

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних, професора, Заслуженого діяча науки і техніки України Юніна Олександра Сергійовича – на дисертацію Монастирецького Віталія Леонідовича на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності Служби безпеки України щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури», 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 посилення загроз національній безпеці, збройної агресії, постійної диверсійно-терористичної діяльності та кібератак з боку російської федерації, створюються суттєві ризики для стабільного функціонування життєво важливих систем держави. Вразливість критичної інфраструктури безпосередньо впливає на обороноздатність і стійкість суспільства, що підсилює значення ролі СБУ та потребу вдосконалення адміністративно-правового регулювання її діяльності з урахуванням сучасних безпекових викликів і європейських стандартів. З огляду на зазначене вище, актуальність та своєчасність дисертаційного дослідження Монастирецького Віталія Леонідовича на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності Служби безпеки України щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури» не може викликати жодних сумнівів.

Варто відзначити, що роботу виконано відповідно до «Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року», затверджених Указом Президента України від 30.09.2019 № 722/2019; «Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, схваленого Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023; «Стратегії національної безпеки України» затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020; «Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки», затвердженої Законом України від 20 червня 2022 року № 2322-ІХ; «Національного плану захисту та забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури», затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2023 року № 825-р. Тема роботи 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). Означене також підтверджує її актуальність та своєчасність (с.18).

Варто звернути увагу й на те, що дисертантом вдало сформульовано мету дослідження, яка полягала у тому, щоб встановити сутність та розкрити особливості адміністративно-правових засад діяльності Служби безпеки України щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури, а також на основі узагальнення правозастосовної практики, надати обґрунтовані пропозиції та рекомендації спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства у цій сфері, з урахуванням викликів та загроз обумовлених військовою агресією (с.18). На виконання окресленої мети в дисертації чітко сформульовано завдання, які, судячи із аналізу висновків, автор повністю виконав.

Варто також звернути увагу на об'єкт та предмет дослідження. Так об'єктом дослідження є правові відносини, які виникають в процесі діяльності Служби безпеки України щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури. Предметом дослідження є адміністративно-правові засади діяльності Служби безпеки України щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури (с.19). Об'єкт та предмет сформульовано відповідно до встановлених вимог.

В роботі слушно використано сукупність сучасних філософських, загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання. Їх застосування обумовлено системним підходом, що дало дисертанту можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційної роботи становлять праці фахівців із галузі конституційного, адміністративного права, а також інших наукових дисциплін, наприклад: теорії держави і права, теорії управління, соціології, філософії. Нормативно-правову основу праці ставить Конституція України, а також ряд законодавчих, підзаконних, а також відомчих нормативно-правових актів СБУ. Інформаційною та емпіричною базою дисертаційної роботи є

науково-періодичні видання, статистичні дані діяльності СБУ, наукова публіцистика, аналітичні матеріали, тощо.

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що дисертація є першою спробою встановити сутність та розкрити особливості адміністративно-правових засад діяльності Служби безпеки України щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури, а також надати обґрунтовані пропозиції та рекомендації спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства у цій сфері з урахування сучасних викликів та загроз.

Варто звернути на положення, які в роботі сформульовано вперше, а саме: встановлено, що характерними особливостями взаємодії Служби безпеки України з державними і громадськими інституціями в процесі запобігання несанкціонованого втручання в функціонування об'єктів критичної інфраструктури, є наступні: 1) у відповідних правовідносинах СБУ, переважно, відіграє роль координатора, а відтак вона є обов'язковим учасником процесу погодження стратегічно важливих рішень, пов'язаних із захистом об'єктів критичної інфраструктури; 2) така спільна діяльність передбачає узгодження рішень і дій СБУ із одним, або декількома, органами влади, а також операторами критичної інфраструктури, що необхідно через високий рівень взаємозалежності систем; 3) до взаємодії активно залучається громадський сектор, представники якого беруть участь у моніторингу, аналізі ризиків, обговоренні політик безпеки та формуванні культури кібер- та фізичної стійкості; 4) специфіка взаємодії полягає в тому, що СБУ передає іншим інституціям релевантні, а іноді й засекречені дані про загрози, що дозволяє прискорити реагування на ризики, а також покладає на інші сторони взаємодії додаткову відповідальність; 5) акцент у рамках практичної реалізації відповідної спільної діяльності, переважно, робиться на профілактиці, яке включає раннє виявлення та блокування загроз, включно з попередженням диверсій, кібератак, інсайдерських дій; 6) спрямована на синхронізацію стандартів та вимог безпеки між різними секторами; 7) взаємодія включає об'єднання кібербезпеки, фізичного захисту, антикризового управління, антитерористичної діяльності та розвідки, що відповідає сучасним реаліям; 8) інклюзивність взаємодії, адже СБУ залучає та

обговорює ключові питання безпеки з професійними об'єднаннями, галузевими асоціаціями та профільними експертами; 9) ключовою метою взаємодії є створення такої системи захисту критичної інфраструктури, яка здатна витримати тривалі та комбіновані впливи, характерні для сучасних воєнних і кібервикликів; запропоновано авторське визначення поняття «адміністративно-правовий механізм захисту об'єктів критичної інфраструктури Службою безпеки України», зміст якого запропоновано розглядати крізь призму наступних елементів: 1) адміністративно-правові інструменти захисту об'єктів критичної інфраструктури; 2) інституційна основа реалізації відповідних інструментів; 3) нормативні акти, що визначають порядок та специфіку реалізації останніх; окреслено особливості стратегічного планування забезпечення безпеки та стійкості функціонування об'єктів критичної інфраструктури, до яких віднесено наступні: 1) орієнтація на довгостроковий прогноз ризиків і сценаріїв загроз, які можуть бути скореговані в залежності від безпекової, економічної та інших ситуацій; 2) носить комплексний характер, адже має враховувати та поєднувати фізичну, технологічну, інформаційну, організаційну складові та кібербезпеку; 3) передбачає узгодження та координацію дій різними державними органами, операторами інфраструктури та суспільними інституціями; 4) має не тільки превентивний характер, спрямований на запобігання інцидентам, а й реактивний; 5) враховує критичні залежності між різними секторами інфраструктури взагалі, та критичної, зокрема; 6) вимагає чіткий розподіл ресурсів, компетенції спеціально уповноважених суб'єктів; 7) передбачає регулярне оновлення планів на основі аналізу інцидентів і результатів моніторингу (с.21);

Окрім зазначеного, в роботі:

- аргументовано, що захист критичної інфраструктури – це комплексна, систематична, багатовекторна діяльність, яка провадиться в процесі створення та управління об'єктом критичної інфраструктури і спрямовується на профілактику, попередження, виявлення та припинення загроз безпеці функціонування та самому факту існування такого об'єкту, відшкодування шкоди та виправлення негативних наслідків у випадках реалізації загроз (с.90);

- обґрунтовано, що суб'єкти загальнодержавного рівня забезпечення безпеки та стійкості функціонування об'єктів критичної інфраструктури виконують широкі функції та відповідають за реалізацію глобальних цілей пов'язаних із: формуванням і проведенням державної політики у сфері критичної інфраструктури; визначенням об'єктів, які відносяться до системи останньої; здійсненням координації та управління іншими суб'єктами захисту, а також організацією їх взаємодії; розробленням та затвердженням стратегічних документів пов'язаних із проведенням заходів захисту і таке інше (с.91);

- здійснено оцінку великого комплексу наукових підходів щодо змісту і значення адміністративно-правових інструментів, на основі чого вказано, що дана категорія характеризується наступними ознаками: 1) зміст інструментів складають форми, заходи, засоби та способи публічно-управлінської, офіційної діяльності суб'єктів владних повноважень щодо реалізації покладених на них законодавством функцій та завдань в певних сферах і галузях суспільних відносин; 2) перелік доступних до використання адміністративно-правових інструментів визначається нормативно-правовими засадами діяльності кожного окремого суб'єкта владних повноважень; 3) адміністративно-правові інструменти мають різний обсяг, зміст та результат здійснення. Це гнучка категорія в якій може знаходити вираження як об'ємна, стратегічно орієнтована активність, так і дії направлені на отримання певного оперативного, точкового результату; 4) як правило, результат використання адміністративно-правових інструментів – це приведення до дії приписів нормативно-правових актів за рахунок чого упорядковуються суспільно-правові відносини певного типу та поведінка їх учасників (с. 145);

- аргументовано, що особливостями стратегічного планування забезпечення безпеки та стійкості функціонування об'єктів критичної інфраструктури є наступні: орієнтація на довгостроковий прогноз ризиків і сценаріїв загроз, які можуть бути скореговані в залежності від безпекової, економічної та інших ситуацій; носить комплексний характер, адже має враховувати та поєднувати фізичну, технологічну, інформаційну, організаційну та кібербезпеку; передбачає узгодження та координацію дій різними державними

органами, операторами інфраструктури та суспільними інституціями; має не тільки превентивний характер, спрямований на запобігання інцидентам, а й реактивний; враховує критичні залежності між різними секторами інфраструктури взагалі, та критичної, зокрема; вимагає чіткої розподіл ресурсів, компетенції спеціально уповноважених суб'єктів; передбачає регулярне оновлення планів на основі аналізу інцидентів і результатів моніторингу (с.139);

- доведено, що недоліками Закону України «Про Службу безпеки України» в розрізі представленої у роботі проблематики є наступні: 1) документ не містить спеціальних адміністративно-правових норм, які б комплексно регулювали діяльність СБУ саме в умовах воєнного стану, зокрема щодо посиленого захисту об'єктів критичної інфраструктури; 2) у Законі відсутнє пряме закріплення та розкриття функцій СБУ як ключового суб'єкта захисту критичної інфраструктури; 3) положення цього законодавчого акту, переважно, орієнтовані на правоохоронну та контррозвідувальну складову, тоді як такі адміністративно-превентивні механізми, як оцінка ризиків, адміністративний нагляд, тощо, не отримали належного нормативного закріплення; 4) в умовах воєнного стану розширення повноважень СБУ не супроводжується адекватним розвитком механізмів адміністративного контролю, що створює ризики: надмірного втручання у діяльність операторів критичної інфраструктури; порушення принципів законності та пропорційності (с.182).

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. Так, у підрозділі 1.1. дисертаційної роботи дисертант досить багато уваги приділив характеристиці державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури, запропонувавши власний підхід щодо тлумачення цієї наукової категорії. Разом із тим, робота мала б більше практичне та теоретичне значення, якби здобувач хоча б тезисно окреслив недоліки такої політики.

2. На сторінці 93 дисертаційної роботи дисертант, в якості принципів забезпечення безпеки та стійкості функціонування об'єктів критичної інфраструктури Службою безпеки України, називає засади: законності та верховенства права; забезпечення та дотримання прав та свобод людини і громадянина; координованості та взаємодії; гнучкості та адаптивності до змін; конфіденційності та захисту таємної інформації. Втім, такий підхід, як вбачається, є дещо обмеженим та може бути розширено такими засадами, як: системності та систематичності, відповідальності, пропорційності, тощо.

3. Окремі висновки дисертанта, як вбачається, носять суто декларативний характер. Наприклад, на сторінці 144 здобувач пише: адміністративно-правові інструменти захисту об'єктів критичної інфраструктури Службою безпеки України – це передбачені законодавством України форми, засоби, способи та заходи, які використовуються органами та підрозділами СБУ для формування необхідного стану безпеки об'єктів критичної інфраструктури, підтримання стійкості їх функціонування, а також безпосереднього захисту від будь-яких загроз та посягань. Такий підхід до визначення адміністративно-правових інструментів видається досить типовим.

4. На сторінці 184 дисертаційної роботи автор слушно вказує, що кадрове забезпечення відіграє визначальну роль у діяльності Служби безпеки України в умовах режиму воєнного стану щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури, оскільки саме людський фактор є ключовим елементом реалізації адміністративно-правових, оперативно-службових та координаційних повноважень СБУ. Однак, здобувач чомусь не наводить конкретних кроків, які необхідно здійснити в рамках покращення відповідного забезпечення.

5. В рамках розділу 3 дисертаційного дослідження, як вбачається, дисертанту варто було окрему увагу приділити характеристиці зарубіжного досвіду стратегічного планування забезпечення безпеки та стійкості функціонування об'єктів критичної інфраструктури.

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

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки і пропозиції використовуються та можуть бути використані у: науково-дослідній сфері – як основа для проведення подальших досліджень, присвячених адміністративно-правовим засадам діяльності Служби безпеки України щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури; правотворчій діяльності – в процесі вдосконалення та розробки нових нормативно-правових актів різної юридичної сили, в нормах яких закріплюються адміністративно-правові засади діяльності Служби безпеки України щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури; правозастосовній діяльності — з метою підвищення ефективності діяльності Служби безпеки України щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури; освітньому процесі — в процесі підготовки підручників, навчальних посібників, а також лекцій і навчальних матеріалів з «Адміністративне право», «Правоохоронна діяльність»; «Національна безпека та оборона» тощо.

Варто відзначити, що вдалий і логічно поєднаний вибір у дослідженні питань, їх актуальність, розумне співвідношення теоретичних міркувань та прикладів з практики, чіткість викладу матеріалу, аргументованість наукових висновків і узагальнень свідчать про значний науковий рівень проведеного дослідження та його практичне значення.

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.

Основні положення дисертаційного дослідження знайшли своє висвітлення у 5 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, та 3-х тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено

відповідно до встановлених вимог. Ознак порушень вимог академічної доброчесності в працях авторки не виявлено.

Отже можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження Монастирецького Віталія Леонідовича на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності Служби безпеки України щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретну наукову задачу – встановити сутність та розкрити особливості адміністративно-правових засад діяльності Служби безпеки України щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури, на основі чого надати обґрунтовані пропозиції та рекомендації спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства у цій сфері.

Виходячи із зазначеного, слід вказати, що дисертаційне дослідження повністю відповідає науковій спеціальності 12.00.07 та вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор – Монастирецький Віталій Леонідович – заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (08 – право).

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

проректор

**Дніпровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України**



Олександр ЮШІН