

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора Гаруста Юрія Віталійовича на дисертацію Макарова Євгенія Олександровича «Адміністративно-правові засади планування у сфері національної безпеки», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

В умовах сьогодення питання забезпечення національної безпеки є одним із ключових для держави та суспільства, адже вона є ключовим фактором для збереження незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України. Особливо зазначене є актуальним в умовах повномасштабної військової агресії з боку російської федерації, що посилює не тільки зовнішні, а й внутрішні деструктивні чинники. Разом із тим, забезпечення національної безпеки є складним за своєю сутністю та змістом процесом, який вимагає ретельної організаційної підготовки, ключовим елементом якої є планування. Саме планування, як вбачається, є надзвичайно важливим з точки зору забезпечення національної безпеки, оскільки воно систематизує та координує діяльність держави та її уповноважених органів в рамках протидії сучасним загрозам та викликам. Ефективне планування дозволяє державі заздалегідь ідентифікувати можливі ризики, прогнозувати сценарії їхнього розвитку та визначати пріоритетні напрями дій. За таких умов актуальність та своєчасність дисертаційного дослідження Макарова Євгенія Олександровича на тему: «Адміністративно-правові засади планування у сфері національної безпеки» не може викликати жодних сумнівів.

Про актуальність дослідження свідчить також те, що воно спрямоване на реалізацію Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019, Плану України, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2024 року № 244-р, Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року

№ 392/2020, Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390) (с.18).

Мету дисертаційного дослідження сформульовано вдало, вона полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного національного та міжнародного законодавства, узагальнення практики його реалізації, існуючих наукових розробок визначити зміст та особливості адміністративно-правових засад планування у сфері національної безпеки та виробити пропозиції щодо їх удосконалення (с.18). На виконання поставленої мети вдало сформульовано наступні завдання: визначити поняття та сутність функції планування забезпечення національної безпеки та її місце в системі функцій держави; проаналізувати стан наукової розробленості питання забезпечення національної безпеки; розкрити завдання, ризики та визначення пріоритетів забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування; розглянути нормативно-правові засади реалізації функції планування щодо забезпечення національної безпеки; визначити поняття та види адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки; охарактеризувати систему суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки та їх адміністративно-правовий статус; дослідити форми і методи реалізації функції планування у сфері національної безпеки; узагальнити зарубіжний досвід реалізації функції планування у сфері національної безпеки та можливості його адаптації в національну правову систему; з'ясувати критерії ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки; визначити шляхи розвитку адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування у сфері національної безпеки в умовах режиму воєнного стану дисертаційного дослідження (с.18–19).

Об'єкт та предмет дисертації сформульовано відповідно до встановлених вимог.

Дисертаційне дослідження Є.О. Макарова будується на комплексному, системному підході, характеризується відповідним рівнем наукових узагальнень. Методологічну основу дисертації складає комплекс застосованих під час дослідження наукових методів і підходів, властивих юридичній науці загалом та науці адміністративного права зокрема, що уможливили вивчення предмету дослідження. Зокрема, діалектичний метод дозволив проаналізувати поняття функції планування забезпечення національної безпеки, завдань, ризиків і пріоритетів забезпечення національної безпеки за допомогою цієї функції, адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1). За допомогою структурно-логічного і порівняльно-правового методів, а також методів класифікації і групування було встановлено ризики забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування (підрозділ 1.3), окреслено характеристику стану наукової розробленості питання забезпечення національної безпеки (підрозділ 1.2) та нормативно-правових засад реалізації функції планування в зазначеній сфері (підрозділ 1.4), класифіковано види адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки (підрозділ 2.1), форми, методи та суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки (підрозділ 2.2, 2.3), критерії ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки (підрозділ 3.2). Компаративний метод дав можливість на основі порівняння зарубіжного досвіду розробити пропозиції щодо удосконалення правового регулювання реалізації функції планування у сфері національної безпеки (підрозділи 3.1, 3.3) (с.19–20).

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань. Чітко виражений теоретичний підхід, зокрема, вдало розроблені

дефініції, класифікації і критерії дозволили автору аргументовано визначити власну позицію стосовно багатьох дискусійних проблем щодо адміністративно-правових засад реалізації функції планування у сфері національної безпеки.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексним дослідженням адміністративно-правових засад планування у сфері національної безпеки. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень і висновків (с.21).

На особливу увагу заслуговують наступні положення, висновки, рекомендації та пропозиції, що викладені в цій дисертації, які найбільш наочно демонструють її наукову новизну, теоретичну та практичну значущість:

- вперше сформульовано визначення і сутність функції планування забезпечення національної безпеки як міжсекторної функції (підфункції), що інтегрує основні та спеціальні функції держави в сферу національної безпеки, впливаючи на всі сфери діяльності органів публічної служби та будучи спрямованою на забезпечення належної безпекової обстановки у сфері національної безпеки, зокрема, шляхом планування економічної, соціальної, екологічної, інформаційної безпеки, культурного розвитку населення, оборони держави та ін. Особливе місце цієї функції у системі функцій держави: відображає її важливий концептуально-стратегічний характер; дозволяє консолідувати і координувати потенціал органів публічної служби в контексті забезпечення безпекової обстановки в сфері національної безпеки; посилює адаптивність основних і спеціальних функцій держави (с.20–21).

- вдосконалено наукове розуміння змісту адміністративно-правових відносин щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки, як відносин публічно-правового характеру, узгоджених з принципами та врегульованих нормами адміністративного права, що виникають між суб'єктами владних повноважень та ін. учасниками при

здійсненні планування заходів щодо забезпечення національної безпеки України, спрямовані на реалізацію публічних інтересів, так як правило характеризуються можливістю застосування адміністративного примусу, асиметрією суб'єктного складу та засновані на юридичних фактах (с.22);

- дістало подальшого обґрунтування розуміння сутності та структури завдань (позитивних – тих, що передують виникненню безпекових загроз; негативних – тих, що застосовуються у відповідь на виниклі негативні явища в безпековій обстановці у сфері національної безпеки), ризиків (суперечності колективного та індивідуального блага; неоднозначності безпекових наслідків дій та рішень органів публічної служби; несвоєчасності реагування на погіршення безпекової обстановки; кадрові ризики та ін.) і визначення пріоритетів (прогностичні та превентивні, соціально-економічні, кадрові та управлінські, оперативні та інфраструктурні, технологічні) забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування (с.23);

- акцентовано увагу на тому, що завдання забезпечення національної безпеки за допомогою функції планування поділяються на такі групи: 1) позитивний тип завдань, а саме: створення довгострокових стратегій національної безпеки; планова оцінка безпекових ризиків і загроз на етапі до їх виникнення; планування поглиблення міжнародного співробітництва у сфері забезпечення національної безпеки; планування розробки та впровадження інноваційних технологій; планування профілактичної роботи щодо зміцнення стійкості безпекової обстановки у сфері національної безпеки та ін.; 2) негативний тип завдань, тобто: створення антикризових стратегій та планів їх реалізації; планування стратегії відновлення після подолання криз та створення планів щодо її реалізації; підготовка резерву ресурсів та резервних планів для усунення факторів, які негативно впливають на безпекову обстановку в сфері національної безпеки; планове (так само й позапланове) проведення навчань та тренінгів для посадових осіб, які виконують функції із забезпечення національної безпеки та ін. (с.70–71);

- аргументовано, що адміністративно-правові відносини щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки – це суспільні відносини публічно-правового характеру, узгоджені з принципами та врегульовані нормами адміністративного права, що виникають між суб'єктами владних повноважень та іншими учасниками при здійсненні планування заходів щодо забезпечення національної безпеки України, спрямовані на реалізацію публічних інтересів, так як правило характеризуються можливістю застосування адміністративного примусу, асиметрією суб'єктного складу та засновані на юридичних фактах. Основними видами цих відносин є: 1) внутрішньоорганізаційні відносини (вертикальні, горизонтальні); 2) відносини щодо взаємодії з суб'єктами, які не є суб'єктами владних повноважень; 3) відносини щодо забезпечення реалізації функції планування: а) відносини щодо нормативно-правового забезпечення; б) відносини щодо інституційного забезпечення; в) відносини щодо ресурсного забезпечення; 4) відносини запобіжного та реактивного характеру; 5) відносини щодо забезпечення законності та правопорядку; 6) відносини міжнародного співробітництва (с.147–148);

- з'ясовано, що критерії ефективності оцінки безпекової обстановки у сфері національної безпеки – це сукупність встановлених стандартів, показників і принципів, за якими визначається сутнісна якість, а також результативність процесу оцінки поточної ситуації в сфері національної безпеки та її забезпечення. На сьогодні основними такими критеріями є стандарти: юридичної відповідності; точності та достовірності інформації; повноти та всебічної оцінки; своєчасності оцінки; релевантності та цільової спрямованості; послідовності та системності; прогностичності; економічної ефективності та соціальної прийнятності (с.201–202);

- зроблено висновок про те, що основними шляхами розвитку адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування у сфері національної безпеки України в умовах режиму воєнного стану наразі є: 1) формування загальної концептуально-стратегічної основи реалізації

функції планування у сфері національної безпеки в умовах режиму воєнного стану, а саме шляхом створення і схвалення РНБО України Концепції планування забезпечення національної безпеки в умовах режиму воєнного стану, яку складатимуть: вступна частина; аналіз актуальних загроз і ризиків в умовах воєнного стану; планування політики держави у сфері забезпечення національної безпеки та реалізації заходів щодо покращення безпекової обстановки; координація та взаємодія між суб'єктами забезпечення національної безпеки; особливості взаємодія з міжнародними союзниками та партнерами, іншими суб'єктами, а також врахування міжнародних зобов'язань у цій сфері; ресурсне забезпечення Концепції; особливості реалізації Концепції; заключні положення; 2) законотворче формування основи для ефективного забезпечення національної безпеки в умовах воєнного стану, що передбачає створення і прийняття: а) Закону України «Про планування», зміст якого складатимуть такі розділи: «Загальні положення»; «Правові засади планування»; «Єдина система планування та прогнозування»; «Участь суб'єктів громадянського суспільства у плануванні державної політики та контролі реалізації політики»; «Інструменти моніторингу та оцінки ефективності планування державної політики та її реалізації»; «Особливості планування державної політики в умовах режиму воєнного стану»; «Юридична відповідальність за порушення законодавства про планування»; «Прикінцеві положення»; тощо (с.187).

У дисертації сформульовано й інші цікаві та практично корисні положення та висновки.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені у дисертаційній роботі положення, висновки, пропозиції та рекомендації використовуються та можуть бути використані у: правотворчій сфері – для вдосконалення діючого законодавства, яке регламентує адміністративно-правовий статус суб'єктів реалізації функції планування, пріоритети, форми, методи і відносини щодо реалізації функції планування у сфері національної безпеки; практичній діяльності – запропоновані автором

рекомендації сприятимуть покращенню реалізації функції планування забезпечення національної безпеки відповідними суб'єктами публічного адміністрування та суб'єктами громадянського суспільства; освітньому процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Державне управління», «Стратегічне управління», під час підготовки лекцій і навчальних посібників з даної тематики; науково-дослідній сфері – для подальших наукових розробок адміністративно-правових засад планування у сфері національної безпеки (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

Основні результати дисертації досить повно відображено в п'яти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, тезах наукових повідомлень на чотирьох науково-практичних конференціях. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог. Ознак порушень вимог академічної доброчесності не виявлено.

Однак, як і при дослідженні будь-якої іншої складної і нової теоретичної проблеми, в зазначеному дисертаційному дослідженні міститься чимало спірних, неузгоджених і не зовсім обґрунтованих положень, які можуть стати підґрунтям наукової дискусії і напрямами подальшої розробки даної проблеми. Зокрема:

1) Так, на мою думку, автору в рамках Розділу 1 дисертації, а також у висновках до нього, варто було більш детально опрацювати поняття «національна безпека», а також виділити його ключові елементи. А відтак, на захисті дисертаційної роботи хотілося б почути думку здобувача стосовно даного питання.

2) Характеризуючи систему суб'єктів реалізації функції планування у сфері національної безпеки здобувач робить низку цікавих з теоретичної та практичної точки зору висновків. Втім, наукова робота мала б більше практичне та теоретичне значення, якби Євгеній Олександрович висловив власну позицію стосовно реформи державного управління, важливим

напрямок якої була уніфікації системи центральних органів виконавчої влади, в тому числі й тих, що реалізують діяльність у сфері формування національної безпеки.

3) Висновки, запропоновані до розділів дисертаційної роботи, як вбачається, недостатньо змістовно відображають всі найбільш цікаві положення, сформульовані автором. Адже з аналізу безпосередньо тексту дисертаційної роботи, видається, що наведеними положеннями новизна дисертаційного дослідження не обмежується.

4) На сторінці 202 дисертації здобувач вказує, що основними шляхами розвитку адміністративно-правового регулювання реалізації функції планування у сфері національної безпеки України в умовах режиму воєнного стану наразі є формування загальної концептуально-стратегічної основи реалізації функції планування у сфері національної безпеки в умовах режиму воєнного стану. Із таким твердженням складно не погодитись, однак, як вбачається, в роботі такого рівня автору варто було запропонувати проєкт відповідного документа.

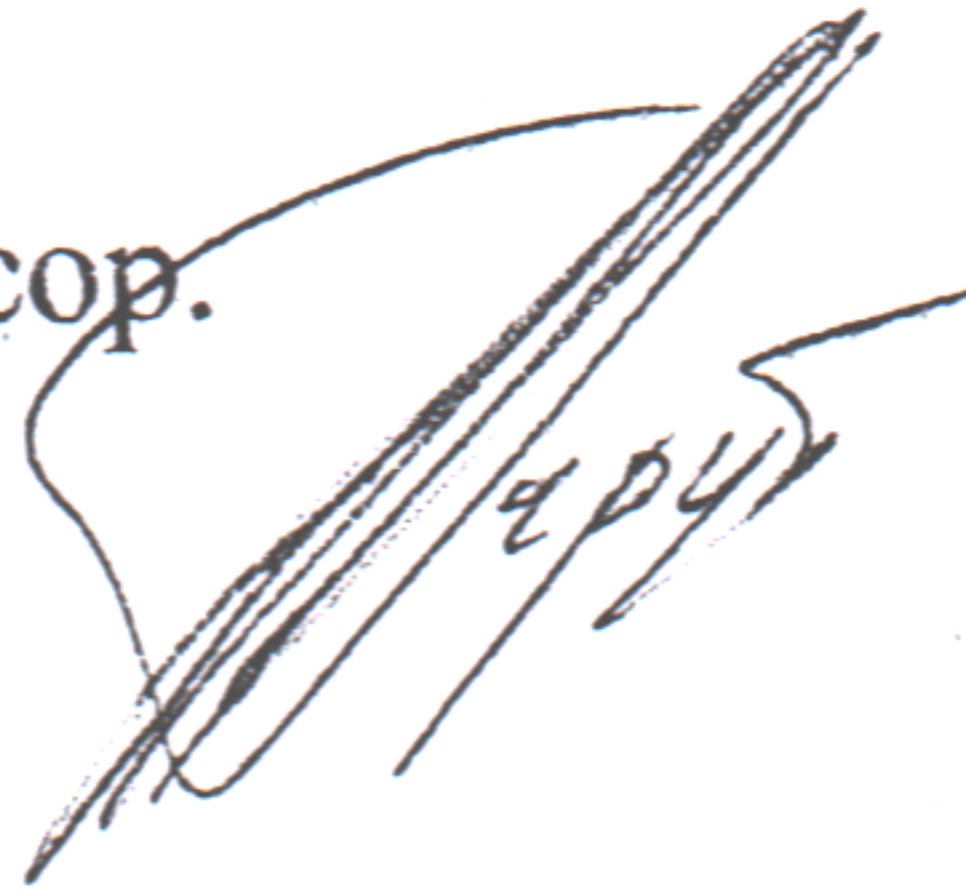
5) На мою думку, опрацьовуючи у розділі 3 дисертації перспективні напрями вдосконалення адміністративно-правового механізму реалізації функції планування у сфері національної безпеки, здобувачу варто було більше уваги приділити покращенню інформаційної безпеки, як важливої складової безпеки національної. Зазначене пояснюється тим, що вплив суспільних трансформацій інформаційної епохи зумовив зміну загроз суспільству, що значно змінює підходи у визначенні загроз та напрямів протидії.

Разом з тим, зазначені зауваження переважно мають дискусійний характер і суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи. Тому, викладене дозволяє зробити висновок, що дисертація на тему «Адміністративно-правові засади планування у сфері національної безпеки» є завершеною працею, в якій отримано нові науково-обґрунтовані результати, що вирішують конкретне наукове завдання. Дисертація має суттєве значення

для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор – Макаров Євгеній Олександрович – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

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



Юрій ГАРУСТ

Підпис засвідчує
НАЧАЛЬНИК УПРАВЛІННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА
ІНФОРМАЦІЙНО-ОРГАНІ-
ЗАЦІЙНОГО РОЗВ'ЯЗУ
ПОЛКОВНИК ЮСТИЦІЇ
ЮРІЙ БІЛЯВСЬКИЙ
27.04.2025 р.
Код 07834530

