

В І Д З И В

офіційного опонента доктора юридичних наук, доцента Гаруста Юрія Віталійовича на дисертаційну роботу Костякова Ігоря Анатолійовича «Адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності в Україні», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність обраної теми

Дисертаційне дослідження І. А. Костякова присвячене актуальній проблемі сьогоденної правової науки – адміністративно-правовому регулюванню охоронної діяльності в Україні. Актуальність рецензованої роботи пов'язана з низкою проблем, обумовлених існуванням приватних та публічних суб'єктів охоронної діяльності. Так, сфера охоронної діяльності характеризується: відсутністю єдиного нормативно-правового акта, який має визначати концептуальні засади здійснення такої діяльності з чітким розподілом суб'єктів охорони та їх компетенції; низьким рівнем вимог до кадрового забезпечення суб'єктів здійснення охоронної діяльності; відсутністю процедур взаємодії між суб'єктами охоронної діяльності; неякісним правовим регулюванням контрольних процедур у сфері охорони; неузгодженістю правових норм, які визначають адміністративно-правове регулювання у вказаній сфері.

Дисертаційне дослідження І. А. Костякова є затребуваним як з позицій правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на удосконалення чинної нормативно-правової бази. Дисертант у своєму дослідженні обрав низку найактуальніших питань, пов'язаних з адміністративно-правовим регулюванням охоронної діяльності, понятійно-категоріальним апаратом, аналізом основних елементів механізму вказаного адміністративно-правового регулювання, узагальненням досвіду зарубіжних країн.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Робота, запропонована І. А. Костяковим, характеризується системним підходом до предмета дослідження. Структурно дисертація складається із вступу, трьох розділів, нерозривно пов'язаних між собою висновків, списку використаних джерел та додатків. Структура в цілому відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором. Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується також критичним аналізом наявних літературних джерел юридичного та методологічного спрямувань з проблематики адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні. Список літератури містить 228 джерел.

Високий ступінь вірогідності і наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено також використанням відповідних наукових методів – діалектичного, формально-догматичного, компаративного, системно-структурного та логіко-семантичного, методів аналізу та синтезу, індукції та дедукції тощо. Все це дозволило здобувачеві сформулювати ряд важливих наукових положень, висновків та рекомендацій.

Висновки, зроблені у дисертації, зокрема пропозиції стосовно удосконалення законодавства, що регулює охоронну діяльність загалом та визначає адміністративно-правове регулювання в зазначеній сфері зокрема, здатні покращити державну політику у досліджуваній сфері.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Положення дисертації ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора. Наукова новизна одержаних результатів дисертації полягає в тому, що робота є першим монографічним

дослідженням, в якому обґрунтовано комплексне уявлення про адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності публічного та приватного секторів охорони. Дисертантом проаналізовано значний масив спеціальної наукової правової літератури, присвяченої адміністративному праву, публічному адмініструванню, іншим суміжним галузям.

Характерною рисою дисертаційного дослідження є його чітка практична спрямованість. Висвітлені автором пропозиції, що можуть бути застосовані для розвитку правового регулювання та підвищення ефективності здійснення адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні.

Заслужують на увагу наступні положення дисертації:

- кореляція таких правових категорій як «охоронна діяльність» та «діяльність з надання охоронних послуг»;
- систематизація суб'єктів здійснення адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні;
- виокремлення чітких правових та неправових форм адміністративно-правового регулювання в досліджуваній сфері;
- напрямки розвитку адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні.

Розділ перший – «Загальна характеристика адміністративно-правового регулювання у сфері охоронної діяльності в Україні». На основі наукових розробок та нормативної бази дисертант під охоронною діяльністю розуміє визначену нормативно-правовими актами діяльність певних уповноважених суб'єктів (держава в особі органів публічної влади, приватні охоронні організації тощо), що полягає у застосуванні системи правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, фізичних та інших заходів, спрямованих на: з одного боку, забезпечення прав та законних інтересів як людини і громадянина загалом, так й окремих категорій населення зокрема, в тому числі шляхом забезпечення охорони життя та здоров'я фізичних осіб, а також майна та власності фізичних та юридичних осіб від протиправних посягань; з іншого – на нормальне

функціонування держави, зокрема, шляхом охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, попередження правопорушень. (С. 31).

Досить слушною виглядає позиція про те, що в сучасній науковій літературі можна спостерігати дихотомію адміністративно-правового регулювання, при якій, з одного боку, під ним розуміють певну діяльність (особливу форму управлінської діяльності, діяльність органів державної влади, діяльність уповноважених державою суб'єктів публічного адміністрування), а, з іншого – регулюючий вплив (зокрема, один із видів правового впливу, цілеспрямований владно-організуючий вплив, вплив норм адміністративного права на суспільні відносини, вплив на суспільні відносини). (С. 48).

Імпонують позиції щодо виокремлення трьох видів ознак адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності: загальних, до яких варто відносити ознаки, які характерні для будь-якого адміністративно-правового регулювання, спеціальних – які притаманні для сфери охоронної діяльності та конкретизованих – таких, що визначають особливості окремо публічного або приватного секторів охоронної діяльності. (С 52).

Логічною видається теза про те, що сутність адміністративно-правового регулювання будь-якої діяльності, в тому числі й охоронної, завжди визначена функціональним призначенням такого регулювання. Саме тому сутність адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності полягає у забезпеченні прав та інтересів юридичних й фізичних осіб шляхом здійснення охорони. (С. 54).

Обґрунтованими виглядають виокремлені дисертантом особливості адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері охоронної діяльності в залежності від її сектору (приватного або публічного). (С. 67-68).

Цікавою є пропозиція автора виділити окремі групи адміністративно-правових відносин, які притаманні сфері охоронної діяльності: відносини, пов'язані з зовнішньою організаційно-управлінською діяльністю публічної адміністрації; відносини, пов'язані з внутрішньою організаційною діяльністю; відносини, пов'язані з адміністративно-сервісною діяльністю органів публічної адміністрації; відносини, пов'язані із притягненням винних осіб до юридичної відповідальності за порушення встановлених чинним законодавством норм щодо провадження охоронної діяльності в Україні. (С. 70).

Розділ другий присвячено механізму адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні.

Варто погодитися з позицією дисертанта, що завдяки механізму адміністративно-правового регулювання здійснюється практична реалізація державного впливу на сферу охоронної діяльності, який, своєю чергою, є цілеспрямованим та відбувається за допомогою адміністративно-правових норм. (С. 87).

Позитивним аспектом дисертаційного дослідження можна визначити аналіз регуляторних актів, які безпосередньо стосуються сфери охоронної діяльності та спрямовані на правове регулювання адміністративних правовідносин між регуляторними органами (до яких, в контексті даного дослідження, належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України тощо) та суб'єктами господарювання, зокрема, суб'єктами охоронної діяльності, які на основі ліценції здійснюють охорону майна та/або фізичних осіб. (С. 99).

Слушною виглядає позиція виокремлення забезпечувальної, організаційної та контрольно-наглядової функцій органу спеціальної компетенції у сфері охоронної діяльності, яким виступає Міністерство внутрішніх справ України. (С. 115-116).

Важливим з практичної точки зору є виокремлення основних недоліків, нормативних актів, які регулюють охоронну діяльність:

відсутність легітимного визначення низки правових категорій, які займають особливе місце у сфері охоронної діяльності; дублювання положень, які вже визначені нормативно-правовими актами; розбіжність між нормативними актами, або між нормативним актом органу публічного адміністрування та нормативно-правовими актами, прийнятими Верховною Радою України або Президентом України; суперечність нормативних положень означених актів. (С. 135).

Третій розділ дисертаційної роботи І.А. Костякова присвячений шляхам вдосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері охоронної діяльності в Україні.

Слід відзначити дійсно комплексний підхід до аналізу зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання у сфері охоронної діяльності.

Науково обґрунтованими виступають пропозиції щодо запровадження позитивного зарубіжного досвіду на території України. Зокрема, як зазначає дисертант, з метою підвищення ефективності та якості охоронної діяльності на території України необхідно: запровадити укладення адміністративних договорів між органом публічної адміністрації (зокрема, Міністерством внутрішніх справ) та представниками приватного сектору охоронної діяльності (на прикладі Німеччини); на законодавчому рівні визначити чіткий розподіл обов'язків між державними органами, до повноважень яких належить здійснення охоронної діяльності та приватними організаціями в єдиному нормативно-правовому акті (на прикладі Республіки Білорусь); передбачити можливість делегування повноважень Міністерства внутрішніх справ керівникам поліції щодо здійснення контролю за приватним сектором охоронної діяльності (на прикладі Республіки Польща). (С. 185).

Позитивним здобутком є запропоновані пропозиції щодо вдосконалення положень чинного та перспективного законодавства, а також виокремлення шести напрямів, за якими має відбуватися удосконалення

адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності (підрозділ 3.2).

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Відзначаючи теоретичну і практичну цінність дисертаційного дослідження І. А. Костякова, позитивно оцінюючи його в цілому, наголошую, що окремі положення дисертації мають дискусійний характер, потребують більш глибокого дослідження та обґрунтування:

1. Не можна погодитись з тезою автора про те, що «діяльність з надання охоронних послуг здійснюють виключно суб'єкти приватного сектору охоронної діяльності» (С. 38), адже Поліція охорони, що є представником публічного сектору охоронної діяльності також може надавати відповідні послуги.

2. Певного уточнення потребують конкретизовані ознаки адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності під якими автор розуміє «такі, що визначають особливості окремо публічного або приватного секторів охоронної діяльності» (С. 52).

3. Спільною виглядає позиція автора щодо віднесення до загальних структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання у сфері охоронної діяльності суб'єктів адміністративно-правового регулювання, а також форми та методи такого регулювання (С. 102), адже в адміністративно-правовій літературі усталеним є погляди, що традиційними загальними елементами даного механізму виступають норми права, адміністративні правовідносини та акти реалізації норм права.

4. Дисертант у підрозділі 3.2. «Напрями розвитку адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні» пропонує запровадити укладення адміністративних договорів між органом публічної адміністрації (зокрема, Міністерством внутрішніх справ) та представниками приватного сектору охоронної діяльності, однак, не визначає реальних

механізмів укладення таких договорів та легітимного закріплення відповідних процедур.

5. Розглядаючи напрям взаємодії у сфері охоронної діяльності (С. 204-205) автором визначено два можливі шляхи вирішення проблеми взаємодії між суб'єктами охоронної діяльності. Перший з них полягає в імперативному закріпленні на законодавчому рівні Типових угод про таку взаємодію з чітким розподілом прав та обов'язків сторін. Другий – у запровадженні можливості укладення адміністративних договорів. Не дивлячись на позитивний аспект даних пропозицій, дисертанту необхідно було б зазначити, який з двох шляхів був би більш оптимальним та раціональним для запровадження на території України.

Утім, викладені зауваження мають переважно дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи та не знижують її достатній науковий рівень.

Висновок

Основні наукові положення, висновки й практичні рекомендації, викладені в дослідженні, були оприлюднені на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях.

Автореферат у цілому відображає зміст дисертації. Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел з проблематики дисертаційного дослідження. Автор сформулював свої висновки, які здатні стати значним внеском у розвиток адміністративного права. В цілому дисертація Костякова І.А. є самостійним, завершеним науковим дослідженням, присвяченим адміністративно-правовому регулюванню охоронної діяльності в Україні.

Таким чином, підсумовуючи, слід зазначити, що дисертація «Адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності в Україні» є завершеною працею, в якій проведеного комплексний аналіз адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні,

сформульовано низку концептуальних положень і висновків, які відповідають змістовним ознакам наукової новизни, а її автор – І. А. Костяков заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

завідувач кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки
Навчально-науковий інститут прав
Сумського державного університету,
доктор юридичних наук, доцент

[Handwritten signature]
Ю.В.Гаруст

