

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

**кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника
Плугатар Тетяни Анатоліївни на дисертацію Мальцева Віталія
Вікторовича на тему: «Організаційні та правові засади діяльності
Національної поліції України в умовах правового режиму
надзвичайного стану», подану на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і
процес; фінансове право; інформаційне право**

Суспільні відносини, що виникають під час правового режиму надзвичайного стану, є непротими з позицій правового регулювання, оскільки за умов природно-техногенних катастроф або соціально-політичних конфліктів у державі можуть складатися ситуації, за яких необхідно застосовувати надзвичайні форми й методи управління. Зокрема, у ситуаціях загрози безпеці особи, суспільства й держави може бути введено правовий режим надзвичайного стану, який передбачає істотне розширення повноважень органів виконавчої влади з одночасним звуженням правосуб'єктності фізичних осіб й організацій. В умовах сьогодення для України надзвичайно актуальним стало питання правового режиму надзвичайного стану й підтримання публічної безпеки та порядку під час його введення.

Одним із завдань Національної поліції України є допомога особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. Поліція, відповідно до покладених на неї завдань, сприяє забезпеченню правового режиму надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації в разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості.

Однак адміністративно-правове регулювання правового режиму надзвичайного стану в Україні, насамперед забезпечення його поліцією,

потребує вдосконалення. З огляду на досвід використання підрозділів поліції у внутрішньодержавних конфліктах, доцільним є визначення особливостей діяльності поліції під час запровадження правового режиму надзвичайного стану.

Наукові досягнення іноземних і вітчизняних учених у цій сфері сприяли становленню розуміння змісту адміністративно-правового режиму надзвичайного стану та шляхів його подальшого розвитку.

З огляду на зазначене вище, дисертаційне дослідження Мальцева В.В. «Організаційні та правові засади діяльності Національної поліції України в умовах правового режиму надзвичайного стану» є безумовно *актуальним* та своєчасним.

Про актуальність проведеного дослідження свідчить також його спрямованість на реалізацію основних завдань під час діяльності Національної поліції України в умовах правового режиму надзвичайного стану. Поряд з актуальністю теми дисертації, її теоретична й практична цінність простежується через зв'язок змісту роботи з *науковими програмами, планами та темами*. Дисертацію виконано відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015; Плану законодавчого забезпечення реформи в Україні, схваленої постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII; Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015; Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженої Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016; Концепції реформування та подальшого розвитку системи управління державою в умовах надзвичайного стану і в особливий період, затвердженої Указом Президента України від 25 вересня 2017 року № 283/2017; Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 року № 1023-р; Пріоритетних напрямів

розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затверджених постановою загальних зборів НАПрН України від 3 березня 2016 року; Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук на 2019–2023 роки, затверджених постановою президії НАН України від 30 січня 2019 року № 30 (п. 3.4.2.5); Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років, затвердженого наказом МВС України від 16 березня 2015 року № 275; Основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 роки, затверджених рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 26 грудня 2017 року (протокол № 28/1).

Надана на рецензування дисертаційна робота є однією з перших комплексних праць щодо організації та правових засад діяльності поліції в умовах правового режиму надзвичайного стану, у якій здійснено розгорнутий, послідовний і різноплановий аналіз сутності адміністративно-правового режиму надзвичайного стану. Конкретний внесок дисертанта в наукове розроблення зазначених положень полягає в обґрунтуванні пропозицій і рекомендацій, що містять елементи наукової новизни, мають теоретичне та практичне значення для забезпечення поліцією адміністративно-правового режиму надзвичайного стану.

Автором чітко та послідовно сформульовані мета та задачі дослідження. Їх постановка та обґрунтованість дозволяють розкрити основний зміст теми. Об'єкт і предмет дисертації визначені відповідно до вимог МОН України та дозволяють всебічно проаналізувати поставлену проблему.

Необхідно відзначити, що зміст дисертації відбиває логіку мети та предмета дослідження. Він передбачає аналіз теоретичних і практичних проблем організації діяльності Національної поліції України в умовах правового режиму надзвичайного стану. Загалом, дисертація

характеризується ознакою єдності змісту. Позиції, які формулює та відстоює автор роботи, ґрунтуються на останніх досягненнях правової науки.

Заслуговує на увагу *інформаційна та емпірична основа* дисертації, яку складають систематизовані дані державної та відомчої статистичної звітності за 2015–2018 роки в умовах введення правового режиму надзвичайного стану; офіційні звіти, інформаційні листи й аналітичні довідки МВС України, Національної поліції України; Державної служби України з надзвичайних ситуацій; результати анкетування 420 поліцейських територіальних органів ГУНП у м. Києві та Київській області.

Теоретичним підґрунтям стали наукові надбання теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права, інших галузевих правових наук, сформульовані у роботах як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, енциклопедична юридична література.

У процесі підготовки дисертації автор піддав науковому аналізу значну кількість літературних, законодавчих і спеціальних джерел, добре засвоїв теоретичне надбання, що стосується теми дослідження, вільно оперує категоріями та поняттями, які вироблені юридичною наукою, звертається до праць вчених із суміжних галузей права.

Ступінь обґрунтованості висновків, пропозицій та рекомендацій, сформульованих у дисертації, та їх достовірність. Аналіз дисертації показує, що дисертант керується встановленими стандартами й ретельно виконує рекомендації та вимоги, які передбачені до виконання кандидатських дисертацій, дотримується обраної методології й методів дослідження, органічно пов'язуючи основні положення наукової роботи з напрацьованим теоретичним і емпіричним матеріалом, аналізом адміністративного законодавства, адміністративного права, а також іншими галузями правознавства. Зміст вивчених матеріалів дисертації, автореферату і публікацій здобувача свідчить про його творчу підготовленість, наукову компетентність і володіння відповідним комплексом методів наукового пізнання та їх інструментарієм.

Узагальнений в роботі теоретичний та нормативний матеріал аналізується з використанням вираженого методологічного апарату, який включає як загальнонаукові, так і конкретні наукові методи пізнання, зокрема: діалектичний, системно-функціональний; порівняльно-правовий; логіко-семантичний аналіз; узагальнення; аналізу й синтезу; конкретизації та інші методи пізнання процесів і явищ. За текстом дисертаційного дослідження можна зробити висновок, що дисертант вдало використовує зазначені методи та демонструє наявність навичок творчого наукового дослідження.

Високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлений також використанням численних наукових праць фахівців у галузі загальної теорії держави і права, теорії управління, адміністративного, конституційного, цивільного права, інших галузевих правових наук.

Викладені в дисертації погляди автора на організаційні та правові засади діяльності Національної поліції України в умовах правового режиму надзвичайного стану є достатньо обґрунтовані, зроблені висновки та визначені поняття мають відповідний ступінь наукової новизни. Всебічність зробленого аналізу підтверджується значною кількістю використаних автором наукових, інформаційних та правових джерел.

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань. За допомогою чітких визначень понять, класифікацій тощо автору вдалося досить аргументовано висловити свою думку щодо наявних на сьогодні дискусійних питань у сфері діяльності Національної поліції України в умовах правового режиму надзвичайного стану.

Переходячи до оцінки основних положень і висновків дисертації, варто зазначити, що в роботі порушені нерозроблені раніше наукові та практичні задачі, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити конструктивні пропозиції. На особливу увагу заслуговує ціла низка положень, висновків, рекомендацій та пропозицій, викладених в дисертації,

які найбільш наочно демонструють її наукову новизну, теоретичну та практичну значущість.

Так, не можна не погодитися з висновком автора про те, що надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який передбачає обмеження встановлених Конституцією України й іншими законами прав громадян та організацій, покладання на них додаткових обов'язків, а також особливий порядок діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування. Створюваний унаслідок введення надзвичайного стану правовий порядок сприяє усуненню обставин, які є факторами загрози, відновлення законності, правопорядку, нормалізації надзвичайної ситуації. Правовим підґрунтям інституту надзвичайного стану є норми ст. 64, 83, 157 Конституції України, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», положення деяких інших законів. На думку дисертанта, наявність відповідного закону та закріплення правових підстав введення надзвичайного стану в Конституції України є свідченням значущості цього інституту для країни (стор. 32-33).

Автор вдало виокремив ознаки режиму надзвичайного стану: особливий порядок діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; тимчасовість (вводиться на суворо визначений строк – 30 діб на всій території України, не більш як 60 діб в окремих її місцевостях, у деяких випадках може бути подовжений Президентом України, але не більше як на 30 діб); спеціальні умови введення – режим вводять у разі виникнення надзвичайних ситуацій та інших факторів небезпеки, що передбачені в Законі й урегулювання яких без застосування надзвичайних засобів неможливе; спеціальна процедура введення правового режиму – в Україні або в окремих її місцевостях вводиться тільки Указом Президента України, що підлягає обов'язковому затвердженню Верховною Радою України; здійснення перерозподілу владних повноважень, розширення компетенції органів державної влади, що відповідальні за реалізацію режиму надзвичайного стану; відповідне

обмеження правового статусу особи, коли в умовах дії режиму застосовують заходи щодо обмеження прав і свобод людини й громадянина (стор. 57).

Заслуговує на увагу точка зору здобувача стосовно того, що режим надзвичайного стану варто розглядати як певну систему, спрямовану на ліквідацію надзвичайного стану. Система забезпечення режиму надзвичайного стану умовно охоплює три складові (підсистеми): нормативну, організаційну та матеріальну (стор. 60).

Цілком слушно автор акцентує увагу на тому, що організація взаємодії забезпечується на таких рівнях: регіональному: між відповідними органами Головного управління Національної поліції та міжрегіональними територіальними органами Національної поліції України (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь); місцевому: між відокремленими підрозділами міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України та відокремленими підрозділами Головного управління Національної поліції (стор. 100).

Дисертант справедливо зауважує, що найефективнішим способом взаємодії територіальних і міжрегіональних підрозділів Національної поліції є створення спеціалізованих, постійних оперативних груп у підрозділах Національної поліції, які здійснювали б свою роботу з моменту введення надзвичайного стану аж до ліквідації наслідків. Склад групи залежить від підстав та умов уведення надзвичайного стану й інших обставин, проте до складу групи завжди мають входити представники всіх підрозділів Національної поліції. Для виконання окремих завдань до їхнього складу можуть залучатися й представники інших відомств (стор. 119).

Слушним є твердження автора щодо необхідності підвищення ефективності організації діяльності Національної поліції з метою забезпечення адміністративно-правового режиму публічного порядку в умовах режиму надзвичайного стану шляхом обов'язкового проведення регулярних широкомасштабних тактичних навчань за діянням підрозділів, спрямованих на відпрацювання взаємодії та координації під час виконання

службових завдань. До основних форм взаємодії належать такі: обмін інформацією; спільний розгляд й обговорення актуальних питань діяльності, планування заходів; виконання ухвалених рішень і запланованих заходів; погоджене розміщення сил та засобів під час проведення спеціальних заходів, а також спільний контроль за здійсненням ухвалених рішень і підбиття підсумків спільної роботи (стор. 138-139).

В результаті наукового пошуку здобувач приходить до висновку про те, що забезпечення адміністративно-правового режиму перебування іноземців та осіб без громадянства безпосередньо залежить від безпеки державного кордону й дотримання встановленого міграційного режиму. Слід констатувати, що не розроблено прозорих і чітких процедур та механізмів встановлення правового статусу осіб, що потребують додаткового захисту, вимушених мігрантів і біженців. Крім того, нагальною є проблема розвитку взаємодії між Державною міграційною службою України, Державною прикордонною службою України та Національною поліцією України з питань протидії неконтрольованій міграції (стор. 159)

Здобувач поділяє думку вчених-адміністративістів, які вважають, що адміністративно-правовий режим у сфері дорожнього руху становить передбачену законодавством модель належної поведінки громадян, юридичних і посадових осіб, а також порядок реалізації ними своїх прав і повноважень у сфері дорожнього руху в інтересах безпеки, з одного боку, й виконання функціональних обов'язків – з іншого. Адміністративно-правовий режим забезпечують шляхом встановлення не тільки спеціальних правил, що передбачають детальну регламентацію діяльності суб'єктів та об'єктів управління, а й механізму державного нагляду і контролю за його дотриманням. Адміністративно-правовий режим є предметом правоохоронної діяльності, визначає зміст її адміністративної правосуб'єктності (стор. 163).

Водночас, у рецензованій роботі є певні твердження та висновки, що викликають сумніви й можуть слугувати підґрунтям дискусії під час захисту дисертації. Зокрема:

1. Хоча запропоноване дисертантом оформлення роботи у цілому заслуговує позитивної оцінки, слід все ж вказати, що з урахуванням логіки обраної для дослідження теми, у підрозділі 1.1 першого розділу дисертації «Соціально-правова природа правового режиму надзвичайного стану» доцільно було б більше приділити увагу історії нормативно-правового регулювання діяльності Національної поліції України в умовах правового режиму надзвичайного стану, з метою з'ясування процесу становлення даного інституту і передумов запровадження існуючих на сьогодні засад діяльності Національної поліції України в умовах правового режиму надзвичайного стану.

2. На с. 44 дисертації автор зазначає, що тимчасовому спеціальному органу управління територією, на якій введено надзвичайний стан, може бути передано цілком або частково повноваження органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, що діють на території, на якій введено надзвичайний стан. Керівника тимчасового спеціального органу управління призначає Президент України. Водночас, незрозумілим залишається питання щодо правового статусу та законодавчо визначених повноважень такого органу.

3. На с. 57 дисертації автор цілком слушно зауважує, що з-поміж ознак режиму надзвичайного стану слід виокремити такі: особливий порядок діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; тимчасовість; спеціальні умови введення; спеціальна процедура введення правового режиму; здійснення перерозподілу владних повноважень, розширення компетенції органів державної влади, що відповідальні за реалізацію режиму надзвичайного стану; відповідне обмеження правового статусу особи. Водночас, не всі перераховані вище елементи були на достатньому рівні досліджені в

дисертації. Зокрема, недостатньо було приділено уваги характеристиці особливого порядку діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій.

4. Підрозділ 2.3. дисертації присвячено взаємодії територіальних і міжрегіональних територіальних органів Національної поліції у випадку введення правового режиму надзвичайного стану. Водночас, поза увагою автора залишилось питання взаємодії з іншими центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується через Міністра внутрішніх справ України, зокрема, Державною службою України з надзвичайних ситуацій.

5. На с. 119 автор відзначає, що найефективнішим способом взаємодії територіальних і міжрегіональних підрозділів Національної поліції є створення спеціалізованих, постійних оперативних груп у підрозділах Національної поліції, які здійснювали б свою роботу з моменту введення надзвичайного стану до ліквідації наслідків. Склад групи залежить від підстав та умов уведення надзвичайного стану й інших обставин, проте до складу групи завжди мають входити представники всіх підрозділів Національної поліції. Однак, під час публічного захисту хотілось би почути, яка саме мета створення таких груп.

6. На с. 166 дисертант визначає, що Національна поліція України є головним органом, на який покладено забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні, що належить до системи Міністерства внутрішніх справ України. Водночас, із тексту дисертації не зрозуміло, які саме підрозділи Національної поліції реалізують ці функції, в тому числі під час правового режиму надзвичайного стану.

Однак, зазначені зауваження, у своїй більшості, мають переважно характер побажань і не впливають на позитивну оцінку дисертаційної роботи Мальцева В.В. Викладені міркування викликані інтересом до дисертаційного дослідження, новизною та актуальністю питань, що підняті автором. Розроблені в дисертації ідеї можуть бути базою для подальшого плідного

дослідження теми.

Теоретичні результати й наукові положення, які містяться в дисертації, характеризуються єдністю змісту і свідчать про особистий вклад дисертанта в науку адміністративного права. У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає в комплексному багаторівневому дослідженні адміністративно-правового режиму надзвичайного стану, який забезпечує поліція, а також окресленні напрямів удосконалення норм чинного законодавства, об'єднання та приведення до єдиного алгоритму теоретичних положень, які містять елементи наукової новизни та мають практичну значущість.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції впроваджені та використовуються у: науково-дослідній сфері – у межах подальшого розроблення теоретичних і практичних проблем діяльності поліції в умовах правового режиму надзвичайного стану; правотворчій діяльності – для вдосконалення положень законодавчих актів, що регулюють відносини, пов'язані з правовим режимом надзвичайного стану; правозастосуванні – для розроблення й удосконалення відомчих нормативно-правових актів з питань діяльності поліції в умовах правового режиму надзвичайного стану, підготовки методичних рекомендацій практичного спрямування; освітньому процесі – під час викладання та вивчення навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Поліцейська діяльність», «Організація роботи підрозділів превентивної діяльності Національної поліції».

Автореферат за змістом відповідає дисертаційній роботі, достатньою мірою відображає сутність і основні положення дисертації. Порухень щодо викладення матеріалу в дисертації та авторефераті не виявлено. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Структурно дослідження побудовано логічно, розділи і підрозділи взаємопов'язані між собою. Обрана структура дисертації дозволила автору

послідовно й системно проаналізувати широкий спектр питань, пов'язаних із організаційними та правовими засадами діяльності Національної поліції України в умовах правового режиму надзвичайного стану. Аналіз результатів кожного з підрозділів трьох розділів дисертаційної роботи свідчить про те, що вони достатньо повно викладені у 15 публікаціях, із яких 5 статей видані у наукових фахових виданнях з юридичних наук, затверджених МОН України, 1 – в зарубіжному виданні (Республіка Молдова) та 9 тез доповідей на науково-практичних конференціях.

Висновок щодо відповідності дисертації вимогам МОН України.

Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих у роботі положень ґрунтуються на глибокому опрацюванні літературних джерел за проблематикою дослідження. Загалом дисертація носить самостійний та оригінальний характер. У рецензованій роботі автором, на підставі аналізу доктринальних підходів, досліджено сутність, специфіку надзвичайного стану як правового інституту й правового режиму; виокремлено особливості правовідносин, що виникають в умовах дії правового режиму надзвичайного стану; з'ясовано та конкретизовано організаційну структуру системи управління поліцією в умовах адміністративно-правового режиму; встановлено роль і місце взаємодії територіальних та міжрегіональних територіальних органів поліції в разі введення правового режиму надзвичайного стану; розроблено пропозиції з удосконалення нормативно-правових актів, які регулюють відносини, що виникають в умовах дії правового режиму надзвичайного стану.

Охоплюючи в цілому основні наукові положення, викладені в дисертації та авторефераті, вважаємо, що автор на основі вивчення значного теоретичного і фактичного матеріалу щодо предмета дослідження, власного досвіду здійснив суттєвий внесок у теорію і практику адміністративного права, напрацював нові, самостійні та оригінальні теоретичні висновки й практичні рекомендації, які вирізняються чіткою структурою і творчим змістом дослідження та його виключно позитивним значенням.

Вивчення дисертаційного дослідження та його автореферату дає підстави стверджувати про ідентичність змісту автореферату й основних положень дисертації. Оформлення дисертаційного дослідження та автореферату зауважень не викликає.

Проведений аналіз дає підстави для висновку, що дисертація Мальцева Віталія Вікторовича на тему: «Організаційні та правові засади діяльності Національної поліції України в умовах правового режиму надзвичайного стану» відповідає вимогам, які ставляться до написання кандидатських дисертацій (п. 9, 11, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567), а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Учений секретар секретаріату Вченої ради
Державного науково-дослідного інституту
МВС України
кандидат юридичних наук, с.н.с.**

Підпис Т.А. Плугатар засвідчую.



Т.А. Плугатар