

ВІДГУК
опонента – доктора юридичних наук, професора
Шопіної Ірини Миколаївни
на дисертацію **Пискуна Олександра Валерійовича**
на тему «**Адміністративно-правовий статус командувача Національної гвардії України**», подану на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми. Забезпечення розвитку України, реалізація курсу євроінтеграції, саме існування нашої країни у період загроз та небезпеки ще більше, ніж у мирний час, вимагає активізації кардинальних реформаційних процесів, насамперед у сфері організації та діяльності національного сектора безпеки та оборони. Переосмислення пріоритетів у внутрішній та зовнішній політиці, geopolітичні та геостратегічні зміни у державі стали вимагати нових підходів до власної системи національної безпеки, ключовим елементом якої виступає внутрішня безпека.

У свою чергу, належний рівень функціонування системи безпеки та оборони нашої держави, гарантування добробуту громадян, захист їх прав і свобод забезпечується ефективною діяльністю органів державної влади, правоохоронних органів, військових структур тощо. Створення за європейською моделлю потужного військового формування з правоохоронними функціями – Національної гвардії України на базі органу сил внутрішньої безпеки країни – внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, можна віднести до тих суттєвих перетворень 2014 року, які призвели до вражаючих змін не лише у структурі, а й у свідомості громадянського суспільства в частині позитивного сприйняття цього військового формування з правоохоронними функціями.

Тому обрана для дослідження тема перебуває у повній відповідності з проблемними питаннями адміністративного права і практики діяльності органів Національної гвардії України та є актуальним науковим завданням.

Актуальність та беззаперечне практичне значення дисертаційної роботи безпосередньо пов'язано з виконанням завдань Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, затвердженої

розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р., у якій наголошено на необхідності упровадження сервіс-орієнтованого підходу в діяльності органів системи МВС. Тема відповідає пріоритетному напряму «Удосконалення адміністративної діяльності суб’єктів владних повноважень» Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 року №12-21, пп. 1, 8, 17 Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11 червня 2020 року №454.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дисертація за своїм змістом є цілісним дослідженням обраної проблематики. Всі структурні елементи роботи поєднуються в єдине ціле за законами формальної логіки. Викладення матеріалу є логічно послідовним.

Зміст дисертаційної роботи О.В. Пискуна відповідає встановленим вимогам. Дисертація складається із анотації, списку публікацій здобувача за темою дисертації, вступу, трьох розділів, що містять 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

Заслуговує на увагу вдало визначена автором мета дослідження, яка полягає у розробленні та обґрунтуванні теоретичних положень правового регулювання адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України.

Достовірність наукових положень, висновків та рекомендацій. В поданій до захисту дисертації сформульований ряд важливих висновків, пропозицій і рекомендацій, що є новими для науки 081 «Право», а також достатньо аргументованими та виваженими.

До найбільш вагомих результатів дослідження, що характеризують її новизну, необхідно віднести:

Визначення автором уперше:

- законодавчих вимог до посади керівника Національної гвардії, до числа яких віднесено: відповідність спеціальним умовам вступу на службу в Національну гвардію; наявність повної вищої військової або юридичної освіти; наявність досвіду роботи на керівних посадах не менш як п'ять років; наявність досвіду участі у бойових діях;

- проєкту Інструкції про взаємодію Сил безпеки щодо протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням в особливий період, мета якої полягає у визначенні: суб'єктів реалізації державної політики у сфері протидії правопорушенням в особливий період; визначені единого механізму виявлення, припинення, розкриття та розслідування правопорушень органами Сил безпеки; організації розшуку та затримання злочинців в особливий період; координації діяльності щодо забезпечення публічного порядку та безпеки в особливий період тощо;

- кваліфікаційних ознак грубого дисциплінарного проступку, вчиненого військовослужбовцем Національної гвардії України, а саме: вчинення дисциплінарного проступку керівником органу військового управління Національної гвардії; вчинення дисциплінарного проступку під час несення служби в наряді; вчинення одного дисциплінарного проступку двома і більше військовослужбовцями; вчинення дисциплінарного проступку, пов'язаного з неправомірним застосуванням військовослужбовцем Нацгвардії фізичної сили, спеціальних засобів або вогнепальної зброї.

Також дисертантом успішно вдосконалено:

- поняття «командувач Національної гвардії України» «адміністративно-правовий статус командувача Національної гвардії», «керівник органу військового управління НГУ», «очільник правоохоронного органу», «командир військової частини НГУ»;

- розуміння спеціального адміністративно-правового статусу командувача НГУ, наділеного специфічними структурними елементами, які утворюють зміст його правового положення в системі військових та правоохоронних органів;

- систему суб'єктів реалізації державної політики у сфері протидії правопорушенням в особливий період, шляхом розроблення Інструкції про взаємодію сил безпеки щодо протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням в особливий період;
- зміст управлінської діяльності командувача НГУ, в процесі взаємодії Національної гвардії України з іншими військовими та правоохоронними органами;
- поняття персонального штабу командувача Національної гвардії України як структурного підрозділу апарату Головного управління НГУ, призначеного для забезпечення реалізації повноважень очільника НГУ щодо координації діяльності структурних підрозділів апарату Головного управління.

Беззаперечна цінність дисертації також у тому, що в ній набули подальшого розвитку:

- положення щодо необхідності розроблення Кодексу військової юрисдикції, значення якого обумовлено проблемами сучасної військово-правової політики, особливостями військової служби та специфікою адміністративно-правового статусу військовослужбовців;
- концепція стратегічного планування діяльності Національної гвардії України, яка має передбачати трьох етапний системний підхід реформування НГУ, з урахуванням: 1) реформи структури управління НГУ; 2) програми створення нової системи підготовки та навчання особового складу з урахуванням іноземного досвіду і досвіду участі НГУ у бойових операціях на Сході держави; 3) механізму забезпечення взаємодії НГУ з усіма силовими відомствами України, а також із силами НАТО;
- перелік вимог до формування адміністративно-правового статусу командувача НГУ тощо.

Використана емпірична база дослідження та джерела дозволили сформулювати саме такі обґрунтовані та достовірні наукові положення, висновки та рекомендації.

З позитивного, необхідно відмітити також емпіричну базу дослідження, яку склали матеріали узагальнення практики діяльності Національної гвардії України за

2014-2021 рр., аналітичні довідки, звіти та довідково-інформаційні видання правоохоронних та військових органів. Використання такої емпіричної бази дослідження сприяло розробці не лише теоретично-обґрунтованих висновків, але й використання практичної інформації, накопичених знань та досвіду для істинності результатів дисертаційного дослідження.

Матеріали дослідження можуть бути використані у: науково-дослідній сфері – як основа для подальшого підвищення ефективності адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України (акт впровадження Донецького державного університету внутрішніх справ від 16 травня 2023 року); сфері правотворчості – для вдосконалення чинного адміністративного законодавства, зокрема положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу цивільного захисту України, Законів України «Про Національну гвардію України», «Про Національну поліцію», «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» та підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують організаційно-правове забезпечення діяльності Національної гвардії України; правозастосовній сфері – використання одержаних результатів дасть змогу покращити форми та методи управлінської діяльності командувача Національної гвардії України; освітньому процесі – під час викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Адміністративна діяльність Національної поліції», «Поліцейська діяльність», а також при підготовці лекцій і навчальних посібників із цих дисциплін (акт впровадження Донецького державного університету внутрішніх справ від 16 травня 2023 року).

Оцінка змісту дисертації. У вступі обґрутується актуальність теми дослідження, рівень наукової розробки, визначаються об'єкт, предмет, мета та завдання дослідження, його теоретична та емпірична основи, науково-практичне значення роботи, сформульовано наукову новизну та основні положення, що виносяться на захист.

Так, у розділі 1 «Теоретико-правовий аналіз адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України», який містить три підрозділи,

здобувач вдало розкрив правові та наукові проблеми адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України. Зокрема, у підрозділі 1.1. автор доходить обґрунтованого висновку про неоднозначність використання категорії «правовий статус» у науковій літературі та правозастосовній практиці. окремі дослідники фактично ототожнюють адміністративно-правовий статус державного органу із статусом його керівника, що, на думку дисертанта, є помилковим судженням. Поряд із відсутністю єдиної наукової позиції щодо термінологічної визначеності, в контексті співвідношення понять правовий статус та правове положення, спірним також є питання щодо з'ясування «набору» елементів, які слугують передумовою формування адміністративно-правового статусу керівника державного органу. Уявляється, що характерними вимогами до формування адміністративно-правового статусу командувача НГУ є: обов'язкова наявність українського громадянства; наявність присвоєного у визначеному законом порядку звання, необхідність складення присяги військовослужбовця НГУ, наділення правом прийняття управлінських рішень тощо.

У висновках до підрозділу 1.2. дисертант доречно висновує, що особлива роль командувача НГУ у системі адміністративних правовідносин зумовлена наділенням його специфічними повноваженнями щодо реалізації функції подвійного підпорядкування, яка передбачає виконання покладених на очільника Національної гвардії обов'язків в мирний час у складі Міністерства внутрішніх справ та в особливий період функціонування системи органів державного управління, з підпорядкуванням Головнокомандувачу Збройних Сил України. З огляду на вищевказану особливість здобувачем сформульовано поняття адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України як систематизованої сукупності адміністративно-правових норм, які врегульовують правове положення військовослужбовця НГУ, наділеного повноваженнями щодо реалізації подвійної управлінської функції щодо здійснення безпосереднього військового керівництва Національною гвардією України та головного органу військового управління.

Актуальним для науки адміністративного права є підготовлене у підрозділі 1.3. визначення нормативно-правового забезпечення адміністративно-правового статусу командувача НГУ як сукупності законодавчих, підзаконних та відомчих нормативно-правових актів, механізм розроблення, схвалення та виконання яких безпосередньо залежить від суб'єктів правотворчої діяльності, в ролі яких по відношенню до командувача НГУ, з одного боку, виступає МВС України, а з іншого – органи державної влади, наділені законодавчою ініціативою та компетенцією щодо правового забезпечення діяльності Національної гвардії України. Автором вдало підкреслюється значення законодавчих актів, в частині правової регламентації адміністративно-правового статусу командувача НГУ. Водночас, з огляду на відсутність законодавчого визначення професійних вимог для керівників, які обіймають посади: командувача Національної гвардії; заступників командувача НГУ; керівників структурних підрозділів НГУ, автором надано слушну пропозицію щодо доповнення Закону України «Про Національну гвардію України» статтею 7-1 «Вимоги до особи, яка обіймає посаду командувача Національної гвардії України», наступного змісту: «Командувачем Національної гвардії України може бути призначена особа, яка: 1) відповідає спеціальним умовам вступу на службу в НГУ; 2) має вищу повну військову або юридичну освіту; 4) має досвід роботи на керівних посадах не менш як п'ять років; 5) має досвід участі у бойових операціях».

У розділі 2 «Юридичний зміст та структура адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України», що включає три підрозділи, дисертантом розкрито особливості правового положення та характеристика адміністративної правосуб'ектності командувача Національної гвардії України.

Так, у підрозділі 2.1. дисертант обґрунтовано висновує, що функції управлінської діяльності командувача НГУ виступають в якості конкретних напрямків організуючого впливу на специфічні військово-службові відносини, у вигляді прогнозування, планування, регулювання, координації та контролю. Автором визначено трирівневу структуру завдань командування Національної гвардії України. Поряд із організаційно-управлінськими завданнями, визначеними

перед командування Нацгвардії та спрямованими на реалізацію управлінської функції командувача НГУ, а також спеціальними завданнями, які стоять перед оперативно-територіальними об'єднаннями НГУ та направлені на виконання функцій із забезпечення національної безпеки і оборони країни, нормативно-правовими актами визначено й стратегічні завдання, спрямовані на вдосконалення ефективності реалізації правоохоронних та військових функцій НГУ.

У підрозділі 2.2. здобувач влучно підкреслює, що повноваження командувача НГУ виступають головним елементом його адміністративно-правового статусу та центральним ланцюгом управлінської конструкції «структура державного органу – повноваження керівника – управлінське рішення», відповідно до якої законні та організаційно обґрунтовані повноваження командування НГУ виступають результатом збалансованої й оптимальної структури Національної гвардії та чинять безпосередній вплив на якість та оперативність прийняття управлінських рішень, організація підготовки та виконання яких знаходиться у компетенції Департаменту персонального штабу Головного управління НГУ. Дисертантом сформульовано визначення персонального штабу командувача НГУ як структурного підрозділу апарату Головного управління Національної гвардії України, призначеного для забезпечення реалізації повноважень командувача НГУ щодо координації діяльності структурних підрозділів апарату Головного управління, а також територіальних підрозділів Національної гвардії, підготовки комплексних управлінських рішень, контролю та перевірки їх виконання, забезпечення участі в роботі взаємодіючих і вищих колегіальних органів державної влади тощо.

У підрозділі 2.3. автором цілком доречно зосереджено увагу на складній криміногенній обстановці щодо перевищення керівництвом Національної гвардії посадових повноважень, збільшення показників злочинності, спрямованої проти порядку проходження військової служби, збереження високого рівня порушень статутних взаємовідносин між військовослужбовцями НГУ. Наприклад, протягом 2017-2020 рр. правоохоронними органами до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесено відомості про 61 кримінальне корупційне правопорушення, до вчинення яких причетні керівники НГУ, засуджено 10 осіб, з яких 4

військовослужбовця старшого офіцерського складу. При цьому, цілком очевидно, що дієвість профілактичних заходів обумовлюється ефективністю механізму юридичної відповідальності керівництва НГУ, яка, своєю чергою, визначається станом законодавчого забезпечення різних видів юридичної відповідальності. Відтак, за справедливим твердженням дисертанта, актуалізується питання щодо розроблення Кодексу військової юрисдикції, структура якого має включати наступні розділи: а) система та правовий статус військово-правоохранних юрисдикційних органів; б) дисциплінарне провадження; в) провадження у справах про військові адміністративні правопорушення; г) дізнання та досудове слідство; д) військове судочинство; е) нагляд за дотриманням юрисдикційного законодавства у військово-правоохранній сфері; є) військова адвокатура.

У розділі 3 дисертант за допомогою компаративістського методу наукового пізнання охарактеризував стан та перспективи взаємодії Національної гвардії з військовими та правоохранними органами, а також проаналізував організаційно-правове забезпечення інституту Національних гвардій в зарубіжних країнах.

Наприклад, у підрозділі 3.1. автором вдало охарактеризовано адміністративно-правове забезпечення взаємодії Національної гвардії у складі Сил територіальної оборони, на підставі чого визначено проблемні аспекти Закону України «Про національний спротив», до числа яких віднесено: відсутність розподілу повноважень з підготовки та порядку застосування управління силами територіальної оборони; недосконала нормативно-правова база комплексного використання сил оборони в особливий період; низький рівень управління, зв'язку, розвідувальної інформації та матеріально-технічного забезпечення підрозділів територіальної оборони; невідповідність сучасним вимогам структури військових формувань територіальної оборони, системи розвідки та комп'ютерної безпеки; низький рівень взаємодії під час вирішення завдань територіальної оборони між правоохранними та військовими органами; недосконала система планування та застосування сил оборони та підрозділів територіальної оборони; відсутність злагодженої взаємодії територіальних громад з військовими формуваннями у протидії диверсійно-розвідувальним групам та незаконним збройним формуванням.

У підрозділі 3.2. дисертант зосередив увагу на значенні документів стратегічного характеру в нормативно-правовому забезпеченні Організації Північноатлантичного договору (НАТО), першорядне місце серед яких посідає Стратегічна концепція оборони та забезпечення безпеки членів організації Північноатлантичного договору. На обґрунтоване переконання автора, у Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року простежується відсутність належної уваги до стратегічного планування діяльності військ Національної гвардії, без врахування усього потенціалу цього військово- правоохоронного органу.

З огляду на окреслену проблематику, дисертантом сформульовано концепцію стратегічного планування діяльності Національної гвардії України, яка має передбачати трьох етапний системний підхід реформування НГУ, з урахуванням: 1) реформи структури управління НГУ; 2) програми створення нової системи підготовки та навчання особового складу з урахуванням іноземного досвіду і досвіду участі НГУ у бойових операціях на Сході держави; 3) механізму забезпечення взаємодії НГУ з усіма силовими відомствами України, а також із силами НАТО.

У висновках здобувачем сформульовано висновки, пропозиції й рекомендації, що відповідають вимогами наукової новизни, а дослідження сприяло виконанню наукового завдання щодо розроблення теоретичних зasad і практичних рекомендацій, спрямованих на вдосконалення адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України.

Список використаних джерел налічує 247 позицій та сформований за алфавітом. Кількість використаної наукової літератури є достатньою. Позитивним також є використання практики діяльності Національної гвардії під час проведення АТО/ООС, до повномасштабного вторгнення військ РФ на територію України.

Загалом дисертаційне дослідження з обраної теми О.В. Пискуном здійснено на передовій методологічній основі, достатніх емпіричних даних та дослідженнях з адміністративного права, на базі глибокого аналізу нормативно-правових актів і аргументованої полеміки.

В цілому роботу характеризує науковий, коректний стиль та вміння викладати матеріал, а сама робота відрізняється змістовою завершеністю, цілісністю і єдністю та свідчить про особистий внесок здобувача в юридичну науку.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Констатуючи позитивні результати дисертаційного дослідження, разом з тим, можна висловити окремі зауваження дискусійного характеру або як такі, що вимагають додаткової аргументації, корегування:

1. У висновках до розділу 3 (стор. 189) автор твердить, що організація взаємодії НГУ зі Збройними Силами України в особливий період потребує докладної правової регламентації. Зазначене твердження потребує додаткової аргументації, оскільки у загальних висновках дисертант акцентує увагу виключно на недоліках правового регулювання Національної гвардії з правоохоронними органами.

2. Некоректним з наукової точки зору є позначення здобувачем Національної гвардії України в якості специфічного суб'єкта адміністративного права (стор. 33). Будучи складовим елементом публічно-правового механізму, Національна гвардія реалізує повноваження у специфічній сфері суспільних відносин, пов'язані відповідно до статті 1 Закону України «Про Національну гвардію України», із виконанням завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від кримінальних та інших протиправних посягань, охорони громадської безпеки і порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами - із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій. Отже, здатність Національної гвардії набувати та реалізовувати суб'єктивні права та юридичні обов'язки дозволяє відносити цей державний орган не до суб'єктів адміністративного права, а, передовсім, до суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері забезпечення публічного порядку та національної безпеки.

3. У підрозділі 2.1. «Мета, завдання й функції як структурні елементи адміністративно-правового статусу командувача Національної гвардії України» (стор. 103) автором зроблено висновок про те, що президентський контроль за діяльністю Національної гвардії - це не тільки обов'язкова функція, елемент, механізм управління, засіб зворотного зв'язку, але й закономірний і невід'ємний атрибут державної влади, тобто законна, обов'язкова і затребувана суспільством і державою діяльність спеціально утворених служб і підрозділів апарату Президента України, уповноважених здійснювати контроль за діяльністю Національної гвардії, на основі відповідних нормативних правових актів. Думається, що висловлене твердження потребує додаткової аргументації, в частині розкриття переліку органів, наділених повноваженнями щодо здійснення президентського контролю за діяльністю Національної гвардії, а також визначення об'єктів цього контролю в структурі НГУ.

Але наведені зауваження мають рекомендаційний, дискусійний характер, оскільки здобувач має право висловлювати власну аргументовану позицію, та істотно не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи О.В. Пискуна та не зменшують її теоретичну і науково-практичну значимість як для науки, так і для правозастосової практики.

Відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертація вносить свій вклад у розвиток адміністративно-правової науки взагалі, та у дослідження актуальних проблем правового забезпечення статусу командувача Національної гвардії України.

Аналіз дисертації О.В. Пискуна та праць, опублікованих за темою дисертації, свідчить про актуальність теми дослідження, достатню обґрунтованість наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих в дисертації, їх достовірність і новизну, повноту їх викладу в опублікованих працях у фахових виданнях.

Дисертацію оформлено згідно з установленими вимогами, що висуваються для дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора філософії. Самостійність

цього дослідження не викликає сумнівів. Положення, які доводяться в роботі, відображені також у публікаціях з досліджуваної теми.

В сукупності, наведені у відгуку позитивні положення щодо дисертації свідчать про вирішення дисертантом актуальної наукової проблеми. Відповідно дисертаційна робота О.В. Пискуна є самостійним науковим дослідженням, яке містить теоретичні висновки і практичні рекомендації, що становлять безперечний інтерес для юридичної науки.

Що ж стосується тих висновків і пропозицій, які винесені на захист, то всі вони є достатньо аргументованими і становлять самостійний творчий доробок дисертанта. Тема і зміст дисертації відповідають науковій спеціальності 081 «Право».

Публікації дисертанта з достатньою повнотою відображають зміст дисертації.

Загальний висновок:

Таким чином, дисертація Пискуна Олександра Валерійовича на тему: «Адміністративно-правовий статус командувача Національної гвардії України» є завершеною кваліфікаційною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретну наукову проблему, яка має істотне значення для адміністративного права України. Зміст дисертації відповідає заявленій дисертантом науковій спеціальності (081 «Право»), робота пройшла належну апробацію, порушень академічної добросердечності в ній не виявлено. Дисертація відповідає Вимогам до оформлення дисертацій, затвердженим наказом МОН України від 12 січня 2017 року № 40 (зі змінами, внесеними згідно наказу Міністерства освіти і науки України №759 від 31.05.2019 року), та Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії (затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44), а її автор – **Пискун Олександр Валерійович** – на основі публічного захисту заслуговує на присудження йому ступеня доктора

доктора філософії – за спеціальністю 081 «Право».

Професор кафедри адміністративно-правових
дисциплін Інституту права
Львівського державного університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор

Ірина ШОПІНА

