд на існуючу проблему, обумовлений потребами сьогодення в переосмисленні правової природи, сутності та кола правоохоронних органів через призму кардинальних змін, які відбулись у суспільстві, що і визначило тему наукового дослідження та його спрямованість на обґрунтування теоретичної моделі вказаної діяльності із використанням дослідницького потенціалу.

Зважаючи на вказане, тема дисертації є не лише актуальною, але й вчасною і корисною для розвитку науки адміністративного права, вдосконалення правового регулювання діяльності правоохоронних органів в цілому.

Належним необхідно визнати методологічний підхід щодо дослідження. Він свідчить про достатній рівень володіння дисертантом загальними та спеціальними методами наукового пізнання та вмінням використовувати їх для вирішення проблемних питань, поставлених у роботі. Достатній рівень наукових узагальнень базується на системному підході. Були також використані інші методи, характерні для наукових робіт з юридичних наук: порівняльно-правовий, аналізу і синтезу, системно-структурний, діалектичний метод, формально-логічний тощо. Методи і прийоми доречно використані для

формулювання авторських дефініцій та висновків, які складають основний понятійний апарат та зміст дослідження, є засадами обґрунтування запропонованих висновків і рекомендацій щодо змін до чинного законодавства.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх достовірність і новизна.

Наукові положення, рекомендації та висновки дослідження, проведеного Ю.А. Голодником, є належним чином обґрунтованими та достовірними, оскільки обумовлені використанням об'єктивних даних про діяльність правоохоронних органів та відображають сучасний стан національного законодавства; базуються на останніх наукових дослідженнях у галузі адміністративного права, теорії права та управління; враховують європейський досвід діяльності правоохоронних органів інших країн з метою вдосконалення діяльності останніх в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів визначається сучасною постановкою проблеми, застосуванням відповідного теоретико-методологічного апарату та практики реалізації норм чинного адміністративного законодавства, що забезпечує діяльність правоохоронних органів.

Робота є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання та врахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права, визначити правову природу, зміст та особливості адміністративно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів, що лягло в основу вироблення відповідної концепції, а також науково-обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання зазначеної сфери суспільних відносин.

З урахуванням сучасних підходів, наявних у юридичній науці, Ю.А. Голодник формулює основні параметри проблеми, яка вирішується у дисертаційній праці, та концептуальні засади її розв'язання, а також спрямовує одержані результати на підвищення ефективності організації та функціонування правоохоронних органів.

Загальне позитивне враження від дисертації Ю.А. Голодник підкріплюється результатами, які характеризують її наукову новизну. Зокрема, дисертантом у контексті дослідження запропоновано до структури адміністративно-правового забезпечення правоохоронних органів віднести такі елементи: 1) об'єкти адміністративно-правового забезпечення – суспільні відносини, що виникають в ході реалізації суб'єктами владних повноважень правоохоронної діяльності; 2) суб'єкти адміністративно-правового забезпечення – правоохоронні органи, їх посадові і службові особи, діяльність яких регламентована норми права – адміністративно-правими нормами; 3) адміністративно-правові норми (сукупність правових норм), що забезпечують діяльність правоохоронних органів з метою реалізації завдань і функцій держави, мають переважно імперативний характер; 4) адміністративно-правові відносини (правові відносини) завжди мають публічний характер, виникають і припиняються з настанням юридичних фактів; 5) гарантії професійної діяльності правоохоронців охоплюють комплекс закріплених у нормативно-правових актах організаційних, правових, економічних та соціальних гарантій правоохоронця.

Слушним є висновок, що системи правоохоронних органів України відносимо спеціально створені державні правоохоронні органи, для яких виконання правоохоронних та правозастосовних функцій є основним функційним призначенням, які мають чітко визначені законодавчі завдання та визначену правоохоронну функцію й покликані забезпечити: охорону прав і свобод громадян; захист життя громадян; охорону та захист інтересів суспільства і держави; державну безпеку; охорону державного кордону; функціонування економіки держави; виконання кримінальних покарань; публічну безпеку і порядок; правопорядок і військову дисципліну серед військовослужбовців Збройних Сил України; охорону органів державної влади України та посадових осіб, вживають заходи із запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень.

З позитивного боку, слід відмітити позицію дисертанта, щодо

виокремлення особливостей здійснення громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, які об'єднують такі функції громадського контролю: інформаційна функція – дозволяє набути інформацію про управлінську діяльність правоохоронного органу, заслуховувати і отримувати інформацію про діяльність посадових і службових осіб, виконання планів і завдань правоохоронного органу; організуюча функція – сприяє можливості проводити засідання, інформувати та оприлюднювати інформацію з приводу діяльності правоохоронного органу; експертна функція – надає можливість громадській раді проводити громадську експертизу діяльності правоохоронного органу, при якому вона утворена; превентивна функція – спонукає посадових та службових осіб не порушувати вимоги чинного законодавства; рекомендуюча функція – дозволяє внести пропозиції органу управління щодо діяльності правоохоронного органу; консультуюча функція – надає можливість організувати та проводити обговорення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, брати участь у консультаціях з громадськістю; коригуюча функція – сприяє відкритості та прозорості, необхідності удосконалення форм та методів взаємодії правоохоронного органу з громадськістю.

Дисертантом запропоновано видову диференціацію міжнародних стандартів діяльності правоохоронних органів, яка об'єднує таку структуру: охорону та захист прав і свобод людини та громадянина; реалізацію правоохоронними органами своїх завдань та функцій; адміністративно-правовий статус правоохоронного органу; забезпечення реалізації стандартів професійної підготовки співробітників правоохоронних органів.

В дисертаційному дослідженні визначено й проаналізовано розуміння правоохоронної функції, яка належить до однієї із найважливіших функцій соціальної правової держави й охоплює весь комплекс внутрішніх і зовнішніх функцій держави, закріплених в Конституції і законах України, кожна із яких впливає на діяльність уповноваженого державою правоохоронного органу, відповідно до мети і завдань його діяльності; необхідною умовою здійснення

завдань та реалізації внутрішньої і зовнішньої функцій держави є належне забезпечення правоохоронних органів матеріальними ресурсами, фінансовим і грошовим забезпеченням, гарантіями соціального захисту, визначення повноважень правоохоронного органу; реалізація правоохоронної функції нерозривно пов'язана з діяльністю правоохоронного органу, його посадових та службових осіб, вона об'єктивується і розвивається як інтегрований показник професійної компетентності, володіння організаційними, спеціальними та правовими знаннями й покладає на державу важливу функцію із забезпечення професійного навчання та спеціальної підготовки майбутнього висококваліфікованого фахівця-правоохоронця, що оволодів відповідними теоретичними знаннями та практичними навичками, який психологічно готовий діяти в екстремальних умовах, знати як використовувати набуті знання з метою забезпечення охорони прав та свобод людини і громадянина, правового порядку та безпеки держави.

Визначено поняття «правоохоронні органи», як правового механізму забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, визначену та гарантовану державою систему гарантій, за допомогою яких забезпечуються і реалізується, у визначених формах і процедурах, охорона та захист прав, свобод і законних інтересів громадян.

В дисертації наголошено, на доктринальному визначенні поняття «адміністративно-правовий статус правоохоронного органу», під яким автор розуміє комплексну цілісну законодавчу систему, що визначає юридичне положення правоохоронного органу, структура якого утворює сукупність закріплених спеціальних ознак, що передбачає реалізацію необхідних для виконання, покладених на цей орган завдань і функцій держав.

Обґрунтовуються напрями підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів в умовах дії режиму воєнного стану та післявоєнній розбудові України, до яких віднесено: 1) удосконалення нормативно-правової бази, що потребує прийняття спеціального закону, який би визначив систему правоохоронних органів та регламентував їх правоохоронну діяльність. 2)

залучення висококваліфікованих вітчизняних та зарубіжних спеціалістів, а також фінансових і матеріальних ресурсів у зв'язку із розмінуванням значної території України, що потребує прийняття відповідних нормативно-правових актів та укладання міжнародних угод із країнами-партнерами; 3) підготовку висококваліфікованих працівників досудового розслідування щодо вчинених російськими військами, злочинів як проти мирного населення, так і проти військовослужбовців Збройних Сил України, кримінальних правопорушень, вчинених колаборантами, у тому числі в засобах масової інформації, зокрема в мережі Інтернет та відкритих мережах; 4) встановлення всіх обставин, які підлягають доказуванню при незаконному перетині кордону України після 24 лютого 2022 року, запровадження нового виду юридичної відповідальності; 5) боротьба із організованою злочинністю, корупцією у сфері охорони здоров'я, пов'язаною із недоброчесністю окремих лікарів та медичних працівників під час лікування чи/або протезування військовослужбовців Збройних Сил України, правоохоронців, як учасників війни, потребує дієвих кроків не тільки від правоохоронних органів, але й інших органів влади в цілому.

Запропоновано структуру стандартів забезпечення діяльності правоохоронних органів в якій виражені стандарти реалізації правоохоронними органами своїх функцій, яка передбачає дії детерміновані правоохоронцем, включає такі елементи: а) виконує обов'язки відповідно до закону; б) діє чесно, неупереджено і з гідністю; в) зобов'язаний при будь-яких обставинах не виконувати або ухилятися від наказів або інструкцій, що припускають заходи катування й інші форми нелюдського або принижуючого поводження; г) несе особисту відповідальність за свої протиправні дії або бездіяльність; д) зберігає інформацію отриману під час служби, яка не підлягає оголошенню відповідно до закону; є) має право на активну моральну і фізичну підтримку суспільства, якому він служить, за умови, що діє відповідно до положень закону.

Запропоновано науковий підхід щодо ретроспективного аналізу формування парадигми реформування правоохоронних органів України, яка за період незалежності української держави пройшла чотири етапи свого

становлення.

Обґрунтовано необхідність внесення змін та доповнень до чинного законодавства в частині удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів України, які є цікавими але не позбавленні дискусійності.

Вказані положення наукової новизни можуть бути використані для проведення наукових досліджень, удосконалення чинного законодавства, особливо тієї його частини, яка стосується організації та функціонування правоохоронних органів.

Повнота викладу основних результатів дисертації в наукових фахових виданнях. Основні теоретичні висновки та практичні рекомендації, що містяться у дисертації, викладені в 24 наукових статтях, з яких 15 опубліковано у фахових виданнях України з юридичних наук, 4 – у наукових періодичних виданнях іноземних держав, з яких 5 – включено до наукометричних баз даних Web of Science, та 8 тезах доповідей і повідомлень на науково-практичних конференціях

Основні висновки і рекомендації, отримані в процесі здійснення дослідження, знайшли відображення у наукових публікаціях.

Дисертаційне дослідження виконане автором самостійно з використанням останніх досягнень теорії адміністративного права. Усі сформульовані в ньому положення, висновки та пропозиції обґрунтовані на основі особистих досліджень автора. Автором для аргументації власних положень і висновків використовувалися напрацювання інших учених, на які обов'язково робилися посилання.

Зміст реферату ідентичний основним положенням дисертації. Дисертацію та реферат оформлено відповідно до вимог, встановлених МОН України. Встановлюючи значущість для науки і практики результатів дослідження, проведеного Ю.А. Голодником, варто вказати, що воно вирішує наукову проблему, оскільки результати роботи поглиблюють існуючі уявлення про правову природу, сутність та особливості адміністративно-правового

забезпечення діяльності правоохоронних органів й можуть бути основою для подальших наукових досліджень з відповідної проблематики, а також містить висновки та пропозиції, що можуть бути використані для вдосконалення чинного та перспективного адміністративного законодавства, яке регулює зазначену діяльність. Матеріали дисертаційного дослідження можуть використовуватись при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи України», «Актуальні проблеми діяльності правоохоронних органів України у закладах вищої освіти, де реалізуються освітньо-професійні програми D 8 та K9 другого та третього рівня вищої освіти.

Дискусійні положення дисертаційного дослідження. Дослідження присвячене актуальній проблемі функціонування правоохоронної системи в умовах реформування та безпекових викликів, проте загальний аналіз представленої праці дає підстави для виокремлення низки концептуальних неузгодженостей, що потребують додаткового пояснення.

1. Оцінюючи науковий доробок автора у межах підрозділу 1.2 «Поняття та структура адміністративно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів» дозволяє висловити наступні зауваження та рекомендації, що мають дискусійний характер: по-перше, при визначенні сутності «адміністративно-правового забезпечення» автор посилається на сукупність владно-правових, організаційних форм та методів, проте у тексті спостерігається певна термінологічна конкуренція між поняттями «правове регулювання», «адміністративно-правовий механізм» та власне «забезпечення». Слід зазначити, що здобувачу варто було б чіткіше розмежувати ці категорії, оскільки «забезпечення» у спеціальності 12.00.07 зазвичай розглядається як ширша система, що створює умови для функціонування органу, тоді як «регулювання» є лише одним із її інструментальних складників. По-друге, запропонована автором структура адміністративно-правового забезпечення, яка включає об'єкти, суб'єкти, норми та відносини, викликає методологічне питання: чи можуть суб'єкти та об'єкти бути елементами самого забезпечення, чи вони є зовнішніми чинниками, на які цей процес спрямований. Доцільно

було б уточнити авторську позицію щодо включення суб'єктів (правоохоронних органів) до складу інструментарію забезпечення.

2. Вивчення підрозділу 1.3 «Принципи адміністративно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів України» підтверджує ґрунтовність дослідження автору, якому вдалося поєднати класичні теорії управління з сучасними європейськими стандартами та практикою ЄСПЛ. Разом із тим, здобувачу варто було б чіткіше акцентувати увагу на трансформації загальноправових засад у конкретні інструменти забезпечення саме в межах спеціальності 12.00.07, зокрема крізь призму інформаційного та фінансового складників. По-друге, запропоновані автором нові принципи (довіри, доступу до ІТ, конфіденційності) потребують додаткового теоретичного обґрунтування щодо їхнього ієрархічного співвідношення з уже закріпленими нормативними засадами, аби уникнути дублювання змісту принципу верховенства права. По-третє, доцільно посилити аналіз механізмів реалізації міжнародних стандартів у національному законодавстві в умовах правового режиму воєнного стану, збалансувавши принципи гласності та необхідної конфіденційності.

3. Аналіз підрозділу 2.3 «Правоохоронні органи в механізмі забезпечення прав і законних інтересів громадян» підтверджує ґрунтовність дослідження ролі правоохоронної системи як ключового гаранта безпеки особи та держави. Автор слушно розглядає ці органи крізь призму публічного управління, проте для посилення роботи пропонуються такі міркування. По-перше, авторське визначення механізму забезпечення прав як «системи гарантій» доцільно було розширити в межах спеціальності 12.00.07, додавши до його складу адміністративні процедури та правові засоби, що забезпечують динаміку цього процесу. По-друге, потребує чіткішого розмежування діяльність органів щодо «забезпечення» (превенція та створення умов) та «захисту» (реагування на порушення), оскільки ці функції мають різну адміністративно-правову природу, а їх диференціація дозволила б чіткіше окреслити межі повноважень правоохоронних органів у досліджуваній сфері.

4. Розгляд змісту підрозділу 3.2 «Особливості адміністративно-правового статусу правоохоронних органів України в умовах режиму воєнного стану» дозволяє сформулювати такі міркування. По-перше, при розгляді специфіки адміністративно-правового статусу правоохоронних органів в умовах воєнного стану, здобувачу доцільно було б чіткіше розмежувати його стабільні елементи та екстраординарні (тимчасові) повноваження, що виникають виключно на період дії особливого правового режиму. По-друге, попри ґрунтовну класифікацію органів за суб'єктами підпорядкування, в межах спеціальності 12.00.07 варто було б глибше розкрити трансформацію саме процесуального складника – зокрема, специфіку адміністративних процедур реалізації прав та обов'язків працівників. По-третє, додаткової аргументації потребує механізм адміністративно-правової координації та взаємодії органів різної відомчої належності (наприклад, СБУ та Нацполіції) під час виконання спільних завдань оборони, що є визначальним для розуміння цілісності їхнього статусу в особливий період.

5. Оцінка викладених у підрозділі 3.3 теоретичних положень щодо ролі публічного контролю у забезпеченні законності діяльності правоохоронної системи дозволяє сформулювати низку зауважень, що мають дискусійний характер. По-перше, авторське визначення «публічного контролю» як системи форм забезпечення прав потребує чіткішого розмежування з категоріями «державного» та «громадського» контролю в межах спеціальності 12.00.07. Варто уточнити, чи є публічний контроль інтегративною категорією, що об'єднує ці складники. По-друге, акцентуючи увагу на судовому контролі та Омбудсмені, здобувач залишив поза аналізом специфіку контролю з боку міжнародних інституцій та спеціалізованих антикорупційних органів, що суттєво впливає на сучасне забезпечення діяльності правоохоронців. По-третє, доцільно глибше обґрунтувати розмежування «контролю» та «нагляду» (зокрема прокурорського), зважаючи на їхню різну адміністративно-правову природу.

В цілому зазначені зауваження не впливають на позитивну оцінку

виконаної роботи і характеризують її новаторський характер та складність об'єкту та предмету наукового аналізу, що викликає бажання дискутувати.

На підставі викладеного можна зробити наступний в и с н о в о к:

дисертація Голодника Юрія Андрійовича «Адміністративно-правове забезпечення діяльності правоохоронних органів» є завершеною самостійною працею, в якій отримано ряд нових науково обґрунтованих теоретичних результатів, що в сукупності вирішують важливу наукову проблему формування авторської концепції адміністративно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів України та має значення для розвитку науки адміністративного права. Дисертаційна робота відповідає вимогам Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2021 року № 1197, а її автор – Юрій Андрійович Голодник – заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Опонент:

завідувач кафедри

адміністративної діяльності ННІ № 3

Харківського національного

університету внутрішніх справ,

доктор юридичних наук, професор



Олена ДЖАФАРОВА