ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора Манжули Андрія Анатолійовича на дисертаційну роботу Крищенка Андрія Євгеновича «Адміністративно-правовий статус керівника територіального органу Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертації. Формування державою засад забезпечення публічної безпеки і порядку є складним процесом, спрямованим на оновлення, вдосконалення вітчизняного законодавства і адаптацію зарубіжного досвіду щодо організації засобів, інструментів і методів діяльності органів Національної поліції України. Сучасна модель демократичної, соціальної і правової держави потребує нових концептуальних підходів відносно вирішення проблем у сфері управлінського впливу керівника територіального органу поліції.

Наріжним каменем проведених останнім часом адміністративних реформ залишається питання відносно рівня кваліфікації керівника територіального органу Національної поліції, ефективності його дій, направлених на забезпечення публічної безпеки і порядку, методів контролю за забезпеченням публічної безпеки і порядку, а також вдосконалення організаційно-правових засад його взаємодії з іншими суб'єктами у цій сфері.

Актуальність дисертаційної роботи підтверджується і тим, що вона виконана відповідно до Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України (Указ Президента України № 92/2016), Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ (розпорядження Кабінету Міністрів України № 1118/2014), Стратегії розвитку системи Міністерства

ВРСДЗ НАВС
Вх. № 703
"22" 02 2019 р.
кількість аркушів:
осн. док. 10 додаток —

внутрішніх справ України до 2020 року (розпорядження Кабінету Міністрів України № 1023/2017), Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років (наказ МВС України № 275/2015), Основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018–2020 роки (рішення Вченої ради НАВС від 26 грудня 2017 р., протокол № 28/1).

Вищевикладене дає підстави вважати тему дисертаційного дослідження Крищенко А.Є. актуальною і такою, що відповідає сьогоднішнім потребам правової науки.

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Методологія дослідження зазначеної проблеми обрана відповідно до об'єкта та предмета дисертаційної роботи, виходячи із сформульованої мети та відповідних завдань. Це дозволило здобувачу розглянути визначену проблему у динаміці й взаємозв'язку із явищами суспільного розвитку.

Мета дисертаційного дослідження сформульована таким чином, щоб на основі аналізу наукових та нормативних джерел чинного законодавства визначити адміністративно-правовий статус керівника територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Таку мету дисертант досягає на основі врахування досягнень теорії держави та права, адміністративного права та діяльності, кримінального права та кримінального процесуального.

Відповідно до поставленої мети в дисертації виконано наступні завдання: 1) на основі аналізу доктринальних положень охарактеризовано публічну безпеку і порядок як об'єкт діяльності поліції та сферу управлінського впливу керівника її територіального органу; 2) встановлено особливості адміністративно-правового закріплення статусу керівника органу поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; 3) визначено поняття адміністративно-правового статусу керівника територіального органу поліції,

розкрито зміст його елементів; 4) окреслено повноваження керівника територіального органу поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку; 5) розроблено науково-практичні рекомендації з удосконалення контролю за забезпеченням публічної безпеки і порядку з боку керівника територіального органу поліції; 6) надано характеристику організаційно-правових засад взаємодії керівника територіального органу поліції з іншими суб'єктами у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; 7) виділено особливості правового та організаційного забезпечення органами поліції інших країн публічної безпеки і порядку з оцінкою доцільності імплементації зарубіжного досвіду в Україні; 8) розроблено та запропоновано рекомендації з удосконалення законодавства та практики діяльності керівника територіального органу поліції щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.

Досягти обрану мету дозволив не тільки логічно побудований та грамотно викладений матеріал у дисертації, але й опрацьована література, список якої можна вважати цілком повним та достатнім, оскільки вивчені та проаналізовані теоретичні положення вчених, які досліджували питання адміністративно-правового статусу керівників правоохоронних органів, зокрема поліції (органів внутрішніх справ), у тому числі у сфері охорони громадського (публічного) порядку. Крім того, був здійснений критичний аналіз систематизованих даних державної та відомчої статистичної звітності за 2015–2018 рр. щодо діяльності поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку; зведені дані опитувань 100 керівників територіальних органів поліції (Вінницька, Дніпропетровська, Житомирська, Закарпатська, Київська, Одеська, Львівська, Миколаївська, Рівненська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Черкаська, Чернігівська області та м. Київ); узагальнені матеріали вивчення 350 справ про адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і безпеку; офіційні звіти, інформаційні листи та аналітичні довідки МВС України, Національної поліції України, Генеральної прокуратури України, Державної судової адміністрації України, Служби безпеки України. Дослідження порушеної проблеми відбувалося через призму власного практичного досвіду

роботи здобувача, у тому числі на керівних посадах в органах Національної поліції, а також результати безпосереднього ознайомлення з діяльністю органів поліції в Швеції, Данії, Нідерландах, Польщі та США.

Вагомість досліджуваної проблеми характеризує практичне значення одержаних результатів, а саме: матеріали дисертаційного дослідження використовувались у: законотворчій діяльності – у процесі опрацювання проектів змін та доповнень до Закону України «Про Національну поліцію», окремих положень проекту Закону України «Про мирні зібрання», а також інших законодавчих актів, що регулюють як діяльність керівника органу поліції, так і питання організації забезпечення публічної безпеки і порядку (довідка Інституту законодавства Верховної Ради України від 21 грудня 2018 р.); правозастосуванні – для розроблення й удосконалення відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів з питань забезпечення публічної безпеки і порядку через покращення діяльності керівників органів поліції, підготовки низки цільових методичних рекомендацій практичного спрямування (акт Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України від 18 січня 2019 р.) та освітньому процесі в системі підвищення кваліфікації працівників підрозділів превентивної діяльності, патрульної поліції, керівників територіальних органів Національної поліції (акт Національної академії внутрішніх справ від 4 січня 2019 р.).

Дана робота є комплексним дослідженням, яке виконане дисертантом особисто.

Вищевказане дає підстави стверджувати, що сформульовані в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації мають достатню міру обґрунтованості та достовірності.

Наукова новизна одержаних результатів

Дисертація А.Є. Крищенка є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці цілісним комплексним дослідженням, яке присвячене дослідженню адміністративно-правового статусу керівника

територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

У ній висунуто низку положень, нових у концептуальному плані й важливих для юридичної практики, з яких на особливу увагу заслуговують:

- висновок відносно розуміння природи адміністративно-правового статусу керівника територіального органу поліції як складної правової категорії, що органічно поєднує у собі елементи адміністративно-правових статусів фізичної особи – громадянина України, поліцейського як службової особи та публічного службовця; наголошено на єдності адміністративно-правового статусу керівника територіального органу поліції, а також на недоцільності поділу його елементів на основні та додаткові, першочергові та другорядні;

- бачення здобувачем системи повноважень керівника територіального органу поліції у сфері організації забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення мирних зібрань на території обслуговування; обґрунтовано необхідність коригування окремих положень проекту Закону України «Про мирні зібрання»;

- авторська дефініція поняття «адміністративно-правового статусу керівника територіального органу поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку», під яким запропоновано розуміти сукупність визначених законом повноважень, необхідних для вирішення покладених на територіальний орган поліції завдань, забезпечення внутрішнього планування і контролю, а також відповідальність за належне виконання покладених на керівника обов'язків;

- наповненість сутності та розкритого змісту повноважень керівника територіального органу поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, які, залежно від рівня наукового узагальнення, пропонується поділяти на загальні, що надаються йому як працівнику поліції, та спеціальні, які покладаються на нього як на очільника юридичної особи публічного права;

- висновок про те, що на відміну від загальних, спеціальні повноваження керівника територіального органу поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку не мають чіткого законодавчого закріплення та правової диференціації,

у результаті дисертантом визначено негативні наслідки такої законодавчої прогалини та обґрунтовано можливі шляхи її усунення;

- бачення автора структури механізму організації діяльності керівника територіального органу поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку на території обслуговування, а також його основні структурні елементи: аналіз ситуації; планування; визначення та розстановка сил; контроль і надання допомоги; забезпечення взаємодії суб'єктів виконання; матеріально-технічне і фінансове забезпечення; оцінка результатів роботи і, за необхідності, внесення корективів;

- змістове наповнення дисертантом повноважень керівника територіального органу поліції щодо реалізації основних (адміністративна, профілактична (превентивна), соціальна, оперативно-розшукова, кримінальна процесуальна, контрольна, виконавча, охоронна) та додаткових (інформаційно-аналітична, кадрова, забезпечувальна, профорієнтаційна) функцій поліції;

- висновок про чинники, які впливають на якість забезпечення керівником територіального органу поліції публічної безпеки і порядку, до яких віднесено: належне розуміння громадянами власних обов'язків; рівень оволодіння керівником наданими йому повноваженнями та діловими якостями, необхідними для здійснення належного впливу на рівень публічної безпеки і порядку; наявність у розпорядженні керівника необхідних ресурсів для здійснення управлінського впливу; своєчасність та повнота одержання інформації щодо стану оперативної обстановки на території обслуговування.

Автором розроблено й інші наукові положення, які є новими для теорії адміністративного права. Обґрунтовуючи загальні положення, дисертант сформулював також ряд часткових висновків, пропозицій, рекомендацій, які теж характеризуються науковою новизною або практичною значимістю і в сукупності вирішують важливе теоретичне та практичне завдання підвищення статусу керівника територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Повнота викладення матеріалів в публікаціях, положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Основні положення та висновки дослідження, що сформульовані в дисертації, відображено в 17 наукових публікаціях, серед яких п'ять статей – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових з юридичних наук, одна стаття – у зарубіжному науковому періодичному виданні (Киргизька Республіка), шість статей – у збірниках наукових доповідей, оприлюднених на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях (круглому столі), а також п'ять праць, які додатково відображають наукові результати дисертації.

Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації.

Висновки і рекомендації, запропоновані у роботі, є цілком обґрунтованими та можуть бути покладені в основу розробки нормативно-правових актів, дія яких спрямована на вдосконалення адміністративно-правового статусу керівника територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. У навчальному процесі положення роботи можуть бути використані при викладанні дисципліни Адміністративне право», «Адміністративна діяльність поліції», «Судові та правоохоронні органи України», інших навчальних дисциплін, зокрема в системі підвищення кваліфікації працівників підрозділів превентивної діяльності, патрульної поліції, керівників територіальних органів Національної поліції (акт Національної академії внутрішніх справ від 4 січня 2019 р.).

Використання одержаних результатів у правозастосовній діяльності дозволить удосконалити відомчу (міжвідомчу) нормативно-правову базу з питань забезпечення публічної безпеки і порядку через покращення діяльності керівників органів поліції та при підготовці низки цільових методичних рекомендацій практичного спрямування.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Оцінюючи належним чином зміст дисертаційного дослідження, вважаємо необхідним надати низку зауважень щодо положень роботи, які потребують уточнення. Крім того, окремі зауваження стосуються спірних питань і потребують від дисертанта, як вбачається, додаткової аргументації.

1. Здобувач у підрозділі 1.1 проводить порівняльний теоретико-правовий аналіз співвідношень понять «публічна безпека і порядок», «громадська безпека» і «громадський порядок». У результаті, дисертант доходить висновку, що: «… для унормування законодавчої термінології шляхом внесення змін та доповнень до Закону України «Про Національну поліцію» пропонуємо замість терміна «публічна безпека і порядок» застосовувати раніше вживані терміни «громадський порядок» та «громадська безпека» (в іншому разі необхідне внесення змін до понад як 5000 нормативно-правових актів)» (с. 37-38). Виходячи із викладеного, висновок здобувача потребує додаткової аргументації, адже постає питання доцільності введення понять «публічна безпека і порядок» в правову базу регламентування діяльності поліції.

2. Дисертант, визначаючи адміністративно-правовий статус керівника територіального органу НП України, зазначив такі складові: Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, належить до системи правоохоронних органів; служба в Національній поліції вважається державною службою; керівник територіального органу Національної поліції є посадовою (службовою) особою і поліцейським (с. 70). При цьому автором вказано на існування колізії двох норм ст. 4 Закону України «Про державну службу», згідно з якими на НП, з одного боку, як на центральний орган виконавчої влади, поширюється дія наведеного закону, а з іншого, як на службовців поліції, яким присвоюються спеціальні звання, така дія не поширюється (с.73). У подальшому аналізі дисертант, погоджуючись з думкою І.Л. Олійника, що в межах державних установ «керівник – посадова особа» – це державний службовець (с. 74), при цьому не пропонує шляхів усунення даної колізії. На нашу думку, дисертація набула б більш вагомого наукового значення, а на

законодавчому рівні – усунення неточностей, при винайденні авторських шляхів вирішення існуючої правової колізії.

3. У дисертації обґрунтовується думка щодо вагомості взаємодії органів поліції з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку, на позитивний вплив якої констатує 100 респондентів (с. 126). Але дисертант залишив поза увагою форми взаємодії керівника територіального органу поліції з населенням щодо залучення представників громадських формувань до охорони публічного порядку, передусім у разі ускладнення оперативної обстановки.

4. Розкриваючи специфіку взаємодії поліції та громадських формувань у роботі розкривається думка, що керівники територіальних органів Національної поліції мають сприяти громадським формуванням в охороні громадського порядку, розглядати пропозиції громадських формувань щодо поліпшення стану громадського порядку та вживати в межах своєї компетенції відповідних заходів. Разом із місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування в межах своєї компетенції здійснювати координацію і контроль за діяльністю громадських формувань, заслуховувати повідомлення та звіти керівників зазначених формувань. У результаті наголошено, що саме на керівника територіального органу Національної поліції покладається функція безпосереднього контролю за діяльністю таких громадських формувань на відповідній території, а отже, і відповідальність за їх дії (с. 136). При цьому дисертантом не зазначено форми безпосереднього контролю за діяльністю таких громадських формувань.

5. У підрозділі 3.1. дисертант звертає увагу на проблемах імплементації досвіду діяльності поліції країн СНД та їх ролі щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, залишаючи поза увагою шляхи взаємодії керівника органу поліції з громадськістю у цих країнах.

Разом із тим, висловлені вище зауваження носять в основному рекомендаційний характер, а існуючі дискусійні питання лише підкреслюють складність теми дисертаційного дослідження.

ВИСНОВОК:

В цілому дисертація «Адміністративно-правовий статус керівника територіального органу Національної поліції в сфері забезпечення публічної безпеки і порядку» є завершеним науковим дослідженням, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для розвитку адміністративно-правової науки, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значущістю відповідає вимогам п.п. 9, 11-13 Порядку присудження наукових ступенів, а її автор Крищенко Андрій Євгенович, заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

Професор кафедри
галузевого права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету
ім. Володимира Винниченка,
доктор юридичних наук, професор **А.А. Манжула**

Підпис засвідчую
Вчений секретар С.В. Олексієнко