

До спеціалізованої вченої ради
К 26.503.01
у Науково-дослідному інституті
публічного права
03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, член-кореспондента НАПрН України Тищенка Миколи Марковича – на дисертацію Остапенко Інни Олегівни «Адміністративно-правовий статус начальника військового гарнізону в Україні», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертації обумовлюється рядом факторів. Складна суспільно-політична обстановка в Україні щодо підтримання бойової та мобілізаційної готовності Збройних Сил України та інших військових формувань на рівні, що гарантує адекватне реагування на загрози національній безпеці держави, істотно збільшує необхідність підвищення ефективності управління військовими формуваннями на місцевому рівні, зокрема і через удосконалення адміністративно-правового статусу начальника військового гарнізону.

В умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України проводиться стрімке реформування Збройних Сил України відповідно до стандартів НАТО. Вирішення цих завдань потребує, у першу чергу, значних змін у діяльності первинної ланки військово-адміністративного поділу України – її військового гарнізону, та удосконалення адміністративно-правових засад діяльності начальника військового гарнізону. Адже рівень забезпечення національної безпеки України залежить насамперед від ефективності функціонування відповідних адміністративно-правових структур гарнізону на місцях, чіткого розподілу відповідальності й повноважень у визначених сферах діяльності та налагодженої взаємодії між ними.

Визначення та вдосконалення адміністративно-правового статусу начальника військового гарнізону дозволить підвищити ефективність оборони гарнізону та держави в цілому, виконання загальногарнізонних заходів адміністративно-правовими структурами гарнізону, а також сприятиме досягненню євроатлантичних стандартів військової служби в Україні.

З огляду на викладене, наукове дослідження адміністративно-правового статусу начальника військового гарнізону набуває особливого значення та актуальності як з теоретичної, так і з практичної точок зору.

Тема дисертаційного дослідження сформульована відповідно до положень Закону України від 18 березня 2004 року № 1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; Указу Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», Державної комплексної програми реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 року, затвердженої указом Президента України від 02 вересня 2013 року № 479 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02 вересня 2013 року «Про державну комплексну програму реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 року»; Річної національної програми під егідою Комісії Україна-НАТО, затвердженої Указом Президента України № 547/2016 від 07 грудня 2016 року; рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 року «Про заходи щодо підвищення ефективності планування в секторі безпеки і оборони» та відповідає Пріоритетним напрямам наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на період 2016-2019 років, схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 23 лютого 2016 року (протокол № 2), комплексним науково-дослідним темам Харківського національного університету внутрішніх справ: «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (номер державної реєстрації 0113U008197), «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (номер державної реєстрації 0113U008189).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій. Мета дисертації відповідає обраній автором темі дослідження та полягає в тому, щоб шляхом комплексного аналізу наукових положень адміністративного права та врахування результатів практичної діяльності визначити адміністративно-правовий статус начальника військового гарнізону як суб'єкта військового управління, а також сформулювати науково обґрунтовані рекомендації та пропозиції щодо його удосконалення. У свою чергу, поставлені дослідницькі завдання відповідають заявленій меті та забезпечують висвітлення основних аспектів обраної теми дисертації.

Наукові положення та висновки, що викладені у дисертаційній роботі, мають високий рівень обґрунтованості, що підтверджується ретельним вивченням та глибоким аналізом національних і зарубіжних наукових джерел, вітчизняної та міжнародної нормативних баз, перевіркою розробок на основі апробації на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях, шляхом впровадження у практичну діяльність начальника Вінницького гарнізону. Глибина та достовірність результатів дисертаційного дослідження базуються на досконалому володінні автором сукупністю методів та прийомів наукового пізнання, які обрані із врахуванням визначеної мети та сформульованих завдань відповідно об'єкту та предмету дослідження, серед яких: історично-правовий та діалектичний методи (підрозділ 1.1), логіко-семантичний та метод наукових абстракцій (розділи 1 - 3), індуктивний метод (підрозділ 2.1), методи класифікації, групування, системно-структурний, системно-функціональний методи (розділи 1 – 2; підрозділ 3.2), формально-юридичний метод (розділ 2); статистичний, порівняльно-правовий, структурно-логічний та компаративний методи (підрозділи 2.3, 3.1).

Науково-теоретичне підґрунтя склали наукові праці вітчизняних та зарубіжних фахівців у галузі загальної теорії держави та права, адміністративного права, військової адміністрації, військового управління та інших галузевих правових наук. Висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України та законів України, галузевих нормативно-правових актах

Міністерства оборони України та інших військових формувань, утворених відповідно до законодавства. Дисертант звертався також до законодавства окремих країн НАТО (США, Федеративна республіка Німеччина, Франція), досвід яких, зважаючи на предмет дослідження, може бути використано в Україні. Інформаційну базу дослідження склали також матеріали Міністерства оборони України, засобів масової інформації з питань правового регулювання військової сфери, а також інформація та особистий досвід, набуті дисертантом за час роботи у військовому гарнізоні.

Дисертація, запропонована Остапенко І. О., характеризується системним підходом до предмету дослідження. Структура повністю відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі завдання, визначені автором, та складається із вступу, трьох розділів, нерозривно пов'язаних між собою, висновків, списку використаних джерел та додатків.

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів. Наукова новизна полягає в тому, що робота є одним з перших досліджень, пов'язаних з визначенням адміністративно-правового статусу начальника військового гарнізону як суб'єкта військового управління. У результаті проведеного дослідження автором сформульовано низку наукових положень та висновків, які в сукупності можуть значно розширити та поглибити знання з ряду актуальних проблем реалізації адміністративно-правового статусу начальника військового гарнізону.

Особлива увага дисертантом приділена формулюванню загального розуміння функціонування військового гарнізону як об'єкту управління. Слід відзначити внесок автора у формулюванні поняття «військовий гарнізон», яке запропоновано визначити як об'єкт адміністративно-територіального військового управління, до якого входять різні за побудовою і специфікою діяльності організаційні елементи (адміністративно-правові структури), що мають свої органи управління, спільно реалізують цілі та завдання і діють на основі певних правил та процедур, закріплених нормами адміністративного права (с. 43). Цікавою є позиція, у якій дисертант всіх суб'єктів, що здійснюють

управління в гарнізоні, розподіляє на три рівні управління військовим гарнізоном (вищий, середній, нижчий) та виконавчий рівень (с. 46 - 47).

Автором обґрунтовано наукову позицію щодо змісту поняття «адміністративно-правовий статус начальника військового гарнізону» під яким пропонується розуміти врегульоване нормами права його становище як посадової особи в системі військового управління, що визначає роль, місце і значення начальника військового гарнізону в суспільних відносинах, які виникають під час здійснення управлінської діяльності в гарнізоні, та включає права, обов'язки, гарантії, правообмеження і відповідальність (с. 67). Саме така концепція покладена в основу побудови роботи, у якій послідовно проаналізовано елементи адміністративно-правового статусу начальника військового гарнізону та запропоновано напрями удосконалення такого статусу. Доведено, що адміністративно-правовий статус начальника військового гарнізону визначається змістом його управлінської діяльності в гарнізоні та ступенем впливу на окремі адміністративно-правові структури гарнізону з питань організації та виконання загальногарнізонних завдань.

Дисертантом цілком повно й докладно розглянуто коло нормативно-правових актів, які створюють певну структуру адміністративно-правового регулювання діяльності начальника військового гарнізону. Встановлено, що правове регулювання суспільних відносин, які виникають під час здійснення управлінської діяльності начальника військового гарнізону, здійснюється на основі Конституції України, законів України, статутів Збройних Сил України, міжнародних договорів, що регулюють відносини в оборонній сфері, підзаконних нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, актів військового управління начальника Генерального штабу Збройних Сил України, командувачів (начальників штабів) видів військ Збройних Сил України, командувачів військ (начальників штабів) оперативних командувань, командирів (начальників) територіальних (регіональних) управлінь військових формувань, утворених відповідно до законів України з питань, які визначають

управлінську діяльність у межах військово-територіальної одиниці (гарнізону) (с. 72 - 73).

Розкрито права та обов'язки начальника військового гарнізону, якими він наділений відповідно до займаної посади. Зазначено, що права та обов'язки начальника гарнізону є найважливішими складовими його адміністративно-правового статусу та становлять його особливість, визначають його положення в гарнізоні у порівнянні з іншими військовими посадовими особами; виникають і реалізуються у сфері військового управління в гарнізоні та виступають основою його адміністративної правосуб'єктності.

Заслуговує на увагу авторський підхід щодо визначення переліку послідовних дій, які складають процедуру прийняття адміністративно-правового акту начальника військового гарнізону. Дисертантом запропоновано наступні стадії його прийняття: 1) встановлення необхідності видання акта; 2) підготовка проекту акта; 3) погодження проекту акта; 4) прийняття акта; 5) реєстрація акта; 6) доведення акта до адресатів; 7) контроль за виконанням акта (с. 108 - 112). Це дало змогу комплексно підійти до аналізу форм реалізації повноважень начальника військового гарнізону в Україні.

Дисертантом здійснено розподіл гарантій реалізації адміністративно-правового статусу начальника військового гарнізону на конституційні (загальногромадянські), які він має як повноправний громадянин, та військово-службові, зумовлені наявністю у начальника гарнізону владно-управлінських функцій. При цьому автором зроблено акцент на тому, що законом передбачена розгалужена система гарантій діяльності начальника військового гарнізону. Однак, на сьогоднішній день деякі з них мають дуже низький рівень забезпечення в практичній діяльності. Цілком логічно дисертантом розглянуто досвід найбільш розвинених держав-членів НАТО (США, Федеративна республіка Німеччина, Франція), який має сприяти виробленню та утвердженню власних сучасних стандартів у військовій сфері нашої держави щодо соціальної захищеності військовослужбовців (с. 125 - 129).

Дисертантом охарактеризовано правообмеження, що встановлені для

начальника військового гарнізону, та визначено їх як сукупність закріплених у чинному законодавстві й обумовлених специфікою військової служби заборон, спрямованих на обмеження правових можливостей начальника військового гарнізону з метою недопущення можливого протиправного використання наданих йому владних повноважень та авторитету військової служби (с. 133).

Автор справедливо підкреслює, що Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України чітко закріпив відповідальність начальника гарнізону у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням обов'язків начальника гарнізону, доручених йому за посадою, а саме: за підтримання військової дисципліни, організацію несення гарнізонної та вартової служб, за виконання заходів з бойової та мобілізаційної готовності гарнізону, які пов'язані з виконанням загальногарнізонних заходів, забезпечення необхідних умов для повсякденного життя та підготовки військових частин Збройних Сил України, проведення гарнізонних заходів за їх участю, стан екологічної безпеки та пожежної безпеки гарнізону, взаємодію з представниками центрального органу виконавчої влади з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (с. 150 - 151).

Цікавою є позиція дисертанта, у якій обґрунтовується необхідність розширити повноваження начальника військового гарнізону та закріпити нові пріоритетні напрями його діяльності в умовах інтеграції до євроатлантичного безпекового простору, серед яких: а) право складати та направляти до суду протоколи про військові адміністративні правопорушення у разі наявності відповідних підстав у розрізі статей глави 13-Б Кодексу України про адміністративні правопорушення; б) удосконалення системи військового управління адміністративно-правовими структурами гарнізону; в) ліквідація наслідків вибухів і пожеж на військових складах, а також бойових дій в районах проведення антитерористичної операції; г) запровадження спільної підготовки адміністративно-правовими структурами військового гарнізону та забезпечення їх взаємосумісності при виконанні завдань у межах гарнізону; д) підвищення ефективності функціонування системи підготовки (перепідготовки) і

кваліфікації військових фахівців гарнізону; е) співпраця з НАТО в контексті здійснення аналізу та вироблення заходів із протидії проявам гібридної війни (с. 175 - 187). Автором наголошується, що розширення повноважень начальника військового гарнізону дозволить підвищити ефективність виконання загальногарнізонних заходів, оборони гарнізону та держави в цілому, а також сприятиме досягненню євроатлантичних стандартів військової служби в Україні.

З метою вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності начальника військового гарнізону автором запропоновано новий алгоритм роботи начальника військового гарнізону з питань планування загальногарнізонних заходів за участю військ.

Дисертантом зазначено, що забезпечення законності та дисципліни здійснюється за допомогою різних адміністративно-правових способів, до яких віднесено контроль, нагляд та розгляд звернень громадян. Автором виокремлено ряд дій, які необхідно здійснити, для ефективного функціонування системи контролю у військовому гарнізоні (с. 207 - 208).

Теоретичну і практичну цінність мають висновки дисертанта щодо включення до складу військового гарнізону правоохоронного органу з військовим статусом – Військової поліції – для удосконалення організації забезпечення правопорядку і законності у Збройних Силах України, правоохоронних органах спеціального призначення та інших військових формуваннях у межах гарнізону (с. 193 - 195).

У роботі містяться й інші слушні висновки, пропозиції та рекомендації, спрямовані на визначення та удосконалення адміністративно-правового статусу начальника військового гарнізону.

Викладене дозволяє визначити, що дисертація Остапенко І. О., має наукову новизну, яка полягає у визначенні адміністративно-правового статусу начальника військового гарнізону в Україні, а також у розробленні практичних рекомендацій щодо його удосконалення. Дисертантом на основі значного наукового та правового матеріалу сформульовано пропозиції щодо внесення

змін і доповнень до Закону України «Про статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України» та Кодексу України про адміністративні правопорушення з питань розширення повноважень начальника військового гарнізону.

Практичне значення одержаних результатів в теоретичній і практичній сферах обумовлюється тим, що сформульовані й обґрунтовані в дисертації висновки та пропозиції впроваджені та можуть бути використані у науково-дослідній сфері, правотворчості, правозастосовній діяльності, навчальному процесі та правовиховній сфері.

Повнота викладення основних результатів дисертації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження викладено у п'яти наукових статтях, чотири з яких опубліковано у наукових фахових виданнях України і одна – у науковому періодичному виданні іншої держави, п'яти тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях та одній доповіді на «круглому столі».

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату. Автореферат дисертації Остапенко І. О. відображає зміст дисертаційного дослідження, його основні теоретичні і практичні положення, містить практичні рекомендації та пропозиції у сфері проблематики дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених МОН України вимог. Дисертаційна робота може слугувати базою для подальшого вивчення проблем адміністративно права та військового управління.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Поряд з викладеним, в рецензованій дисертації є положення, які сприймаються неоднозначно, видаються суперечливими або потребують додаткового обґрунтування.

1. Так, у підрозділі 1.1. «Військовий гарнізон як об'єкт управління» наголошено на тому, що управління в гарнізоні є переважно внутрішньосистемним. Зазначено, що у внутрішньосистемному управлінні органи військового управління та їх посадові особи в одних випадках є

суб'єктами, в інших – об'єктами управління. Зазначена позиція не знайшла належного ступеню висвітлення у межах роботи, а тому, під час публічного захисту, хотілося б почути пояснення у яких випадках органи військового управління (посадові особи) виступають об'єктами, а в яких суб'єктами управління.

2. У підрозділі 2.3. «Гарантії реалізації адміністративно-правового статусу начальника військового гарнізону» дисертант слушно зауважує, що сьогодні в Україні начальник військового гарнізону (як й інші військовослужбовці) має дуже низький рівень соціальної захищеності у порівнянні з військовослужбовцями державами-членами НАТО. Тому бажано було б у дисертації запропонувати та розкрити шляхи його підвищення (зокрема грошового та пенсійного забезпечення).

3. У дисертаційному дослідженні автором використовуються поняття «військова службова особа» та «військова посадова особа» як синонімічні категорії. Зазначена позиція вбачається нам дискусійною та потребує додаткового пояснення під час публічного захисту.

4. У підрозділі 3.2. «Адміністративно-правове забезпечення законності та дисципліни у військовому гарнізоні» дисертант наголошує на необхідності реформування у встановленому порядку Військової служби правопорядку Збройних Сил України у Військову поліцію. На нашу думку, дана позиція є дискусійною, оскільки заснування Військової поліції передбачає створення спеціального незалежного правоохоронного органу для розслідування військових злочинів. Військова служба правопорядку, у свою чергу, підконтрольна Міністерству оборони України. У дисертаційній роботі не висвітлено позицію автора про підпорядкованість Військової поліції. Крім того, дисертант не пояснив, яким саме чином він пропонує здійснити механізм реформування. Тому під час публічного захисту хотілось би почути додаткові аргументи з цього приводу.

5. Цілком зрозуміло, що дисертаційна робота присвячена дослідженню адміністративно-правового статусу начальника військового

11

гарнізону в Україні. Однак вбачається, що дисертація дещо перевантажена детальним розглядом суто теоретичних питань.

Висловлені зауваження характеризують складність досліджених проблем, багато в чому мають дискусійний характер, а тому не впливають на загальну позитивну оцінку наукового дослідження.

На підставі викладеного можна зробити наступний **висновок**:

дисертація Остапенко Інни Олегівни «Адміністративно-правовий статус начальника військового гарнізону в Україні» є завершеною самостійною працею, в якій отримано ряд нових науково обґрунтованих теоретичних результатів, що в сукупності вирішують важливе наукове завдання і мають значення для подальшого розвитку науки адміністративного права. Дисертаційна робота відповідає вимогам пунктам 9 та 11 постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок присудження наукових ступенів» від 24 липня 2013 року № 567 щодо дисертацій, які подаються на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, а її автор – Остапенко Інна Олегівна – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

професор кафедри

адміністративного та інформаційного права

Інституту права та психології

Національного університету «Львівська політехніка»,

член-кореспондент НАПрН України

заслужений діяч науки і техніки України,

доктор юридичних наук, професор

М. М. Тищенко

*М. М. Тищенко
Висхідний коридор
114, Львівський національний університет*



Р. Б. Брилликовий