

*До разової спеціалізованої вченої ради
Національної академії
внутрішніх справ*

ВІДГУК

офіційної опонентки

кандидатки юридичних наук, доцентки Загуменної Юлії Олександрівни на дисертацію Дашковської Анастасії Володимирівни «Адміністративно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України», поданої до захисту в разову спеціалізовану вчену раду Національної академії внутрішніх справ на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дисертаційного дослідження. На перший, поверхневий, погляд, тема репрезентованого дисертаційного дослідження виглядає дещо заурядною. Водночас, в умовах воєнного стану всебічний, комплексний аналіз адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України набуває нового та не абиякого теоретичного та практичного значення, оскільки на порядку денному в реаліях війни дуже гостро поставлено питання щодо формування наукової концепції адміністративно-правового забезпечення національної безпеки та окремих суб'єктів її забезпечення.

Тому в сучасних умовах адміністративно-правовій статусу Ради національної безпеки і оборони України потребує докорінного переосмислення та якісної інновації.

Це, насамперед, диктується тим, що всі ланки державного механізму мають неперервно та ефективно працювати задля забезпечення державного суверенітету України та її обороноздатності, а, отже, як і конституційно-правовий, так і адміністративно-правовий статус цього органу державної влади має відповідати критерію «юридичної чистоти», тобто чітко усвідомлений, конституційно й законодавчо унормований.

Роль науки адміністративного права як раз і полягає у аналізі поняття та структури адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України; осмисленні прав та обов'язків Ради національної безпеки і оборони України як елементів її адміністративно-правового статусу, чому й присвячене репрезентоване дисертаційне дослідження.

Між іншим аналіз Конституції України та законодавства, що визначає правові основи діяльності Ради національної безпеки та оборони України, вказує на очевидні недоліки правового забезпечення діяльності цього органу державної влади. Таким чином, на доктринальному (науково-теоретичному) рівні існує нагальна потреба в усуненні суперечностей, що стосуються визначення адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України.

З іншого боку, нові горизонту наукового пошуку у царині адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України відкриваються в контексті аналізу її контрольної функції за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного стану, напрацювання загалом наукового концепту «контрольна функція РНБО за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного стану». Не менш значущими виступають питання, що стосуються зарубіжного досвіду публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки і оборони, удосконалення адміністративно-правового статусу РНБО України в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України.

Таким чином, актуальність репрезентованого дисертаційного дослідження, його теоретична та практична значущість є неминучою. Враховуючи вище зазначене, обрана тема дисертаційного дослідження є вкрай важливою для подальшого розвитку науки адміністративного права України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дослідження ґрунтується на положеннях Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. №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 р. № 237/2023; Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук на 2019-2023 рр., затверджених Постановою президії Національної академії наук України від 30 січня 2019 р. № 30; Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020-2024 роки, затвердженої наказом МВС України від 11 червня 2020 р. № 454.

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлений досить раціональною та внутрішньо узгодженою структурою дисертаційної роботи. Дисертанткою виявлено належний рівень знань юридичної літератури, нормативно-правового матеріалу, а також розкрито низку дискусійних проблем, що підлягають загальнотеоретичному переосмисленню.

У своїй дисертації дослідниця вдавалася до застосування різноманітних методів наукового аналізу для розгляду обраної тематики, здійснивши при цьому критичну оцінку як чинного національного, так і міжнародного законодавства. Представлений дослідницею матеріал в повній мірі сприяв досягненню визначеної мети, яка полягала у виявленні сутності, змісту та специфіки адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України. Основуючись на зібраних даних, авторка розробила вагомні пропозиції та рекомендації, спрямовані на удосконалення даної сфери регулювання та збільшення ефективності її застосування на практиці.

Узагальнений у роботі теоретичний та нормативний матеріал аналізується з використанням виваженого методологічного апарату, який включає як загальнонаукові, так і спеціальні методи пізнання, зокрема системно-структурний, логіко-нормативний, логіко-семантичний, історико-правовий, формально-логічний, компаративістський, моделювання.

Методи дослідження є цілком сучасними та обґрунтованими, що стало запорукою успішного вирішення поставлених дисертанткою завдань, їх застосування сприяло забезпеченню всебічності, повноти й об'єктивності наукових пошуків, а також коректності, обґрунтованості й узгодженості сформульованих висновків.

Структура дисертаційного дослідження, запропонована авторкою, є логічно побудованою та ґрунтується на комплексному дослідженні особливостей адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України. Розділи дисертації поєднані загальною метою дослідження і в них, відповідно до плану дослідження, розкривається його об'єкт і предмет, що сформульовані вдало і відповідають вимогам МОН України.

Низка сформульованих у дисертації положень, висновків і рекомендацій характеризуються ознаками новизни і є вагомим внеском у розроблення концепції безпеки з урахуванням сучасних викликів і загроз. Праця містить теоретичні положення і науково обґрунтовані висновки, які розв'язують актуальну теоретичну та науково-прикладну проблему, окреслену в меті дослідження.

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані дисертанткою, у своїй більшості є переконливими. При їх обґрунтуванні використано широке коло емпіричних матеріалів, а також правових і наукових джерел.

Обґрунтованість власних наукових результатів підтверджується і тим, що авторка робить висновки на підставі аналізу й зіставлення поглядів і концепцій інших науковців. Висновки до розділів і загальні висновки відповідають сутності розглянутих питань і відзначаються чіткістю викладених думок.

Таким чином, сформульовані у дисертації наукові положення, висновки і рекомендації мають належний рівень обґрунтованості й достовірності.

Наукова новизна положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Дисертація Дашковської Анастасії Володимирівни є комплексним науковим дослідженням адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України (РНБО). В основу роботи покладено вивчення системи закріплених у законодавстві ознак РНБО, що визначають її роль, місце та призначення у системі публічного адміністрування, вказують на їх відмінність від інших державних органів та порядок взаємодії з ними, до елементів такого статусу віднесено: мету утворення цього органу та діяльності; його завдання та повноваження; сукупність прав і обов'язків; юридичну відповідальність самого органу та його посадових і службових осіб; особливості внутрішньоорганізаційної структури та взаємодії з іншими суб'єктами владних повноважень.

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

-дисертанткою докорінно досліджено нормативно-правове регулювання адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України, до якого віднесено вплив держави на сукупність суспільних відносин, які стосуються: встановлення місця досліджуваного органу в системі публічного управління; визначення меж його повноважень та компетенції; реалізації даним органом прав та обов'язків, встановлення порядку його взаємодії з іншими суб'єктами владних повноважень, юридичними та фізичними особами; визначення особливостей юридичної відповідальності даного органу, а також формування правил поведінки його посадових та службових осіб (розділ 2, підрозділ 2.2 на стор. 79–98);

- здобувачкою запропоновано власну класифікацію прав та обов'язків Ради національної безпеки і оборони України, як ключових елементів адміністративно-правового статусу. Зазначена класифікація дозволила поділити права Ради національної безпеки і оборони України на наступні групи: 1) права пов'язані з отриманням, наданням та обробкою інформації, що безпосередньо пов'язані з отриманням (одержанням) інформації, а також пов'язані з її наданням; 2) права щодо здійснення контролю в сфері національної безпеки і оборони; 3) права щодо притягнення до юридичної відповідальності шляхом застосування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) по відношенню до осіб, діяльність яких створює загрозу національній безпеці та обороні 4) права пов'язані з організацією діяльності державних органів, діяльність яких спрямована на забезпечення національної безпеки і оборони України; 5) права щодо здійснення взаємодії з іншими суб'єктами публічної адміністрації з питань компетенції Ради національної безпеки і оборони України як на національному так і на міжнародному рівнях. Обов'язки Ради національної безпеки і оборони України діалектично пов'язані з правами, а тому їх необхідно досліджувати у взаємозв'язку з останніми. Автор поділяє позиції вчених щодо необхідності поділу обов'язків суб'єкта владних повноважень на: основні (загальні) та спеціальні (розділ 2, підрозділ 2.3, на стор. 99–113, 132);

- сформульовано пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України шляхом розширення участі громадянського суспільства у здійсненні політики національної безпеки та оборони, здійснюючи громадський контроль за діяльністю органів державної влади у відповідній сфері (розділ 3, підрозділ 3.2., стор.170-185);

- авторкою обґрунтовано доцільність удосконалення правових засад діяльності Ради національної безпеки і оборони України, шляхом внесення низки змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України». За результатами даного дослідження пропонується приділити увагу нормативно-правовому регулюванню діяльності Головного ситуаційного центру України як

складової РНБО. А саме, існує необхідність визначення основ правового статусу Головного ситуаційного центру України як програмно-апаратного комплексу зі збору, накопичення і обробки інформації, необхідної для підготовки та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони. Для досягнення цієї мети пропонується доповнити статтю 8 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» (розділі 3, підрозділі 3.2., стор.185–186; Додаток А);

- особливої уваги заслуговує ґрунтовне та всебічне дослідження зарубіжного досвіду публічного адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки і оборони. Авторкою сформульовано пропозиції щодо використання досвіду іноземних держав з питань регулювання адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України. Зарубіжний досвід публічного адміністрування у сфері національної безпеки являє собою комплекс взаємопов'язаних понять публічної безпеки як правової категорії, адміністративно-правового та організаційного механізмів забезпечення національної безпеки. Організаційно-правовий механізм публічного адміністрування у сфері національної безпеки України може бути сформований з урахуванням зарубіжного досвіду, аналіз якого надав можливість виділити основні концептуальні підходи до формування політики іноземних держав щодо здійснення публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки та протидії відповідним загрозам. Відповідний механізм включає в себе комплекс організаційних, правових, економічних та інших заходів, які спрямовані на попередження або ліквідацію загроз національній безпеці, усунення їх негативних наслідків, а ефективність цього механізму обумовлюється ефективністю діяльності публічної адміністрації. (розділ 3, підрозділ 3.1, на стор. 135–170).

Повнота викладу наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації та в опублікованих наукових працях.

Результати дослідження повною мірою відображені в наукових фахових виданнях авторки, зміст і характер яких відповідають вимогам МОН України, а також виступах здобувачки з доповідями основних положень дисертації на науково-практичних конференціях, що загалом свідчить про достатній рівень її апробації.

Основні положення дисертаційного дослідження опубліковано дисертанткою у 14 наукових публікаціях, серед яких 5 статей, опубліковані у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук; 9 тез наукових доповідей, оприлюднених на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, міжвузівських та підсумкових науково-теоретичних конференціях, семінарах і круглих столах.

Викладене вище може бути підставою для загальної позитивної оцінки дисертації Дашковської Анастасії Володимирівни «Адміністративно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України» як самостійного наукового дослідження з актуальної та важливої для науки і практики проблеми.

Разом з визначеним вище, дисертаційному дослідженню, що рецензується, притаманні і деякі *зауваження та побажання*, котрі об'єктивно властиві будь-яким творчим науковим працям, тим більш присвяченим аналізу таких надзвичайно складних дослідницьких питань:

I. Дослідницею запропоновано назву роботи, як «Адміністративно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України». Водночас, в межах теорії права тривалий час має місце науковий дискурс відносно того, чи є правильним та доцільним вживання поняття «статус» стосовно органів публічної влади!

Невипадково існує в межах вітчизняної теоретико-правової науки точка зору про те, що більш коректним виглядає оперування терміном «становище» щодо органів публічної влади.

Розвиваючи в межах вітчизняної юриспруденції науково-концептуальні положення, що стосуються природи органів публічної влади, дисертантка мала висловити власну точку зору із цього приводу.

II. Як відомо, Конституція України вказує на те, що в Україні запроваджено поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Крім того, відповідно до п. 18 ст. 106 Конституції України, Президент України очолює Раду національної безпеки і оборони України. Також про це йдеться й у статті 107 Конституції України, де вказується про те, що Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України. Крім того, статтею 88 Конституції України, де встановлено які саме повноваження належать Голові Верховної Ради України, нічого взагалі не сказано про можливість очолити Раду національної безпеки та оборони Головою Верховної Ради України у разі дострокового припинення повноважень Президента України.

Своєю чергою, ч. 2 ст. 5 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» передбачається, що у разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110 і 111 Конституції України виконання обов'язків Голови Ради національної безпеки і оборони України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України. Одночасно із цим, стаття 1 зазначеного Закону вказує на те, що Рада національної безпеки і оборони України відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Таким чином, наведені нормативні положення вочевидь засвідчують недосконалість та невизначеність загалом конституційно-правового статусу Ради національної безпеки та оборони України.

Зважаючи на це, цілком закономірним постає питання про те: чи буде можливим в повній мірі дослідити адміністративно-правовий статус Ради національної безпеки та оборони, якщо в певній мірі її конституційний статус є не врегульованим.

III. Авторкою дисертації на сторінці 14 дослідження стверджується про те, що «Одним з ключових суб'єктів у даній сфері виступає Рада національної безпеки і оборони України, яка є **координаційним центром** щодо задіяння усіх існуючих

резервів та можливостей публічної адміністрації для реагування на існуючі та нові виклики, що обумовлені агресією з боку росії, а також вироблення нових підходів та пошук нестандартних рішень, в умовах швидкої зміни політичних, економічних, соціологічних та інших факторів як у середині України, так і з боку іноземних партнерів, які надають нам підтримку».

Між іншим, стаття 1 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» чітко та недвозначно вказує на те, що Рада національної безпеки і оборони України відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Отже, в актуальності роботи дослідницею допущено повільна інтерпретація правового становища Ради національної безпеки та оборони України, як органу державної влади, якій має не тільки адміністративно-правовий статус, а ще й конституційно-правовий статус.

Зважаючи на цю обставину, доцільно також звернути увагу на те, що дисертанткою а ні в науковій новизні, а ні у висновках до розділів, а ні у загальних висновках до роботи не сформульовано власного бачення відносно ролі та місця координаційних органів в механізми держави та загалом розуміння того, що слід вважати під «координаційним органом». Без цього, на наш погляд, визначення адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки та оборони України є неповним.

IV. Вкрай дискусійною та неоднозначною є точка зору дисертантки щодо елементів адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України. Так, в роботі на сторінці 19 авторкою вказується про те, що нею «удосконалено розуміння елементів адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України, до яких віднесено: мету утворення цього органу та діяльності; його завдання та повноваження; сукупність прав і обов'язків; юридичну відповідальність самого органу та його посадових і службових осіб; особливості внутрішньоорганізаційної структури та взаємодії з іншими суб'єктами владних повноважень».

Своєю чергою, фундаментальна юридична, насамперед, теоретико-правова наука не відносить мету утворення органу державної/публічної влади до числа елементів його правового статусу. Якщо авторка дисертаційного дослідження вважає, що мета створення органу публічної/державної влади є елементом його правового статусу, то такий висновок потребує додаткового та більш ретельного обґрунтування.

Одночасно із цим, на рівні теорії авторка пропонує розмежування понять «повноваження», а також «сукупність прав та обов'язків». Зважаючи на це, в роботі необхідно уточнити: чим повноваження, як елемент правового статусу органу публічної влади, відрізняються від прав та обов'язків, які критерії відповідно мають до цього застосовуватися.

V. Досліджуючи особливості адміністративно-правового статусу Ради національної безпеки і оборони України, дисертантка по за відповіддю залишила

питання про те, якими правовими актами вводяться в дію рішення Ради національної безпеки та оборони України, якщо у разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до статей 108, 109, 110 і 111 Конституції України виконання обов'язків Голови Ради національної безпеки і оборони України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається **на Голову Верховної Ради України** (ч. 2 ст. 5 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»). Це питання має надзвичайно важливе значення для всебічного розуміння природи адміністративно-правового статусу цього органу державної влади, особливо зважаючи на те, що відповідно до ч. 3 статті 10 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» прийняті рішення вводяться в дію указами Президента України. Своєю чергою, Закон не містить відповіді на питання: якщо обов'язки голови РНБО України покладено на Голову Верховної Ради України, яким чином він має вводити в дію рішення Ради національної безпеки та оборони України.

Відповідь на вказане питання значно б підвищило не тільки науково-теоретично, а ще й практичну цінність репрезентованого дисертаційного дослідження.

Слід зазначити, що вищенаведені міркування мають скоріше полемічний та рекомендаційний характер і ні в жодному разі не зменшують загальну позитивну оцінку дисертації на здобуття наукового ступеню доктора філософії в галузі права.

Представлена дисертаційна робота засвідчує надзвичайну широту дослідницьких питань, порушених авторкою, тому дискусійність її окремих положень, побічне охоплення увагою дослідниці тих чи інших питань є цілком об'єктивним наслідком проведеної роботи. Тим більш, що неоднозначність окремих положень, їх недостатнє висвітлення у науковій праці притаманно будь-якій творчій праці, зокрема науковій роботі, представлений на здобуття наукового ступеню доктора філософії із зазначеного напрямку дослідження.

Загальна оцінка дисертаційної роботи, її відповідність встановленим вимогам.

Наведене дозволяє зробити узагальнюючий висновок, що дисертаційне дослідження Дашковської Анастасії Володимирівни «Адміністративно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України» є самостійною та завершеною науковою роботою, котра містить нові теоретичні положення, висновки та узагальнення щодо предмету дослідження, а також практичні положення, що у сукупності розв'язують важливе дослідницьке завдання, що має вагоме значення для розвитку теоретико-правової науки та інших галузевих юридичних наук в Україні.

Вивчення поданих Дашковської А.В. матеріалів дисертації та анотації, а також ознайомлення з науковими публікаціями за обраною темою дає підстави стверджувати, що дисертанткою проведено достатньо ґрунтовний науковий аналіз

обраної теми, виявлено новизну опрацьованих питань, сформульовано наукові положення, узагальнення та висновки, що виносяться на захист.

Можна констатувати, що дисертантка досягла поставлених перед собою цілей, роботу виконала на високому науковому та методологічному рівні. Такий загальний попередній висновок підтверджується основними параметрами, які висуваються до дисертацій означеної наукової спеціальності.

Дисертаційне дослідження Дашковської Анастасії Володимирівни «Адміністративно-правовий статус Ради національної безпеки і оборони України» за своєю актуальністю, ступенем новизни, постановкою та способом вирішення поставлених питань, історико-правовим, теоретичним і практичним підґрунтям та обґрунтованістю одержаних результатів відповідає вимогам «Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» (Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44) та наказу МОН України № 40 від 12 січня 2017 р. «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (зі змінами від 12 липня 2019 р.), а її авторка, Дашковська Анастасія Володимирівна, заслуговує на присудження їй ступеня доктора філософії з галузі знань 08 Право за спеціальністю 081 «Право».

Офіційна опонентка:

Професорка кафедри теорії та історії
держави і права факультету №1
Харківського національного університету
внутрішніх справ
кандидатка юридичних наук, доцентка



Юлія ЗАГУМЕННА

