

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних, професора, - Гаруста Юрія Віталійовича, – на дисертацію Швиденка Євгенія Юрійовича «Адміністративно-правовий механізм взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (08 – право)

Актуальність теми дисертаційного дослідження. В умовах та реаліях сьогодення від ефективності та результативності діяльності Управління державної охорони України залежить стабільність та безперервність функціонування всієї системи державного управління, що в свою чергу формує передумови захисту державного суверенітету, територіальної цілісності та політичної незалежності країни. Разом із тим, Управління державної охорони виконує завдання не ізольовано, а в тісній взаємодії з іншими державними інституціями, що дозволяє забезпечити комплексний підхід до питань безпеки. Саме завдяки узгодженій взаємодії з іншими державними інституціями забезпечується ефективність заходів державної охорони, що дозволяє знизити ризики, нейтралізувати загрози та підтримувати належний рівень безпеки у сфері державного управління. Разом із тим, налагодження відповідної взаємодії вимагає ефективного адміністративно-правового механізму її реалізації. А відтак, не викликає сумнівів, що дисертаційна робота Швиденка Євгенія Юрійовича на тему: «Адміністративно-правовий механізм взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони» є актуальною та своєчасною.

Про актуальність та своєчасність роботи свідчить також те, що дисертаційне дослідження виконано відповідно до: «Стратегії людського розвитку», затвердженої Указом Президента України від 02.06.2021 №225/2021; Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695;

«Стратегії воєнної безпеки України», затвердженої Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021; «Стратегії розвитку Науково-дослідного інституту публічного права на 2023–2027 роки», затвердженої Рішенням вченої ради НДПП від 05 квітня 2023 р. № 4. Окрім того, дисертація узгоджується з темою науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

Об'єкт та предмет дослідження сформульовані вдало та відповідають встановленим вимогам. Чітко визначено *мету* дисертаційної роботи, яка полягає у тому, щоб на основі аналізу наукових поглядів вчених, норм чинного законодавства та правозастосовної практики, з'ясувати сутність та розкрити особливості адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони, на основі чого запропонувати наукової обґрунтовані шляхи вдосконалення відповідного адміністративного законодавства. На виконання окресленої мети дисертантом чітко сформульовано та вирішено наступні завдання дослідження: охарактеризувати правову природу охоронної діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання та встановити місце в ній державної охорони; визначити поняття та розкрити структуру адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони; окреслити основні напрямки реалізації адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони; виокремити види та форми взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні охоронної діяльності; схарактеризувати методи взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони; надати характеристику окремим аспектам організації взаємодії Управління державної охорони України

з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони під час дії правових режимів; виділити особливості здійснення контролю і нагляду за діяльністю Управління державної охорони України при взаємодії з іншими державними інституціями у сфері державної охорони; опрацювати шляхи розвитку адміністративного законодавства в частині удосконалення адміністративно-правового регулювання організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони.

Науково-теоретичне підґрунтя роботи становлять праці фахівців із галузі конституційного, адміністративного, цивільного права, тощо. Крім того, було використано напрацювання фахівців з інших галузевих дисциплін, зокрема: теорії держави і права, теорії управління, соціології, філософії, тощо. Нормативно-правову основу дослідження становлять Конституція України, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, норми яких забезпечують функціонування адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони.

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що дисертація є однією із перших спроб з'ясувати сутність та розкрити особливості адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони в сучасних умовах, на основі чого надати теоретично-обґрунтовані пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства у цій сфері. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку цікавих висновків, зокрема:

- зазначено, що охоронна діяльність виступає особливим різновидом суспільно корисної діяльності, яка спрямована на забезпечення безпеки фізичних та юридичних осіб. А відтак правова природа охоронної діяльності полягає у тому, що вона одночасно має публічно-правовий та приватно-правовий характер. Адже, з одного боку, приватні суб'єкти

охоронної діяльності реалізують право на підприємництво у сфері надання охоронних послуг, які регулюються адміністративно-правовими нормами та підлягають державному ліцензуванню, контролю й нагляду. З іншого боку, охоронна діяльність пов'язана із виконанням завдань загальносуспільного значення, оскільки спрямована на підтримання правопорядку та безпеки, що, відповідно, є сферою державного інтересу (с.80);

- виділено наступні основні напрямки реалізації адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони: 1) нормативно-регулятивний (правотворчий); 2) правозастосовний; 3) організаційно-управлінський; 4) матеріально-технічний. Наголошено, що саме дані вектори передбачають формування юридичних, організаційних та матеріально-технічних умов ефективного та якісного співробітництва відповідних суб'єктів у досліджуваній сфері суспільного життя, а також їх безпосереднє виконання представниками публічно-владного сектору відповідно до покладених на них прав, обов'язків та компетенції (с.83);

- узагальнено, що прогнозування як метод взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони полягає у завчасному виявленні можливих загроз, визначенні ймовірних сценаріїв розвитку подій та оцінюванні їхнього впливу на безпеку охоронюваних об'єктів і посадових осіб. Цей метод ґрунтується на аналізі наявної інформації, врахуванні тенденцій у суспільно-політичному середовищі та використанні спеціальних засобів моніторингу, що дозволяють формувати обґрунтовані припущення щодо майбутніх ризиків. Взаємодія з іншими державними інституціями у межах прогнозування забезпечує отримання необхідних відомостей, їх узагальнення та подальше використання для вироблення спільних рішень. Завдяки такому підходу досягається готовність до можливих загроз, мінімізується фактор раптовості та підвищується ефективність заходів державної охорони (с.137);

- акцентовано увагу на тому, що запровадження в Україні правового режиму воєнного стану суттєво змінило порядок роботи переважної більшості державних інституцій, в тому числі й Управління державної служби охорони України. Його діяльність була переведена у формат підвищеної готовності відповідно до вимог законодавства про воєнний стан та рішень військового командування (с.140);

- наголошено, що специфіка фінансового контролю та нагляду у сфері взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями обумовлена особливим характером завдань, які цей орган виконує при здійсненні державної охорони. Отже, нагляд у цій сфері передбачає перевірку узгодженості фінансових потоків і розподілу бюджетних витрат, спрямованих на реалізацію комплексних заходів охорони. Контролюється не лише діяльність УДО, а й процес співпраці з іншими органами, зокрема наскільки чітко відображені у фінансовій документації домовленості між ними, чи забезпечується прозорість при спільному фінансуванні охоронних заходів, чи дотримуються правила обліку й звітності в умовах багаторівневої взаємодії. Особливість полягає в тому, що в таких відносинах перетинаються компетенції різних відомств, і контроль має гарантувати відсутність дублювання витрат, нецільового використання коштів або прихованих фінансових операцій (с.176);

- узагальнено, що прогалини в адміністративному законодавстві, яке регулює організацію взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони, обумовлені низкою чинників, як правового, так і організаційного характеру, зокрема: по-перше, відсутність належної уваги з боку законодавця до вказаної проблематики в рамках ведення державної безпекової політики; по-друге, недостатня та поверхнева урегульованість питання взаємодії між відповідними суб'єктами; по-третє, застарілість чинного законодавства та невідповідність сучасним викликам та реаліям; по-четверте, відсутність чітких координаційних механізмів; по-п'яте, багато відомчих документів щодо

діяльності УДО мають гриф «для службового користування» або «таємно», що в свою чергу ускладнює контроль з боку суспільства та науковий аналіз; по-шосте, низький рівень довіри між різними відомствами; по-сьоме, нестабільність та недостатність кадрового складу (с.178).

В роботі містяться й інші цікаві, як з практичної точки зору, так і з теоретичної, пропозиції та рекомендації.

Разом із тим, дисертація не позбавлена певних недоліків та суперечливих положень, які потребують додаткових пояснень та уточнень, зокрема:

1. На сторінці 74 дисертації автор цілком слушно акцентує увагу на тому, що «державна охорона посідає особливе місце в системі охоронної діяльності України. Вона має виключно публічно-правовий характер і не може бути здійснена приватними структурами, оскільки спрямована на забезпечення захисту органів державної влади, посадових осіб, суб'єктів стратегічного значення та інших об'єктів, визначених законом. А відтак, державна охорона є інструментом реалізації правоохоронної функції держави в частині гарантування безпеки та стабільності суспільного життя». Однак, як вбачається, здобувачем недостатньо було обґрунтовано: яке місце державна охорона посідає в системі державного управління?

2. Протягом всього наукового дослідження дисертант неодноразово акцентує увагу на тому, що Управління державної охорони є самостійним та незалежним органом. З огляду на це, додатково хотілося б уточнити: чи не є така самостійність та автономність перешкодою для взаємодії з іншими інституціями, зокрема правоохоронними.

3. На мою думку, виділення аналітичного методу, як способу взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями у процесі здійснення державної охорони не зовсім доречний. Безумовно, аналітичний компонент тут присутній (наприклад, СБУ надає аналітику про терористичні загрози, Нацполіція – про криміногенну ситуацію,

УДО – про вразливість об’єктів), але ж сама взаємодія реалізується в іншій площині — адміністративно-правовій та організаційно-оперативній.

4. Опрацьовуючи розділ 3 «Шляхи вдосконалення адміністративно-правового механізму організації та здійснення взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони», на мою думку, окрему увагу варто було присвятити вивченню позитивного зарубіжного досвіду, що дало б можливість більш комплексно підійти до з’ясування шляхів удосконалення адміністративного законодавства у цій сфері.

5. Формулюючи напрями розвитку адміністративного законодавства в частині удосконалення адміністративно-правового регулювання організації взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони здобувач робить ряд цікавих з теоретичної та практичної точки зору висновків. Разом із тим, незрозуміло чому здобувач так мало уваги приділив проблемі інформаційної взаємодії та кібербезпеки, адже нормативно-правова база у цій сфері значно відстає від викликів та технічних реалій.

Вищенаведені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку якості виконаної дисертантом роботи і в певній мірі носять характер побажань.

Основні результати дисертаційного дослідження викладено у 5 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, та 3 тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Анотує дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та анотує оформлено відповідно до встановлених вимог. Ознак порушення академічної доброчесності не виявлено. Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел із проблематики дисертаційного

дослідження. Автор сформулював свої висновки, які здатні стати значним внеском у розвиток вітчизняного адміністративного права.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки і пропозиції використовуються та можуть бути використані у: *науково-дослідній сфері* — як підґрунтя для здійснення подальших теоретико-прикладних досліджень, присвячених проблемі функціонування адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони; *галузі правотворчої діяльності* — для вдосконалення діючих та розробки нових законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, норми яких закріплюють засади функціонування адміністративно-правового механізму взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони; *правозастосовній діяльності* — з метою підвищення ефективності взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони; *освітньому процесі* — під час підготовки лекційних матеріалів, підручників та навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право»; «Правоохоронна діяльність» та «Правоохоронні органи».

Отже можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження Швиденка Євгенія Юрійовича на тему: «Адміністративно-правовий механізм взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретну наукову задачу, яка має важливе значення для науки адміністративного права..

Виходячи із зазначеного, слід вказати, що дисертаційне дослідження повністю відповідає науковій спеціальності 12.00.07 та вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 -

адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (08 – право).

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

професор кафедри військового права та
правоохоронної діяльності
Національного університету оборони України,
доктор юридичних наук, професор,
полковник юстиції



Юрій ГАРУСТ


