

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента Мацелик Тетяни Олександрівни – на дисертацію Фатхутдінова Василя Гайнуловича на тему: «Адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Соціальні процеси в Україні у період фундаментального реформування економічного, політичного та духовного життя суспільства актуалізували необхідність внесення суттєвих коректив у сферу громадської безпеки держави та відповідно її організаційно-управлінську діяльність.

Події в Україні в березні – червні 2014 року засвідчили серйозні прорахунки в побудові як системи національної безпеки, так і системи громадської безпеки. Переконані, що чимало дослідників будуть ретельно вивчати прорахунки в тій чи іншій науковій сфері. Утім звернемо увагу на проблеми відсутності теорії громадської безпеки як солідного вагомого і, як показала практика, життєво необхідного елемента теоретичної системи знань про безпеку.

У нашій країні, безпекознавство як наука ще не набула належної оцінки з боку науковців, крім того, теорія національної безпеки як предмет і навчальна дисципліна не викладається в жодному навчальному закладі України. І це при тому, що в нашій державі існують серйозні напрацювання з цього приводу. Можемо як завжди вдаватись до нескінченних дискусій щодо окремих її положень, необхідності, можливості перекладу російською, але практика засвідчила: Україна опинилась не готовою до ведення війни нового покоління, зокрема нелінійних війн (гібридних війн), рівень громадської безпеки, як і роль держави в цьому процесі, після даних подій суттєво знизився. Чільне місце посідають недержавні організації, громадські об'єднання, добровільні формування громадян, які бажають власними силами та засобами забезпечувати не лише особисту безпеку, а й безпеку тієї громади, у якій вони мешкають, захищати власну державу.

За таких умов об'єктивної необхідності формування нової системи громадської безпеки постає наукове завдання щодо формування системи знань про громадську безпеку, вироблення її концептуальних засад, когнітивних елементів, структурно-функціональних зв'язків із теорією національної безпеки.

Таким чином, обрана тема дисертаційного дослідження Фатхутдінова Василя Гайнуловича є актуальною, своєчасною та відповідає вимогам сучасності а результати наукових пошуків автора мають науковий, практичний характер.

З огляду на викладене, а також зважаючи на відсутність комплексних

ВДЗР НАВС		1
Вх. №	4812	
"18"	09	20 18 р.
кількість аркушів:		
осн. док.	8	додаток —

монографічних наукових праць із досліджуваної проблематики в науці адміністративного права, необхідність реформування діючого законодавства у цій сфері та активізації відповідної законопроектної роботи, тема дисертаційного дослідження Василя Гайнуловича Фатхутдінова є актуальною та своєчасною.

Достовірність та об'єктивність результатів, отриманих дисертантом, забезпечується використанням широкого спектру методів наукового пізнання. Методологічну основу дослідження становить *системний підхід*, за допомогою якого громадська безпека розглядалася, з одного боку, як система, що складається з органічно пов'язаної сукупності елементів, а з іншого – як елемент системи більш високого порядку – системи національної безпеки (розділи 1, 3). На цьому методологічному підґрунті в роботі застосовано окремі спеціальні методи наукового пізнання, зокрема, за допомогою *методу правничої герменевтики* встановлено текстуальну сутність змісту нормативних приписів законодавчих актів, що регулюють суспільні відносини у сфері громадської безпеки, а також розроблено рекомендації стосовно номінації певних соціальних інститутів та юридичних явищ у текстах законодавчих актів (підрозділи 2.2, 2.3, 4.3); з'ясовано причини, що спонукали законодавця здійснити заміну понять на рівні Закону України «Про Національну поліцію» (підрозділи 4.1, 4.2); *компаративістський метод* застосовано для виявлення особливостей доктринального розуміння специфіки адміністративно-правового регулювання у сфері громадської безпеки зарубіжних країн та оцінки можливостей упровадження міжнародного досвіду у вітчизняне законодавство (підрозділи 1.1, 4.1, 4.4); *логіко-семантичний аналіз* використано для з'ясування змісту ключових термінів дослідження: «громадська безпека», «публічна безпека», «громадський порядок», «забезпечення громадської безпеки» (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1); з метою виявлення семантичної валентності здійснено *контент-аналіз* текстів законодавчих актів, у яких використано сполучення «громадський/публічний порядок» (підрозділи 2.2, 2.3, 2.4); *методом класифікації* визначено підходи до формування денотату «громадська безпека», упроваджено типізацію цих підходів, а також наведено їхню модель (підрозділи 1.1, 2.1). *Формально-юридичний метод* забезпечив дослідження змісту та структури правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері громадської безпеки (підрозділи 2.2, 2.3). За допомогою *історико-правового методу* розкрито генезис ключових етапів становлення та розвитку законодавства й практики забезпечення громадської безпеки (підрозділи 1.1, 2.1). Застосування *системного та структурно-інституціонального методів* дало змогу дослідити зміст правових відносин у сфері громадської безпеки (підрозділи 1.3, 2.4, 3.2, 4.4). За допомогою *системно-функціонального методу* сформовано уяву про громадську безпеку як багатоаспектне, системне явище і визначено напрями удосконалення правового регулювання у сфері громадської безпеки (підрозділ 4.1).

В роботі чітко визначено та досягнуто поставлених завдань, а саме: - розкрито зміст громадської безпеки в сучасній адміністративно-правовій

парадигмі; - досліджено історико-філософське коріння розуміння громадської безпеки у складовій національної безпеки; - здійснено співвідношення категорій «національна безпека» як системо утворювальна детермінанта операціоналізації поняття «громадська безпека»; - розкрито поняття, зміст та ознаки громадської безпеки як правової категорії; - розкрито зміст суспільних відносин у сфері громадської безпеки; - розкрито правовий зміст забезпечення процесу громадської безпеки; - визначено місце громадської безпеки в системі національної безпеки; - здійснено системний синтез безпекових концепцій в сучасній адміністративно-правовій парадигмі; - розкрити аксіологічний вимір громадської безпеки; - визначено онтологічний вимір громадської безпеки; - охарактеризовано гносеологічний вимір громадської безпеки; - запропоновано напрямки удосконалення нормативно-правового регулювання у сфері громадської безпеки; - визначено місце та роль Національної поліції в системі забезпечення громадської безпеки; - розкрито особливості заходів адміністративного примусу, що застосовуються поліцією України для забезпечення громадської безпеки; - з'ясовано роль недержавних суб'єктів у забезпеченні громадської безпеки; - вироблено конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки в Україні.

Заслуговує на увагу думка автора, що стійкий стан громадської безпеки повинен забезпечуватися ефективною та злагодженою діяльністю органів, що створюються для цього. Значну роль у забезпеченні громадської безпеки відіграє адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. У процесі її здійснення реалізуються завдання та функції з повсякденного безпосереднього забезпечення особистої безпеки громадян, попередження та відвернення злочинів та інших правопорушень, які посягають на громадську безпеку, із надання допомоги громадянам, які є постраждалими внаслідок злочинів та нещасних випадків, а також, які перебувають у безпорадному чи будь-якому іншому стані, небезпечному для їх здоров'я та життя (с.143-144).

Автором науково аргументовано позицію стосовно того, що громадська безпека є частиною національної безпеки, а тому постає необхідність виділення серед загальних об'єктів тих, що будуть відповідними до громадської безпеки (с.155). До того ж на с.153 дисертації автором визначено, що суб'єктивне право, юридичний обов'язок і законний інтерес виступають об'єктами правової охорони. Водночас автором виділено матеріальну та нормативну складові юридичного факту (с.157).

Докторант визначив, що серед чинників, які на даному історичному етапі суттєво впливають на формування правових відносин у сфері громадської безпеки і фактично визначають зміст процесів її забезпечення слід віднести: – корупцію; – контрабанду; – тероризм, екстремізм та сепаратизм; – неефективну діяльність правоохоронних органів; – неврегульований конфлікт з Росією, у тому числі невирішене питання щодо повернення контролю над Українським державним кордоном на окремих ділянках Донецької та Луганської областей, АР Крим, що наразі не контролюються Україною; – значне зростання

незаконного обігу вогнепальної зброї; – фінансування, озброєння та інші види підтримки незаконних військових формувань у Донецькій та Луганській областях; – значний вплив російської пропаганди на інформаційний простір України з метою привнесення дестабілізуючих меседжів, розшарування суспільства, сіяння хаосу, а загалом – провадження керованого хаосу зсередини держави; – економічний спад і суттєве зниження життєвого рівня; – розвиток тіньової економіки (.157-158).

На с.180 автор правильно робить висновок, що концепція громадської безпеки, становлячи за своєю суттю наукову концепцію і гносеологічний елемент загальної теорії національної безпеки, у кожному із своїх положень має ґрунтуватися на фундаменті наукової аргументації. Вона не може ґрунтуватися на гіпотезах і припущеннях або на власних суб'єктивних поглядах або уподобаннях політичного керівництва окремої держави (транснаціональних корпорацій), бажанні тих чи інших політичних діячів збільшити кількість підписки на власні акаунти через публікацію епатажних постів у соціальних мережах, що почасти відбувається у сучасному світі.

Обґрунтованою вбачається думка автора стосовно того, що сучасна сфера громадської безпеки потребує розроблення Державної політики громадської безпеки на 2017-2022 рр. (проект даного документа представлений у додатках до дисертації). В якій окрема увага має бути приділена правовому забезпеченню організації забезпечення громадської безпеки, як з боку публічних органів, так і з боку недержавних організацій. Потребує також вирішення питань обмеження використання засобів масової інформації для дестабілізації громадської безпеки та підвищення рівня прозорості всіх заходів, які проводяться з метою відновлення нормального стану громадської безпеки після техногенних та природних катастроф та інші подій, що суттєво підвищить рівень забезпечення громадської безпеки (с.259).

На с.263 автор визначає, що незважаючи на відсутність окремого законодавчого акта, в якому б було визначено порядок правового регулювання суспільних відносин у сфері громадської безпеки, виділяємо декілька основних напрямів власного бачення розв'язання цієї проблеми. Перший напрям: визначення окремих напрямів забезпечення громадської безпеки в окремих законах. Другий напрям: формування законодавства про громадську безпеку. Третій напрям: формування змісту громадської безпеки через аналіз заборонювальних норм. Четвертий напрям: формування змісту громадської безпеки через аналіз норм, порушення державою яких може призвести до зниження рівня громадської безпеки через страйки, мітинги тощо.

Визначено, що заходи адміністративного попередження застосовуються поліцейськими у випадках, коли факт вчинення протиправного діяння відсутній, але є реальні підстави вважати, що воно може бути вчинено і слід вжити заходів щодо його попередження, а також коли необхідно попередити настання шкідливих наслідків при виникненні різного роду надзвичайних ситуацій. Діяльність із попередження правопорушень полягає у проведенні комплексу заходів впливу морального, матеріального, організаційного,

фізичного, медичного та іншого характеру, спрямованих на профілактику правопорушень для забезпечення належного стану громадського порядку та громадської безпеки. Залежно від мети їх застосування, заходи адміністративного попередження поділено на *групи*: 1) заходи попередження правопорушень у звичайному житті; 2) заходи попередження негативних наслідків надзвичайних ситуацій.

Рецензоване дослідження тісно корелюється з положеннями Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015), Національної стратегії у сфері прав людини (Указ Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015), Воєнної доктрини України (Указ Президента України від 2 вересня 2015 р.), Плану заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р. (Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. № 767), Пріоритетних напрямів дисертаційних досліджень МВС України, що потребують першочергового розроблення і впровадження у практичну діяльність органів внутрішніх справ України на період 2010–2014 рр. (Наказ МВС України від 29 липня 2010 р. № 347), Пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 років (Наказ МВС України від 16 березня 2015 р. № 275) та планів науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Національної академії внутрішніх справ на 2014–2017 рр.

Дисертаційне дослідження є логічним і таким, що відповідає меті (теоретичне узагальнення та нове розв'язання науково-прикладної проблеми адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки в Україні, що передбачає визначення сутності, змісту й особливостей громадської безпеки та вироблення цілісного доктринального підходу до формування концепції її забезпечення, розроблення пропозицій, спрямованих на удосконалення законодавства та практики його застосування в Україні) та завданням, а його цілісність забезпечується належним структуруванням матеріалу.

У цьому контексті слід відмітити, що авторські напрацювання Василя Гайнуловича ґрунтуються як на положеннях науки адміністративного права та нормах чинного законодавства України і міжнародних нормативно-правових актах, так і на показниках вітчизняного й зарубіжного досвіду.

Внаслідок цього результатам дисертаційного дослідження В.Г. Фатхутдінова притаманний належний рівень наукової новизни. Положення з різним ступенем наукової новизни містяться у всіх п'яти розділах дисертації.

Наукове та практичне значення представленої дисертації полягає в тому, що викладені в ній висновки та пропозиції можуть бути використані у: *законотворчій діяльності* – внесено зміни та доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про основи національної безпеки України» (акт впровадження Комітету Верховної Ради України з питань науки і освіти від 8 вересня 2016 р. № 04-23/15-1281); *практичній діяльності* – розроблено та впроваджено в діяльність правоохоронних органів концептуальні положення проекту Стратегії

забезпечення громадської безпеки в Україні (акти впровадженень Служби безпеки України 23 січня 2017 р. № 10/94/1-10; Департаменту персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС України від 21 листопада 2016 р.; Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України від 16 листопада 2016 р.); *освітньому процесі та науковій діяльності* – у процесі підготовки освітньо-кваліфікаційних характеристик працівників підрозділів превентивної діяльності та особливого призначення, навчальних планів і програм, лекцій, методичних рекомендацій, тестових завдань, тренінгів і дидактичних матеріалів, а також безпосередньо під час проведення різних видів занять з навчальних дисциплін адміністративного та управлінського циклів й оперативно-тактичних і комплексних навчань у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації основних груп і посадових категорій юридичних кадрів, їх державної атестації (акти впровадженень Київського університету туризму, економіки і права від 24 листопада 2016 р. та Департаменту персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС України від 21 листопада 2016 р. № 22/2-3311).

Повнота викладення матеріалів у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Основні положення та висновки дослідження, що сформульовані в дисертації, відображено у 74 наукових публікаціях, серед яких три монографії, 36 статей – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, п'ять статей – у зарубіжних наукових виданнях, 15 статей – у збірниках наукових доповідей, оприлюднених на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях, 10 навчальних посібників, чотири методичні рекомендації та словник.

Основні положення, висновки й рекомендації, що містяться у дисертації, повністю відображено в авторефераті.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи позитивно рецензовану роботу, необхідно вказати на наявність певних недостатньо аргументованих положень, дискусійних моментів, які мають своїм наслідком такі зауваження.

1. Додаткової аргументації та висвітлення потребує викладена на с.88 думка автора, що масив наукових джерел уможливив їх поділ на певні групи відповідно до предмета їх дослідження. Відтак, автором сформовано шість основних груп, в яких предметом виступав: 1) процес забезпечення громадської безпеки; 2) діяльність із забезпечення або охорони громадського порядку; 3) адміністративно-правовий статус громадських формувань із забезпечення громадської безпеки; 4) роботи, в яких громадська безпека досліджується через функції управління; 5) безпекові дослідження; 6) дослідження, присвячені аналізу діяльності міліції громадської безпеки. Аргументуйте критерій свого вибору.

2. Досить спірним видається думка автора, щодо визначення поняття громадська безпека через: 1) стан захисту; 2) систему суспільних відносин; 3) система органів та засобів; 4) сукупність прав і свобод; 5) системний

феномен; 6) кореляція громадської безпеки через громадський порядок.

Адже, автор формулює визначення громадської безпеки. У зв'язку зчим виникає питання як зазначені елементи корелюються з визначеним поняттям.

3. На с.173 автор зазначає, що концептуальним напрямом державної політики у сфері громадської безпеки має виступати демонополізація сфери громадської безпеки. Наголошено на необхідності створення професійних спілок, які можуть та мають здійснювати громадський контроль, що носить системний, а не епізодичний характер. Виникає питання, яким чином має бути здійснена демонополізація сфери громадської безпеки та яку роль у цьому процесі відіграватимуть профспілки?

4. В дисертаційній роботі дисертантом постійно вживається поняття «безпекове законодавство». Разом з тим, виникають питання: по-перше, що це за поняття? По-друге, в чому полягає необхідність впровадження даної конструкції? По-третє, яким способом має здійснюватися систематизація такого законодавства?

5. На с.265 дисертації автором виокремлено напрями правового регулювання громадської безпеки в Україні. Разом з тим, на мою переконливу думку, не всі з зазначених та виділених автором напрямків варто відносити до останніх, зокрема: 1) рівень і система забезпечення громадської безпеки в державі не відповідає сучасному рівню загроз, відтак, актуалізується потреба в доповненні Стратегії національної безпеки України розділів, що стосуються забезпечення громадської безпеки; 2) загрози, які виникають у сфері громадської безпеки, потрібно детально проаналізувати і на основі такого аналізу підготувати зміни й доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення; 3) постає об'єктивна потреба у вирішенні питань про обмеження використання засобів масової інформації для дестабілізації громадської безпеки та підвищення рівня прозорості всіх заходів, які проводяться з метою відновлення нормального стану громадської безпеки після техногенних та природних катастроф та інших подій, що суттєво підвищать рівень забезпечення громадської безпеки.

Водночас висловлені зауваження, насамперед, характеризують складність проблеми, що досліджується. Вони не мають істотного впливу на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Фатхутдінова Василя Гайнуловича.

ВИСНОВОК

Дисертаційне дослідження «Адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні» є самостійною завершеною науково-дослідною працею, у якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що вирішують важливу для науки адміністративного права проблему – розкрито теоретичні та практичні аспекти адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки в Україні, а також сформульовано рекомендації щодо удосконалення нормативних засад такого забезпечення.

Дисертація відповідає вимогам, що пред'являються до відповідного

різновиду наукових робіт у положеннях Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Фатхутдінов Василь Гайнулович – заслуговує на присудження йому наукового ступеня, доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Завідуюча кафедрою господарського права
та процесу Університету ДФС України**
Д.ю.н., доцент



Т.О. Мацелик