

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію Мещерякова Максима Олеговича «Адміністративно-правові засади планування у сферах національної безпеки і оборони», подану до захисту на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Ступінь актуальності обраної теми. Актуальність теми дисертаційного дослідження не викликає сумнівів і зумовлена сукупністю сучасних безпекових, правових та управлінських чинників. Передусім, у сучасних умовах збройної агресії проти України, запровадження та тривалої дії правового режиму воєнного стану, докорінної зміни системи сектору безпеки і оборони особливого значення набуває планування як управлінська функція держави, що безпосередньо впливає на спроможність органів публічної влади забезпечувати обороноздатність, стійкість державного управління, координацію дій суб'єктів сектору безпеки та ефективне використання наявних ресурсів. За таких умов належне адміністративно-правове забезпечення процесів планування є фундаментальною передумовою ефективної реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони.

Водночас чинне адміністративне законодавство у частині планування безпеки, оборони характеризується фрагментарністю, складною багаторівневою структурою та відсутністю єдиного системного підходу до визначення правових засад, принципів, суб'єктного складу, процедур і механізмів планування. Наявність значної кількості стратегічних, програмних і планових документів (стратегій, доктрин, концепцій, планів, програм розвитку) не завжди супроводжується належною адміністративно-правовою узгодженістю, чітким розмежуванням повноважень між суб'єктами планування та ефективними механізмами контролю за їх реалізацією.

Особливої актуальності обрана тема дослідження набуває у контексті адаптації національної системи планування у сфері безпеки і оборони до стандартів Європейського Союзу та НАТО, що передбачає впровадження сучасних підходів до оборонного та безпекового планування, орієнтованих на спроможності, ризик-орієнтоване управління, міжвідомчу координацію та цивільний демократичний контроль. У цьому аспекті науково обґрунтоване осмислення адміністративно-правових засад планування є необхідним для уникнення декларативності відповідних реформ і забезпечення їх реального практичного наповнення. Не менш важливим є й те, що у вітчизняній науковій доктрині адміністративного права питання планування у сферах національної безпеки і оборони здебільшого розглядалися фрагментарно, зокрема, у межах досліджень державної безпекової політики, оборонного планування або організації діяльності окремих суб'єктів сектору безпеки. Водночас комплексні дослідження, присвячені саме адміністративно-правовим засадам планування як самостійному правовому інституту, залишаються поодинокими, що зумовлює наявність суттєвих прогалин у теоретичному осмисленні та практичному застосуванні відповідних правових механізмів.

Отже, обрана тема дисертаційного дослідження є своєчасною, соціально та державно значущою, теоретично й практично обґрунтованою. Її розробка відповідає потребам розвитку адміністративно-правової науки, запитам правозастосовної практики та актуальним викликам у сфері забезпечення національної безпеки і оборони України, що в цілому підтверджує високий ступінь актуальності представленої наукової роботи.

Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій здобувача.

Науковий рівень дисертаційного дослідження та наукових публікацій Мещерякова Максима Олеговича відповідає «Стратегії національної безпеки України», введеної в дію Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020; «Стратегії воєнної безпеки України», яка була затверджена Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021; «Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України», затвердженої Указом Президента України від 20 серпня 2021 року № 372/2021; Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2025–2029 роки,

затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21 травня 2024 р. № 326.

Основні положення дисертації відображено у шести статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та тезах наукових повідомлень на чотирьох науково-практичних конференціях. Публікації повністю відповідають предмету дослідження і вирішують завдання, що були поставлені в дисертації.

Новизна представлених теоретичних та/або експериментальних результатів проведених здобувачем досліджень, повнота викладу в опублікованих працях. Ціла низка результатів і висновків, які з них слідують були отримані вперше і мають достатній ступінь наукової новизни, а саме:

– запропоноване теоретичне розуміння адміністративно-правових засад планування у сферах національної безпеки і оборони як сукупність нормативно-правових актів в яких закріплено: 1) зміст та сутність національної безпеки та оборони; 2) система та правовий статус суб'єктів сфер національної безпеки і оборони, а також особливості їх діяльності та взаємодії; 3) принципи, мета, форми та інші адміністративно-правові аспекти планування, як одного з інструментів забезпечення національної безпеки та оборони;

– виділені завдання правового закріплення планування у сферах національної безпеки і оборони: визначення актуальних ризиків та викликів; встановлення напрямів розвитку сил національної безпеки і оборони в аспекті підвищення ефективності їх роботи, удосконалення інструментарію діяльності, покращення організаційних, кадрових та інших умов їх функціонування тощо; розроблення та затвердження документів з планування із урахуванням відомостей попереднього аналізу ризиків, викликів, а також констатованих напрямів розвитку публічного сектору; побудова та забезпечення роботи механізму моніторингу і контролю за станом та повнотою виконання затверджених планів; визначення критеріїв та метрик оцінки результатів виконання планів;

– розроблено систему критеріїв оцінювання ефективності процесу адміністративно-правового планування у сферах національної безпеки і оборони: нормативно-правові – узгодженість стратегічних і програмних

документів між собою та з актами вищої юридичної сили; чіткість визначення повноважень суб'єктів планування; наявність формалізованих процедур розроблення, коригування й перегляду рішень щодо планування; організаційні – своєчасність прийняття рішень щодо планування; інституційна спроможність суб'єктів планування забезпечувати координацію та міжвідомчу взаємодію; стабільність і прогнозованість планувального циклу; оперативні – здатність процесу планування оперативно коригуватися залежно від зміни безпекового середовища; інтеграція механізмів моніторингу та зворотного зв'язку; орієнтація планування на ризики та загрози;

Таким чином дисертаційне дослідження виконане на високому науково-методичному і методологічному рівнях. Результати і положення дисертації, які виносяться на захист відповідають всім вимогам положення на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, є обґрунтованими, мають достатній ступінь наукової новизни та практичне значення, і також вирішують поставлену проблему.

Наукова обґрунтованість отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Обґрунтованість результатів дослідження, положень та висновків дисертаційної роботи Мещерякова Максима Олеговича не викликають жодних сумнівів. Вони логічно витікають з тексту дисертаційного дослідження та базуються на власних судженнях автора, зібраних матеріалах, їх аналізі та узагальненні. Пропозиції, подані автором, щодо удосконалення чинного законодавства України оформлені належним чином, мають важливе теоретичне та практичне значення. Висновки дисертаційної роботи логічно поєднані із розділами й підрозділами роботи, підсумовуючи отримані результати.

Емпіричну базу дослідження становлять результати опитування 535 працівників Національної поліції України, Національної гвардії України, Служби безпеки України; практика діяльності суб'єктів планування у сферах національної безпеки і оборони.

Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності. Результати дослідження, що виносяться на захист, отримані завдяки всебічному використанню

комплексного підходу, який передбачає поєднання низки різноманітних методів наукового пізнання – загальнонаукових та спеціальних методів, зокрема: *логіко-семантичного* та *аналітичного* методів дало можливість вдосконалити поняття та оцінити сучасний стан сфери національної безпеки і оборони (підрозділ 1.1), а також встановити місце планування в системі інструментів забезпечення сфери національної безпеки та оборони (підрозділ 1.2). Щоб з'ясувати мету, завдання та принципи планування у сферах національної безпеки і оборони (підрозділ 1.3), а також виділити адміністративно-правові інструменти здійснення планування у сферах національної безпеки і оборони (підрозділ 2.3), використано *структурно-логічний* та *системно-функціональний* методи. Охарактеризувати правове регулювання планування у сферах національної безпеки і оборони та встановити місце у ньому норм адміністративного права (підрозділ 2.1), а також окреслити коло суб'єктів планування у сферах національної безпеки і оборони та встановити особливості їх правового статусу (підрозділ 2.2) вдалось за допомогою методу *документального аналізу*. З метою узагальнити зарубіжний досвід забезпечення та планування сфери національної оборони та опрацювати можливості його використання в Україні (підрозділ 3.1) вдалось за допомогою *порівняльно-правового* методу. З'ясувати напрями вдосконалення правових та організаційних засад планування у сферах національної безпеки і оборони (підрозділ 3.2) вдалось за допомогою методів моделювання та прогнозування.

Теоретичне і практичне значення результатів дослідження.

Сформульовані і аргументовані у дисертації теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації впроваджено й надалі можуть бути використані в:

– науково-дослідній сфері – для подальшого проведення теоретико-прикладних досліджень, присвячених адміністративно-правовим засадам планування у сферах національної безпеки і оборони;

– правотворчості – для розробки нових та вдосконалення діючих нормативно-правових актів різної юридичної сили, норми яких спрямовані на вдосконалення адміністративно-правових засад планування у сферах національної безпеки і оборони;

– правозастосуванні – з метою покращення діяльності суб'єктів, що здійснюють планування у сферах національної безпеки та охорони;

– освітньому процесі – під час підготовки методичних рекомендацій, навчальних посібників і лекційних матеріалів з дисциплін «Адміністративне право», «Конституційне право» тощо.

Оцінка змісту дисертації, її завершеності в цілому. Дисертаційна робота Мещерякова Максима Олеговича викладена українською мовою. Вона структурована і складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, що містять 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

Рекомендації щодо подальшого використання результатів дисертації в практиці. Отримані результати дисертаційного дослідження Мещерякова Максима Олеговича «Адміністративно-правові засади планування у сферах національної безпеки і оборони» рекомендуються для використання у діяльності правоохоронних органів, закладів вищої освіти, в науково-дослідних розробках установ й організацій, дослідниками при написанні наукових праць, плануванні досліджень за даним напрямом.

Зауваження щодо оформлення та змісту дисертації, запитання до здобувача. У цілому позитивно оцінюючи дисертацію М. О. Мещерякова, необхідно звернути увагу на деякі положення, що могли б слугувати предметом подальших наукових досліджень або дискусії під час публічного захисту:

1. Попри ґрунтовність теоретичних узагальнень, викладених у підрозділі 1.3 «Мета, завдання та принципи планування у сферах національної безпеки і оборони», доцільно звернути увагу на певну дискусійність авторського підходу до співвідношення принципів, мети та завдань планування. Зокрема, обґрунтовуючи тезу про те, що принципи планування є лише основою правової конструкції, яка визначає ціннісні орієнтири відповідної діяльності, автор водночас недостатньо чітко розкриває механізм їх трансформації у конкретні управлінські рішення та планувальні процедури. Крім того, констатує відсутність у чинному законодавстві системно закріплених завдань планування у сферах національної безпеки і оборони, автор обмежується загальним висновком про цю прогалину, не запропонувавши власної структури таких

завдань або хоча б їх орієнтовної класифікації з позицій адміністративно-правової науки.

2. Визнаючи ґрунтовність викладеного у підрозділі 2.2 «Суб'єкти планування у сферах національної безпеки і оборони та особливості їх правового статусу», доцільно звернути увагу на певну методологічну обмеженість запропонованої класифікації суб'єктів планування за стратегічним, цільовим та оперативним рівнями. Зокрема, автор детально окреслює адміністративно-правовий статус відповідних суб'єктів і розмежовує їх за рівнями планування, однак поза достатньою увагою залишається питання перетину та дублювання повноважень між окремими суб'єктами різних рівнів, що є характерним для сфери національної безпеки і оборони та має істотне значення для ефективності планувальної діяльності. Крім того, у підрозділі не отримала належного розвитку проблематика координаційних і субординаційних механізмів взаємодії між суб'єктами планування, зокрема в умовах воєнного стану, коли межі між стратегічним, цільовим та оперативним рівнями планування можуть бути ситуативно змінені або спрощені.

3. Незважаючи на безперечну актуальність і наукову цінність підрозділу 3.1 «Зарубіжний досвід забезпечення та планування сфери національної безпеки і оборони та можливості його використання в Україні», доцільно звернути увагу на те, що аналіз зарубіжного досвіду має переважно описово-аналітичний характер. Автор ґрунтовно висвітлює основні риси планування у державах-членах НАТО, однак у меншій мірі простежується порівняльно-правовий вимір дослідження, зокрема зіставлення конкретних адміністративно-правових механізмів планування. У підрозділі було б доцільно окреслити, які саме елементи правового регулювання планування (процедури ухвалення стратегічних документів, юридичний статус планів і стратегій, механізми контролю та відповідальності за їх реалізацію) принципово відрізняють зарубіжні моделі від національної практики. Своєю чергою, це дозволило б не лише констатувати переваги іноземного досвіду, а й глибше розкрити причини його ефективності з позицій адміністративного права.

4. Позитивно оцінюючи комплексність підходу автора до визначення напрямів удосконалення правових та організаційних засад планування у сферах

національної безпеки і оборони, варто звернути увагу на те, що значна частина запропонованих заходів має декларативно-стратегічний характер і потребує подальшої адміністративно-правової конкретизації. Зокрема, такі пропозиції, як удосконалення механізмів взаємодії суб'єктів планування, перегляд системи кадрового забезпечення, запровадження сучасних інформаційно-аналітичних систем або розширення державно-приватного партнерства, сформульовані на концептуальному рівні, без достатнього розкриття їх процесуального наповнення, суб'єктного складу і юридичних інструментів реалізації (підрозділ 3.1, с. 147–150 дисертаційного дослідження).

5. Запропонована на с. 169 дисертаційного дослідження ідея прийняття спеціального Закону України «Про планування у сфері національної безпеки і оборони України» є науково обґрунтованою та перспективною, однак у підрозділі не повною мірою окреслено його можливу структуру, предмет правового регулювання та співвідношення з чинними стратегічними і програмними актами. На наш погляд, посилення підрозділу шляхом деталізації окремих напрямів удосконалення з позицій адміністративно-правових процедур, відповідальності та механізмів контролю сприяло б підвищенню прикладної цінності сформульованих авторських пропозицій.

Відсутність порушень академічної доброчесності. У ході вивчення як дисертаційного дослідження, так і наукових публікацій, фактів порушень академічної доброчесності не виявлено. Дисертаційна робота Мещерякова Максима Олеговича є оригінальною, самостійно виконаною науковою працею.

Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам.

1. Дисертаційна робота Мещерякова Максима Олеговича подана до захисту на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук є комплексним, цілісним, завершеним науковим дослідженням, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, що відрізняються новизною в постановці і вирішенні комплексу теоретичних, правових і праксеологічних проблем планування у сферах національної безпеки і оборони з розробленням пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вдосконалення законодавства та відповідної практики суб'єктів адміністративної діяльності.

2. Зміст дисертації, в основному, відповідає заявленій дисертантом науковій спеціальності, робота пройшла належну апробацію. Дослідження підготовлено зрозумілою, юридично і літературно грамотною мовою. Оформлення дисертації та автореферату в цілому відповідає встановленим МОН України вимогам. Автореферат ідентичний головним положенням дисертації та відображає її основний зміст, висновки та пропозиції.

3. Дисертація та автореферат Мещерякова Максима Олеговича «Адміністративно-правові засади планування у сферах національної безпеки і оборони» відповідають вимогам пп. 9, 11, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567 (із наступними змінами), основним вимогам до дисертацій та авторефератів дисертацій та іншим керівним документам Атестаційної колегії Міністерства освіти і науки України, а її автор Мещеряков Максим Олегович, за результатами прилюдного захисту, заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Командир Добровольчого формування «Фенікс»
113 Окремої Бригади Територіальної оборони
Збройних сил України,
доктор юридичних наук, професор
заслужений юрист України**



Леонід МОГІЛЕВСЬКИЙ