

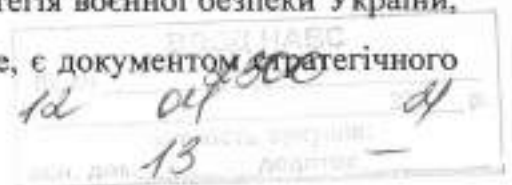
До Спеціалізованої вченої ради Д. 26.007.04
у Національній академії внутрішніх справ
03035, м. Київ, площа Солом'янська, 1

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію Тихомирова Дениса Олександровича
«Теоретико-правові засади державної політики у сфері цивільної безпеки в
Україні», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за
спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і
правових учень

Актуальність теми, яка обрана для дисертаційного дослідження, зумовлена сучасними процесами глобалізації, регіоналізації світу і реаліями розвитку людства. Глобалізація, що передбачає інтеграцію країн світу та утворення загального для них економічного, політичного, правового, культурного та інформаційного простору, впливає на основні сфери суспільного життя кожної країни, з одного боку, сприяє розширенню міжнародного співробітництва, зростанню впливу міжнародних інституцій, активізації участі країн у вирішенні загальнолюдських справ, а з іншого – веде до подальшої диференціації країн за рівнем їх соціального розвитку та їх участю у світовому виробництві, виникнення різного роду конфліктів, визнання країнами необхідності збереження національної своєрідності, державного суверенітету, а тим самим сприяє їх регіоналізації та локалізації.

Такими ж неоднозначними за своїми наслідками є прояви глобалізації та регіоналізації у сфері забезпечення безпеки, про що свідчить поширення останнім часом хвороби COVID-19 та відповідні заходи держав щодо охорони здоров'я, ситуація в Україні у сферах протидії збройній агресії Російської Федерації проти України та відновлення територіальної цілісності України, економічної, екологічної, інформаційної та інших видів безпеки. Так, що недавно Президентом України затверджена Стратегія воєнної безпеки України, яка у вітчизняній історії була розроблена вперше, є документом стратегічного



планування і спрямована на забезпечення реалізації державної політики у сфері оборони та визначає шляхи реалізації пріоритетів державної політики у воєнній сфері, сферах оборони та військового будівництва.

Сучасне значення державної безпекової політики зумовлює й проблеми їх наукового осмислення в контексті, зокрема: визначення основних напрямків подальшого розвитку правової системи України та правової держави; нагальністю розробки проблем становлення теорії права та держави як системи теоретичних засад правової системи та державності України, що враховують її євроінтеграційні прагнення; визначенням шляхів подальшого удосконалення законодавства, організації та діяльності системи державних органів; забезпечення домінування прав людини, верховенства права та закону тощо.

Вищезазначені та інші обставини зумовлюють актуальність дисертації Д.О. Тихомирова, спрямованої на дослідження теоретико-правових засад державної політики у сфері цивільної безпеки в Україні.

Підтвердженням актуальності теоретичного осмислення об'єктивності права є відповідність тематики дисертації є її відповідність Стратегії національної безпеки України, схваленої Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015, Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р. Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 р., затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 942, Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р., Основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 рр. (рішення Вченої ради від 26 грудня 2017 р., протокол № 28/1). Тему дисертації затверджено на засіданні Вченої ради Національної академії внутрішніх справ (протокол № 17 від 30 жовтня 2018 р.).

Розробка авторської теоретичної концептуалізації державної безпекової

політики та її особливостей у сфері цивільної безпеки, її належний науковий рівень, обґрунтованість, новизна багато в чому зумовлені обранням адекватних темі дисертації об'єкту і предмету, оптимальним визначенням мети і завдань дослідження, їх методологічно забезпеченою реалізацією та послідовним втіленням в структурі та тексті дисертації. Так, метою дисертації є розробка та обґрунтування основних концептуальних положень щодо теоретичних і правових засад державної політики у сфері цивільної безпеки в Україні в сучасних умовах її інтеграції в європейський безпековий простір.

Ця мета достатньо коректно конкретизована у завданнях дисертації, які передбачали: аналіз стану наукових розробок проблем державної політики у сфері безпеки; розробку методології дослідження державної політики у сфері безпеки; визначення теоретичної та нормативно-правової бази дослідження; осмислення загального та особливого в інтерпретаціях безпеки у контексті різних суспільно-гуманітарних наук; виокремлення особливостей правознавчого розуміння та нормативно-правового визначення безпеки; з'ясування теоретико-правових підходів до розуміння, нормативно-правового визначення цивільної безпеки та її забезпечення; виявлення плюралізму інтерпретацій державної політики, загального та особливого в її розумінні у контексті різних суспільно-гуманітарних наук; осмислення засадничих теоретичних та правових аспектів державної політики у сфері цивільної безпеки та інші завдання.

Поставлені автором мета і завдання дослідження реалізовані в дисертації у відповідності з встановленими вимогами до кваліфікаційних робіт такого рівня, характеризуються концептуальністю та комплексністю розв'язання проблем державної безпекової політики, адекватною методологією, обґрунтованістю авторських положень та висновків, послідовністю описання результатів дослідження, гармонічним поєднанням теоретичних і нормативно-правових аспектів і таке інше.

Структурно дисертація складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, п'яти розділів, що охоплюють двадцять один підрозділ,

висновків, списку використаних джерел (778 найменувань на 88 сторінках) та п'яти додатків на десяти сторінках. Повний обсяг дисертації становить 506 сторінок, з них основного тексту – 385 сторінок.

Оцінка змісту дисертації та автореферату. У вступі обгрунтовано актуальність теми дослідження, визначено її зв'язок із науковими програмами, планами; сформульовано мету, завдання, предмет, об'єкт та методи дослідження; розкрито наукову новизну, практичне значення отриманих результатів; охарактеризовано особистий внесок здобувача; наведено відомості про апробацію результатів дисертації; наведено відомості щодо структури та обсягу дисертації.

Розділ перший «Стан наукових розробок і методологічні аспекти дослідження теоретико-правових засад державної політики у сфері цивільної безпеки» охоплює три підрозділи, в яких осмислено сучасний стан наукових розробок державної політики у сфері безпеки, виокремлено предмет дисертації, розкрито методологію дослідження, основу якої складають діяльнісний, функціональний, порівняльно-правовий та системний підходи; визначено та охарактеризовано теоретичну та нормативно-правову базу дисертації.

Розділ другий «Сфера цивільної безпеки як предмет наукового осмислення та нормативно-правового визначення» складається з п'яти підрозділів, в яких: описано результати аналізу множинності наукових інтерпретацій безпеки в соціально-гуманітарних науках; описано особливості наукового вирішення питань національної, державної, економічної, інформаційної, правової та інших видів безпеки в дисертаційних дослідженнях з юридичних наук; проаналізовано загальні та спеціальні ознаки нормативно-правових дефініцій безпеки з урахуванням відповідних предмету та методів правового регулювання; розкрито особливості теоретичного розуміння та нормативно-правового визначення цивільної безпеки у її співвідношенні з іншими спорідненими поняттями, зокрема, національною, державною, громадською та іншими видами безпеки, правопорядком та громадським порядком, цивільним захистом, обгрунтовано авторське розуміння цивільної безпеки; здійснено теоретичний аналіз

забезпечення безпеки в контексті теоретичних конструкцій правового регулювання, правового впливу, правового захисту, правової охорони та інших.

У розділ третьому «Теоретико-правовий контекст інтерпретації та нормативно-правового регулювання державної політики у сфері цивільної безпеки» автор звертається до проблем осмислення стану дисциплінарних та міждисциплінарних досліджень державної політики, на основі застосування діяльнісного підходу обґрунтовує доцільність юридичної інтерпретації державної політики в площині єдності та відмінностей її формування, реалізації та забезпечення; аналізує теоретичні, правові, економічні, політичні та інші засади державної політики, серед яких виокремлює такі її принципи у сфері безпеки як верховенство права, демократичність і підзвітність державної політики, прозорість та демократичний контроль; свобода і недоторканість особи та інші.

Розділ четвертий «Суб'єкти формування, реалізації та забезпечення державної політики у сфері цивільної безпеки» містить шість підрозділів, в яких досліджуються конституційно-правові засади та інституційна складова формування, реалізації та забезпечення державної політики у сфері цивільної безпеки, зокрема, виокремлюються і розмежовуються загальні, спеціальні і виключні повноваження стосовно формування державної політики, її реалізації та забезпечення Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, інших державних органів та органів місцевого самоврядування щодо формування, реалізації та забезпечення державної політики у сфері національної безпеки і оборони; осмислює інституційні аспекти державної політики цивільного захисту як складової державної безпекової політики, зокрема, централізоване загальне управління, а також децентралізовані функціональну та територіальну організації безпосереднього здійснення цивільного захисту як складової цивільної безпеки.

Розділ п'ятий «Стратегічне планування та перспективи розвитку державної політики у сфері цивільної безпеки» спрямований на осмислення

нормативно-правових засад державного планування забезпечення державної політики у сфері безпеки, визначення нормативно-правової моделі цілісної державної системи стратегічного планування у сфері національної безпеки та оборони; аналіз системи основних документів планування державної політики, порядку, послідовності та процедур його здійснення; осмислення стратегічних документів, що визначають основні напрями розвитку системи державного управління в Україні, здійснення їх систематизації стосовно особливостей формування, реалізації та забезпечення державної політики, у сфері цивільної безпеки.

У висновках за дисертацією сформульовано наукові положення, що розкривають результати авторського розв'язання наукових проблем розвитку теоретико-правових засад державної політики у сфері цивільної безпеки.

Повнота викладу результатів дисертаційного дослідження та наукових положень в опублікованих працях.

Основні теоретичні положення і висновки, сформульовані в дисертації, відображено в одній одноосібній монографії, тридцять дві наукові публікації, серед яких вісімнадцять статей – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, чотири статті – у зарубіжних наукових періодичних виданнях, десять тез доповідей на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях.

Достовірність та наукова новизна здобутих результатів передусім обумовлюється: аналізом джерельної бази дослідження; застосуванням адекватної методології; зверненням до розв'язання актуальних проблем державного і правового розвитку, що потребують подальшого наукового осмислення; обґрунтуванням та інтеграцією положень та висновків в систему предметних знань загальної теорії права та держави.

Теоретичне і практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що дослідження державної політики у сфері цивільної безпеки як кваліфікаційна наукова праця містить вирішення важливих та актуальних для сьогодення наукових завдань, концептуалізму та заповнює низку прогалів, які

існували в загальній теорії права матеріали дослідження. Одержані автором дисертації результати можуть бути використані в:

– законотворчій та правозастосовній діяльності – для подальшого розвитку та удосконалення нормативно-правового регулювання та правозастосовного забезпечення державної політики у сфері цивільної безпеки, здійснення її стратегічного планування та моніторингу;

– науково-дослідній роботі – для подальших наукових досліджень проблем державної політики, цивільної безпеки, державного управління у сфері безпеки;

– освітньому процесі – для навчально-методичного забезпечення та викладання таких навчальних дисциплін, як: «Історія вчень про державу та право», «Теорія держави та права», «Юридична деонтологія», «Політологія» та інших.

До ключових проблем теоретичного дослідження засад державної політики, які знайшли авторське розв'язання в дисертації, якщо їх розглядати за структурою дисертації, слід віднести такі.

Окреслення сфери наукових сучасних досліджень розуміння державної політики, її формування, реалізації та забезпечення, їх систематизацію за проблематикою галузевих та міждисциплінарних досліджень суспільно-гуманітарних наук, зокрема юридичних, з урахуванням її особливостей в економічній, соціальній, інформаційній, правовій та інших сферах суспільного і державного життя, сферах регіонального розвитку і децентралізації (с. 40-51). Формулювання за результатами аналізу висновків: щодо домінування плюралістичності у науковому баченні державної політики, безпеки, їх складових, видів, призначення, систем забезпечення та інших аспектів; думки про те, що кожна з галузевих наук, здійснювала осмислення державної політики в межах властивої їй предметної сфери і на основі притаманних теоретичних засад, методологічного інструментарію, понятійно-категоріального апарату; значення та перспективності міждисциплінарних досліджень (с. 53-54, 405-406).

Досить своєрідною слід визнати авторську позицію щодо наукового розуміння та нормативно-правового визначення безпеки, за якою: у їх множині виокремлюється як спільна для них її характеристика через стан, захищеність, властивість суб'єкта, об'єкта чи процесу, а відмінності визначаються особливостями останніх; розвиток існуючих точок зору на безпеку не тільки як захист від небезпек, але й як нормальне існування різноманітних явищ та процесів, їх сталий розвиток, що певною мірою удосконалює розповсюджене тлумачення безпеки як «захищеності» суспільних відносин, що є предметом правового регулювання, не тільки від небезпек (охоронна функція права), але й захищеності як їх нормального, сталого функціонування (регулятивна функція права); акцентуація уваги у юридичному розумінні безпеки на проблемі розмежування безпеки та її забезпечення (с. 92 - 106).

В цьому контексті досить логічною авторська характеристика цивільної безпеки як «зрізу» по лінії безпечно-небезпечно основних сфер суспільного життя (економічної, політичної, державної, правової, культурної та інших), а тому проявляється (присутня) в кожній з них, хоча відносно протидії небезпекам має й певну «автономію» як особлива сфера («вузьке» розуміння). До інших положень слід віднести розуміння існування цивільної безпеки у просторі спільного та відмінного в житті держави та громадянського суспільства, змінюваності їх взаємодії у мирний та воєнний час, забезпеченні сталого існування та подоланні небезпек, їх суспільно небезпечних наслідків; незвідності забезпечення цивільної безпеки тільки до цивільного захисту або забезпечення громадської безпеки та інші (с. 187- 192).

Не можна оминати увагою думки автора стосовно: розуміння державної політики як форми стратегічного впливу держави на різні сфери суспільного життя; доцільності її осмислення на засадах діяльнісного підходу, що дозволяє охопити варіанти її тлумачення як мети, напрямів, засобів, функції, процесу та інших (с. 225 – 233); тлумачення формування державної політики як прямого або опосередкованого волевиявлення народу, набуття ним юридичної форми нормативно-правових актів, а реалізації державної політики як конкретизації

стратегічних державних політичних рішень суб'єктами державно-адміністративного управління та втілення їх в життя з метою безпосереднього задоволення суспільних потреб, а також забезпечення державної політики як різноманітної «допоміжної» діяльності державних і недержавних суб'єктів стосовно створення необхідних умов та гарантій (с. 270-274, 277, 341- 348).

Доречним та обґрунтованим є авторський підхід до виокремлення у державній політиці у сфері цивільної безпеки: загальних властивостей притаманних державній політиці загалом, а також особливих, що зумовлюються сферою безпеки, та властивостей похідних від своєрідності сфери цивільної безпеки (с. 271). Подальше застосування такого підходу до осмислення інституційної складової створення та здійснення державної політики надало можливість автору розробити теоретичну конструкцію аналізу повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування стосовно державної політики та безпеки за їх поділом на: загальні та спеціальні повноваження як щодо створення та здійснення державної політики, так й забезпечення безпеки у її широкому та вузькому розумінні, а також повноваження у мирний час та в особливий період; виключні повноваження та повноваження, що здійснюються у взаємодії з іншими органами; повноваження стосовно формування державної політики, її реалізації чи забезпечення (с. 276-277).

Здійснений аналіз повноважень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України центральних органів виконавчої влади та інших державних органів та органів місцевого самоврядування дозволив сформулювати такі висновки: до виключних повноважень Верховної Ради України відноситься формування засад (основ) внутрішньої та зовнішньої державної політики загалом та у певних сферах суспільного життя, а також законодавче забезпечення реалізації цих основ у формуванні відповідної політики уповноваженими органами держави, якими в межах їх повноважень формується та конкретизується державна політика (с. 281-284); виключними повноваженнями Президента України у сфері національної безпеки і оборони є безпосереднє керування та координація діяльності сектору безпеки та оборони

(с. 295- 296); Кабінет Міністрів України за своїми повноваженнями є центром формування та забезпечення державної політики у сфері цивільної безпеки, цивільного захисту зокрема (с. 331- 333).

Слід підтримати автора у його спробі осмислити в контексті формування , реалізації та забезпечення державної безпекової політики проблеми її стратегічного планування. Так, обґрунтованими і такими, що мають елементи новизни є теоретичні положення, висновки та пропозиції автора щодо: нормативно-правової основи здійснення стратегічного планування у сфері безпеки України як складової системи загальнодержавного прогнозування та планування (с. 349-356); побудови системи стратегічних документів, що охоплює стратегії, доктрини, концепції, державні та цільові програми та плани, а також їх характеристики та взаємозв'язки (с. 357-366); нормативно-правової моделі стратегічного планування у сфері безпеки, зокрема, його засад, принципів (с. 367-370), порядку, послідовності та процедур його здійснення (с.374-384).

Заслуговує на увагу здійснений автором аналіз стратегій реформування системи державного управління, виокремлення за його результатами напрямів розвитку державного управління та державної політики щодо сталого розвитку України та цивільної безпеки у сферах формування, реалізації та забезпечення державної політики, взаємодії державних органів з органами місцевого самоврядування та іншими інститутами громадянського суспільства та інших (с. 384-398).

Дискусійні положення дисертації та зауваження щодо її змісту.

Загалом позитивно оцінюючи рецензовану працю, необхідно звернути увагу на окремі протиріччя та дискусійні положення, які, на наш погляд, потребують або додаткової аргументації, або спеціальних роз'яснень під час захисту дисертації, а саме:

1. В різні періоди становлення та розвитку державної і правової доктрин суспільна безпека і проблематика з цього приводу привертала увагу багатьох вчених – юристів, у поле наукового пошуку потрапляли певні суб'єкти

забезпечення суспільної безпеки, їх групи, система її забезпечення тощо. Зокрема, отримали подальший розвиток теоретичні положення щодо визначення предмету забезпечення суспільної безпеки, під яким запропоновано розуміти сукупність врегульованих нормами суспільних відносин, що виникають під час діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення суспільної безпеки, подолання ситуації загрози небезпеки, проведення заходів відновлення стану безпечного розвитку суспільства, а також діяльність органів місцевого самоврядування із забезпечення суспільної безпеки.

Проте в дисертації проблеми суспільної безпеки лише згадуються, але системно не аналізуються. У той же час, виходячи з авторської позиції розуміння цивільної безпеки, складається враження про їх тотожність, що зумовлює необхідність з'ясування під час захисту дисертації ставлення автора до співвідношення суспільної та цивільної безпеки.

2. У сучасних умовах відбувається інтенсивне зростання цінності та ролі інформації, актуалізуються питання збереження та захисту інформації, розвитку електронного урядування. У зв'язку з цим означені питання, як здається, потребували науково-теоретичного осмислення й в дослідженні державної політики у сфері цивільної безпеки, але автор обійшов увагою як проблеми інформаційної безпеки, так й формування та реалізацій державної політики в умовах розвитку в Україні електронного урядування.

3. Одним із підходів до розуміння держави є концепція «сервісної» держави як функціональної моделі сучасної держави відповідно до якої основним призначенням держави і основною вимогою до її ефективної діяльності має бути зручність користування послугами, що надає держава своїм громадянам.

Тому, підтримуючи автора у виокремленні поміж формуванням, реалізацією та забезпеченням державної політики, також процесу її безпосереднього здійснення як втілення в життя державної політики, формою або видом якого є надання адміністративних послуг (с.314, 391, 392), слід зазначити, що інші види послуг або форм такого безпосереднього здійснення

державної політики у сфері забезпечення цивільної безпеки автор не визначає і не конкретизує, хоча такий аналіз надав би завершеності авторській концептуалізації державної політики.

4. На с. 215-216, автор зазначає, що «у безпековій інтерпретації «охорона» та «захист» розглядаються як форми забезпечення безпеки» і характеризує їх. Враховуючи наявну в юридичній науці дискусію стосовно розуміння правової охорони і правового захисту, погоджуючись з можливістю запропонованого варіанту змістовного наповнення цих понять, необхідно уточнити в процесі захисту, яке значення надає автор словам «у безпековій інтерпретації», яких нових властивостей набуває, в такому випадку, розуміння охорони та захисту саме як форм забезпечення безпеки, а не тільки як правової охорони та правового захисту.

5. В контексті осмислення предмета дисертації необхідними і цікавими можуть бути уточнення автора стосовно розуміння ним «державно-політичного врядування» та «державно-адміністративного управління чи адміністрування» (с. 10, 270,411 та інші) та їх значення для розв'язання проблем державної політики у сфері цивільної безпеки, особливо в умовах імплементації в Україні «Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA)».

Проте, наведені спірні точки зору і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка носить самостійний і творчий характер, має наукову і практичну цінність, а наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та власний підхід до її розгляду дисертантом.

Загальна оцінка дисертаційної роботи та її відповідність встановленим вимогам.

Зазначене вище дає підстави для висновку, що дисертація на тему «Теоретико-правові засади державної політики у сфері цивільної безпеки» є самостійною завершеною працею, в якій отримано нові обґрунтовані результати, що вирішують важливу наукову проблему.

Дисертація за своїм змістом, науковими результатами, новизною та іншими показниками відповідає вимогам пунктів 9, 10, 12, 13, 14 Постанови Кабінету Міністрів України № 567 від 24 липня 2013 року «Про затвердження Порядку присудження наукових ступенів» (зі змінами), а її автор – Тихомиров Денис Олександрович заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри теорії та історії держави і права,
заступник декана юридичного факультету з наукової роботи
Національного авіаційного університету

Директор з навчальної роботи
А. Коужин



[Handwritten signature]

Р.А. Калужний

Особистий підпис: <i>Калужного Р</i>
З А С В І Д Ч У Ю
Начальник відділу кадрів <i>Слободанас</i>
Національного авіаційного університету
<i>08.08.21</i>