

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента
Кобзаря Олександра Федоровича – на дисертацію Костюшка Олега
Петровича «Адміністративно-правове забезпечення реалізації права
громадян на участь в охороні 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

Вивчення поданих Костюшка О.П. матеріалів дисертації та автореферату, а також ознайомлення з його публікаціями, дає підстави стверджувати, що автором було проведено достатній правовий аналіз теми, актуальної в теоретичному та практичному плані, сформульовано висновки і пропозиції, що виносяться на захист.

Оцінюючи дисертацію в цілому, можна констатувати, що дисертант досягнув поставлених перед собою цілей, роботу виконала на належному науковому та методологічному рівні. Такий загальний висновок підтверджується за основними критеріями, по яких оцінюються такі наукові праці.

Актуальність теми дослідження. Адміністративно-правовий статус громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку – це сукупність прав і обов'язків, гарантій реалізації прав, обмежень (заборон), заходів юридичної відповідальності, що пов'язані законодавчо закріпленими метою і завданнями цієї діяльності. Гарантії реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку розподілено за джерелами та юридичним змістом. Виокремлено адміністративно-правові засади створення громадських формувань з охорони громадського порядку у взаємодії з правоохоронними органами (Національною поліцією, Національною гвардією України, Державною прикордонною службою), органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з урахуванням принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, дотримання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів таких формувань.

Взаємодія органів поліції та громади на засадах партнерства визначено ключовим базовим принципом реформи органів поліції України (ст.11 «Взаємодія з населенням на засадах партнерства» Закону України «Про Національну поліцію»), що повною мірою узгоджується з положеннями урядової Стратегії розвитку МВС до 2020 (розпорядження Кабінету Міністрів України № 1023/2017).

Формою участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку є сукупність закріплених законодавчими та підзаконними (відомчими і міжвідомчими) нормативно-правовими актами правил й організаційних процедур залучення громадян до участі в охороні публічної безпеки і порядку.



Державна правоохоронна система без допомоги громадян та їх об'єднань не в змозі забезпечити належний порядок на вулицях і в громадських місцях, домогтися позитивних змін у сфері безпеки дорожнього руху, вчасно запобігати правопорушенням. За даними опитувань, кожний п'ятий українець готовий брати участь в охороні публічного порядку навіть на безоплатній основі (20, 5 %). Наразі в Україні частину функцій з підтримання правопорядку вже передано громадським формуванням, що створені органами місцевого самоврядування та фінансуються за рахунок муніципалітетів. За статистикою, такі утворення діють на рівні 32 територіальних громад і, залежно від регіону, мають назву «муніципальна поліція» (м. Вінниця, м. Кременчук), «муніципальна варта» (міста Київ, Івано-Франківськ, Львів, Дніпро), «муніципальна гвардія» (м. Кривий Ріг), «муніципальна дружина» (м. Хмельницький), «муніципальна міліція» (м. Мукачеве).

Наведені обставини не залишають сумнівів в актуальності обраної теми дослідження.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Вивчення та аналіз наукової праці Костюшка О.П. показує, що він керується, враховує та виконує встановлені вимоги та рекомендації, які пред'являються до виконання дисертацій, використовує обрані методи та методики дослідження, пов'язуючи основні положення наукової роботи з напрацьованим теоретичним, нормативно-правовим та емпіричним матеріалом, аналізом адміністративного законодавства, використовуючи досягнення інших юридичних та суміжних наук.

Вивчення дисертації, автореферату та публікацій здобувача показує його достатню наукову компетентність, здатність творчого визначення наукових завдань у галузі адміністративного права та самостійного розв'язання їх з напрацюванням конкретних теоретичних і практичних пропозицій.

Метою роботи є комплексне розв'язання теоретичних, правових та організаційних проблем забезпечення реалізації прав громадян України на участь в охороні публічної безпеки і порядку.

Для досягнення поставленої мети автором правильно визначено **наукові задачі**, зокрема: встановити етапи розвитку законодавчо закріплених форм участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку; розкрити сутність адміністративно-правового статусу громадян в охороні публічної безпеки і порядку; виокремити адміністративно-правові гарантії реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку; визначити і класифікувати форми участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку; розглянути порядок взаємодії громадян та їх об'єднань, що беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку, з органами правопорядку, зокрема Національної поліції, внести пропозиції щодо його вдосконалення; визначити зміст наукових категорій, що розкривають правовий та соціальний захист громадян, які беруть участь в охороні публічної безпеки і порядку; виокремити особливості адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку та інших країнах з оцінкою

перспектив його використання в Україні; запропонувати рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку.

Як вбачається, більшість поставлених завдань дисертантом виконано.

Об'єкт і предмет дослідження визначені правильно, а саме:

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у зв'язку з участю громадян та їх об'єднань в охороні публічної безпеки і порядку.

Предмет дослідження – адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку.

Дисертант застосував прийнятну методологічну базу наукового пошуку.

Методи дослідження обрано з урахуванням поставленої мети й задач, об'єкта та предмета вивчення.

Висновки, зроблені в роботі, належним чином аргументовані критичним аналізом чинного адміністративного законодавства, а також позиціями вчених з відповідного питання і власними узагальненнями дисертанта.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано відповідно до Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України № 287/2015), Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (Указ Президента України № 5/2015), Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період 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 від 26 грудня 2017 р., протокол № 28/1), Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки (постанова загальних зборів НАПрН України від 3 березня 2016 р.).

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації. Як зазначено здобувачем, дисертація є одним із перших в Україні комплексних монографічних досліджень, у якому здійснено аналіз адміністративно-правових та організаційних засад участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку.

Емпіричну базу дослідження становлять систематизовані дані державної та відомчої статистичної звітності за 2016–2019 рр. щодо участі громадян (їх об'єднань) в охороні публічної безпеки і порядку; зведені дані опитувань 80 активних учасників громадських формувань з охорони правопорядку (м. Київ, Вінницька, Дніпропетровська, Закарпатська, Запорізька, Львівська, Полтавська, Хмельницька області); узагальнені матеріали вивчення 120 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, Управління з питань взаємодії з правоохоронними органами по забезпеченню правопорядку та муніципальної безпеки Київської міської державної адміністрації. Під час підготовки

дисертації використано й власний практичний досвід роботи в органах місцевої влади, а також результати безпосереднього ознайомлення з діяльністю місцевих (муніципальних) утворень з охорони публічного порядку у Великій Британії, Італії, Франції, Польщі та Литві.

На основі проведеного дослідження автором *вперше*: обґрунтовано теоретичну і практичну необхідність диференціації категорії «правопорядок» на дві взаємообумовлені та взаємозалежні складові – громадський порядок і публічний порядок, що забезпечуються відповідно державними правоохоронними органами і громадянами, а також визначено умови участі громадян і їх об'єднань у забезпеченні публічної безпеки і порядку; виокремлено три рівні адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку: національного законодавства, нормативно-правового регулювання муніципальних утворень і територіальних громад, на основі чого запропоновано концептуальне бачення спеціального закону, який би об'єднував зазначені рівні з регламентацією засад правового регулювання суспільних відносин, що складаються в процесі участі громадян в охороні публічного порядку і безпеки; основним мотиваційним чинником залучення громадян до охорони публічної безпеки і порядку визнано спеціальні заходи їх правового та соціального захисту; визначено основні недоліки їх законодавчого закріплення з обґрунтуванням необхідності внесення змін до національного законодавства з метою їх усунення; визначено межі правового регулювання підстав, порядку, форм і напрямів взаємодії органів Національної поліції з громадськістю під час охорони публічної безпеки і порядку, в основу яких покладено найбільш оптимальне співвідношення юридичних приписів і дискреційних повноважень; доведено доцільність запровадження в науковий обіг та юридичну практику нової організаційно-правової форми участі громадян в охороні публічної безпеки та порядку – «групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку», яку запропоновано визначати як засноване на добровільному членстві об'єднання громадян, яке створює орган місцевого самоврядування з метою вирішення місцевою громадою питань охорони публічної безпеки і порядку, віднесених законодавством України до питань місцевого значення; *удосконалено*: доктринальні визначення «участь громадян у забезпеченні правопорядку», «адміністративно-правова охорона публічного порядку», «адміністративно-правове регулювання діяльності об'єднань громадян з охорони публічної безпеки і порядку», «участь об'єднань громадян в охороні публічної безпеки і порядку», «форма участі громадян у забезпеченні правопорядку»; періодизацію історії розвитку адміністративно-правового регулювання статусу громадян, які беруть участь у забезпеченні правопорядку, у межах якої запропоновано виокремлення основних етапів; класифікацію прав і свобод громадян у сфері охорони публічного порядку на підставі різних критеріїв, а також класифікацію сучасних форм участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку за різними критеріями (суб'єкти створення; правові засади, характер та спрямованість діяльності; природа залучення громадян); структуру механізму взаємодії громадян та їх об'єднань, які беруть участь в охороні публічної

безпеки і порядку, з органами Національної поліції, у межах якої додатково запропоновано виділення врегульованих нормами права взаємного обміну інформацією, спільного планування та проведення відповідних превентивних і примусових поліцейських заходів; розуміння основних чинників, які впливають на реалізацію прав і свобод громадян у сфері охорони публічної безпеки та порядку і, залежно від їх характеру, розподілено на юридичні, економічні, політичні, соціальні та психологічні; систему категоріальних ознак створених в Україні об'єднань громадян з функціями забезпечення правопорядку, до яких мають належати: нормативна регламентація, сфера діяльності, спрямованість, зв'язок з органами місцевого самоврядування та державними правоохоронними інституціями; *дістало подальший розвиток*: уявлення щодо стану розробленості та наявної методологічної бази досліджень наукової проблематики щодо участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку; дослідження генези нормативного регулювання участі громадян у забезпеченні правопорядку, що перебувало в постійній динаміці, обумовленій зміною суспільних відносин; наукове бачення участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку як невід'ємного їх права, яке потребує розвитку та деталізації в законодавстві, підзаконних нормативно-правових актах з урахуванням історичних традицій і зарубіжного досвіду; визначення спільних та відмінних рис основних форм участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку, зокрема дружин, варті порядку, муніципальної поліції, загонів самооборони тощо; положення про можливість та доцільність використання позитивного зарубіжного досвіду для вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку з виокремленням моделі функціонування недержавних поліцейських служб на рівні комунальної (муніципальної) поліції, поліцейських органів корпорацій та інших варіантів самоорганізації територіальних громад.

І хоча зазначені вище позиції автора не беззаперечні, оскільки деякі потребують уточнення або подальшої розробки, про що буде вказано, вони мають право на існування й спонукають до дискусії.

Викладені у вступі та розділах основної частини роботи положення, які стосуються постановки проблеми в цілому, окремих її аспектів, переконують в тому, що відповідні питання є теоретично і практично важливими, до кінця не розробленими в науці і перспективними для дослідження.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки й пропозиції використовуються у:

законотворчій діяльності – підготовлений авторський проект Закону України «Про основи участі громадян України в охороні публічної безпеки і порядку», 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 поліції, громадян та їх об'єднань правоохоронної спрямованості, так і питання організації забезпечення публічної безпеки і порядку (довідка Інституту законодавства Верховної Ради України від 16 липня 2019 р.);

правозастосуванні – для розроблення й удосконалення відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів з питань забезпечення публічної безпеки і порядку через покращення взаємодії поліції та громадськості, підготовки низки цільових методичних рекомендацій практичного спрямування (акт Головного управління Національної поліції в місті Києві від 26 липня 2019 р.);

освітньому процесі – під час підготовки підручників, посібників, науково-методичних матеріалів та викладанні курсів «Адміністративне право», «Поліцейська діяльність», «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 22 травня 2019 р.);

– *науково-дослідній діяльності* – для подальшого розроблення теоретичних положень стосовно адміністративно-правових гарантій реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку, а також у процесі підготовки монографій та наукових статей з адміністративно-правових дисциплін (акт Національної академії внутрішніх справ від 14 червня 2019 р.).

Результати дисертації пройшли належну **апробацію**. 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.

Науковий інтерес становлять, насамперед, положення праці, в яких дисертант:

– вбачає, що за допомогою адміністративно-правових норм встановлюється механізм реалізації прав і свобод людини та громадянина; дотримання їх прав та свобод у діяльності фізичних осіб, підприємств, установ, організацій, органів публічного управління тощо. Крім цього, вони зумовлюють законслухняну поведінку суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності щодо захисту прав і свобод; орієнтують на задоволення та відновлення інтересів санкцій за правопорушення, що посягають на їхні права та свободи (стор. 82-83);

– виокремлює адміністративно-правові гарантії реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку та визначає три рівні адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку: національного законодавства, нормативно-правового регулювання муніципальних утворень і територіальних громад, на основі чого запропоновано концептуальне бачення спеціального закону, який би об'єднував зазначені рівні з регламентацією засад правового регулювання суспільних відносин, що складаються в процесі участі громадян в охороні публічного порядку і безпеки (стор. 92-100);

– пропонує класифікацію прав і свобод громадян у сфері охорони публічного порядку на підставі різних критеріїв, а також класифікацію сучасних форм участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку за різними критеріями (суб'єкти створення; правові засади, характер та спрямованість діяльності; природа залучення громадян) (стор. 106-134);

– визначає систему категоріальних ознак створених в Україні об'єднань громадян з функціями забезпечення правопорядку, до яких мають належати: нормативна регламентація, сфера діяльності, спрямованість, зв'язок з органами місцевого самоврядування та державними правоохоронними інституціями; (стор. 133);

– вбачає, що основним мотиваційним чинником залучення громадян до охорони публічної безпеки і порядку визнано спеціальні заходи їх правового та соціального захисту; визначено основні недоліки їх законодавчого закріплення з обґрунтуванням необхідності внесення змін до національного законодавства з метою їх усунення (стор. 153);

– запроваджує в науковий обіг та юридичну практику нову організаційно-правову форму участі громадян в охороні публічної безпеки та порядку – «групи безпеки громади з охорони публічної безпеки і порядку», яку запропоновано визначати як засноване на добровільному членстві об'єднання громадян, яке створює орган місцевого самоврядування з метою вирішення місцевою громадою питань охорони публічної безпеки і порядку, віднесених законодавством України до питань місцевого значення (стор. 194).

Ці та інші позиції авторки свідчать про теоретичну й практичну цінність дисертації та дає підстави позитивно оцінити наукову працю Костюшка О.П.

Проте, позитивна оцінка рецензованої роботи в цілому та її окремих положень не виключає можливості і необхідності висловити окремі зауваження щодо позицій Костюшка Олега Петровича, **які викликають сумніви чи потребують додаткової аргументації та звернути увагу на деякі недоліки й спірні положення**, що дають можливість вступити в дискусію з автором:

1. В науковій новизні одержаних результатів автор вперше обґрунтовує теоретичну і практичну необхідність диференціації категорії «правопорядок» на дві взаємообумовлені та взаємозалежні складові – громадський порядок і публічний порядок (стор. 20). На стор. 21 автор удосконалив доктринальні визначення «участь громадян у забезпеченні правопорядку», «адміністративно-правова охорона публічного порядку», «адміністративно-правове регулювання діяльності об'єднань громадян з охорони публічної безпеки і порядку», «участь об'єднань громадян в охороні публічної безпеки і порядку», «форма участі громадян у забезпеченні правопорядку», проте, в науковій новизні одержаних результатів не прослідковується детермінація термінів «публічна безпека» та «публічний порядок».

2. У підрозділі 1.1 «Гене́за участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку» автор встановив етапи розвитку законодавчо закріплених форм участі громадян в охороні публічної безпеки і порядку (стор. 26-60), проте у науковій новизні одержаних результатів лише зазначає, що дістало подальший розвиток

дослідження генези нормативного регулювання участі громадян у забезпеченні правопорядку, що перебувало в постійній динаміці, обумовленій зміною суспільних відносин (стор. 22).

3. На стор. 53 автор аналізує права членів громадських формувань складати протоколи про адміністративні правопорушення. Дійсно, ст. 255 КУпАП визначає право членів громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 92, 148, 152, 154, 160, 175-1, 179, 185-7, 186-2, 186-4 КУпАП, проте повною мірою не розкрито порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення членами громадського формування з охорони громадського порядку

4. На стор. 110-111 зазначається, що індивідуальна участь громадян у забезпеченні правопорядку може здійснюватися у формі участі їх в громадському контролі за діяльністю органів, уповноважених здійснювати охорону публічної безпеки і порядку. На нашу думку, автор фрагментарно розглянув питання здійснення громадського контролю за діяльністю поліції громадськими формування з охорони громадського порядку та особисто громадянами без безпосереднього втручання в діяльність поліції.

5. На стор. 165 автор подав класифікацію форм участі громадян у забезпеченні правопорядку: залежно від суб'єктів заснування та залежно від правових засад діяльності. На нашу думку, класифікації форм участі громадян у забезпеченні правопорядку доцільно було доповнити такими критеріями: за характером завдань, що виконуються; за організаційним оформленням правоохоронної діяльності; за складом (членством); за функціональним призначенням, оскільки громадські формування з охорони громадського порядку здійснюють свою діяльність у певних формах, під якими розуміють реалізацію ними завдань щодо охорони публічного порядку, яка здійснюється у організаційних рамках встановлених законодавством.

6. На стор. 167-191 проаналізовано зарубіжний досвід адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку, що є надзвичайно важливим, проте, на нашу думку, доцільним було би визначити критерії, за яким відбувався аналіз та пояснити чому вивчався досвід саме цих країн, що посилює конкретизацію висновків та дозволило би уникнути загальної описовості.

Проте, висловлені зауваження стосуються переважно дискусійних питань праці, або окремих недостатньо чітких формулювань, або ж тих загальнотеоретичних проблем, які не були спеціальним предметом вивчення. Вони є дискусійними за суттю та сприятимуть започаткуванню наукової дискусії протягом публічного захисту дисертації.

Автореферат дисертації Костюшка О.П. ідентичний за змістом основних положень самої роботи.

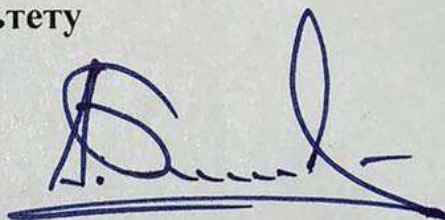
Загальний висновок по дисертації. Оцінюючи роботу в цілому, можна констатувати, що її позитивні моменти переважають висловлені критичні зауваження.

Робота є кваліфікаційною науковою працею, виконаною автором особисто у вигляді спеціально підготовленого рукопису, містить науково обґрунтовані теоретичні результати й наукові положення, а також характеризується єдністю змісту, висновків і рекомендацій, сформульованих в ній.

На підставі викладеного вважаю, що за актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною значущістю здобутих результатів, а також за кількістю та обсягом публікацій, робота Костюшка Олега Петровича «Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки і порядку», відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**начальник кафедри забезпечення
державної безпеки Київського факультету
Національної академії
Національної гвардії України,
доктор юридичних наук, доцент**



О.Ф. Кобзар

Підпис Кобзаря О.Ф. засвідчую:
Начальник ВК та О Київського факультету
Національної академії
Національної гвардії України,
майор



С.В. Загородній