

До спеціалізованої вченої ради Д 26.007.03 у
Національній академії внутрішніх справ
ДП-680, Київ, пл. Солом'янська, 1

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Грохольського Володимира Людвіговича – 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. Сьогодні Україна переживає етап радикальних змін державотворення і претендує на визнання її цивілізованою країною, яка йде шляхом встановлення пріоритетності прав людини і верховенства закону. Негативні явища, які виникають у процесі реформування українського суспільства: нестабільність економічного розвитку, високий рівень розшарування суспільства, втрата великою кількістю громадян ідейно-моральних орієнтирів, загострення криміногенної ситуації, анексія АРК, військові дії на Донбасі та інші негативні прояви призвели до виникнення і загострення соціальних конфліктів, що негативно позначається на стані громадської безпеки.

У зв'язку з цим, перед юридичною наукою, зокрема, перед адміністративним правом, стоїть завдання - забезпечити розвиток законодавчого врегулювання зазначеного сегменту суспільних відносин. Саме ці відносини, за умов формування науково-обґрунтованої Концепції громадської безпеки, будуть поєднувати стратегію і тактику системної діяльності правоохоронних та інших державних і не державних органів, громадських організацій і громадян.

Забезпечення громадської безпеки повинно ґрунтуватися на політично-виважених і науково-обґрунтованих правових нормах. Але швидкоплинні процеси законотворення, які відбуваються в Україні, нерідко носять

ВДЗР НАВС			
Вх. №	4609		
"08"	09	2017 р.	
кількість аркушів:			
осн. док.	11	додаток -	

суб'єктивно-декларативний характер. Рішення про розробку того чи іншого нормативно-правового акта приймається державними органами, як правило, в адміністративно-командному (владному) порядку без належного вивчення загальної ситуації в суспільстві та ґрунтовних наукових досліджень наявних проблем, громадської оцінки проектно-програмних документів щодо їх розв'язання. За таких підходів з'явилась і розвивається тенденція щодо хаотичного зростання кількості державних органів, у тому числі й таких, що забезпечують громадську безпеку. Водночас, відсутнє чітке розмежування їх повноважень, функцій та компетенції (вони дублюють один одного) породжують безвідповідальність, непродуктивні витрати коштів держави, корупцію і неналежне забезпечення захисту прав людини й громадянина.

Слід відмітити, що раніше проведені дослідження цієї проблеми, здебільшого були спрямовані на удосконалення охорони громадського порядку і діяльності служб міліції по забезпеченню правопорядку в громадських місцях, організації дорожнього руху, здійснення дозвільної системи, забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях тощо. Усе це, є складовими громадської безпеки. Однак, всебічного, комплексного дослідження й об'єктивної оцінки стану забезпечення громадської безпеки в Україні, особливо в нинішніх умовах, не проводилося.

Через відсутність чітко сформованої державної політики у сфері громадської безпеки майже усі українські науковці розглядають громадську безпеку з позиції адміністративного права, не застосовуючи методів математичного моделювання, сітьового аналізу, методології міждисциплінарного підходу та ін. Відчутна і відсутність вагомих напрацювань методологічного характеру, громадську безпеку ще ніхто не розглядав як самостійну філософську категорію.

Розвиток Української державності на нинішньому етапі відбувається через новий іспит на національну ідентичність, міцність та єдність громадянської позиції, патріотизм та відданість державі, її традиціям і

багатовіковій історії. Сьогоднішні загрози громадській безпеці, передусім гібридна війна, стали не лише випробуванням на міцність системи громадської безпеки, а й спонукають до її оновлення, і фактично, що трапляється нечасто, практика в деяких місцях випередила теорію.

Виходячи із зазначених та інших обставин, враховуючи стійку тенденцію на зростання загрози громадській безпеці та поширення її фактично в усіх сферах життєдіяльності суспільства, а також необхідність більш поглибленого теоретичного дослідження цих проблем, з'ясування сутності, сучасного змісту, форм проявів з урахуванням соціально-економічного і політичного процесу, визначення заходів діяльності державних і недержавних органів, громадських організацій, окремих громадян у забезпеченні громадської безпеки, не виникає жодного сумніву, що дисертаційна робота Фатхутдінова Василя Гайнуловича на тему: «Адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні» є актуальною і має важливе теоретичне та практичне значення, що сприятиме розробці системного механізму забезпечення громадської безпеки в Україні.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Обґрунтованість положень і одержаних результатів дисертантом досягнуто за рахунок комплексного використання сучасних загальних і спеціальних методів наукового пізнання.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці вітчизняних та зарубіжних фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління, адміністративного, конституційного права та інших правових наук.

Положення та висновки дисертації ґрунтуються на конституційних, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах, які визначають адміністративно-правові засади забезпечення громадської безпеки в Україні.

Дисертантом використано значну кількість наукових та нормативних

джерел (549 найменувань), що є достатнім для дослідження та теоретичного обґрунтування зазначеної проблеми. Літературні джерела всебічно і критично проаналізовано, використовуючи наукову полеміку (дискусію).

Обґрунтованість отриманих висновків, пропозицій і рекомендацій визначається правильно обраним методологічним підходом до здійсненого дослідження, достатнім використанням наукового, нормативного та емпіричного матеріалу.

Вище викладене дає підстави стверджувати, що сформульовані в дисертації наукові положення, висновки й рекомендації мають достатню міру самостійності, обґрунтованості й достовірності.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій полягає в тому, що дисертація є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним монографічним дослідженням, присвяченим адміністративно-правовому забезпеченню громадської безпеки в Україні. У результаті дисертаційного дослідження сформульовано та обґрунтовано низку концептуальних положень, які мають наукову новизну, важливе теоретичне та практичне значення.

Оцінюючи наукову новизну основних положень, висновків і рекомендацій, слід відмітити, що робота базується на вивченні й оцінці сьогоденного стану громадської безпеки в Україні (з урахуванням анексії АРК, воєнних дій на Донбасі, сепаратистських настроїв, великої кількості зброї на руках у населення, а також психологічного і економічного стану населення), порушені і розв'язані раніше недостатньо розроблені наукові та практичні завдання, які не носили комплексного характеру. Усе це дало можливість дисертанту отримати нові результати теоретичного і практичного характеру забезпечення громадської безпеки в Україні. За результатами дослідження сформульовано авторське бачення шляхів вирішення існуючих проблем.

Проведений аналіз сучасного стану адміністративно-правового

забезпеченню громадської безпеки в Україні дозволив дисертанту винести на захист оригінальну і цікаву роботу, зміст якої свідчить про знання автором проблем дослідження, вміння аналізувати нормативно-правові акти, наукові джерела та інші матеріали, робити науково виважені й обґрунтовані висновки і пропозиції.

Зміст дисертації свідчить про комплексний і системний підхід автора до досліджуваної проблематики. Теоретичні висновки і практичні рекомендації достатньо обґрунтовані, характеризуються ознаками наукової новизни. Результати дисертаційного дослідження, що відображені у науковій новизні і висновках, мають наукову та практичну цінність для розвитку адміністративного права та забезпечення громадської безпеки в Україні.

До числа найвагоміших наукових положень результатів дисертаційної роботи можна віднести наступні:

Насамперед, це стосується обґрунтування автором пропозиції щодо вживання термінів, які не мають законодавчого закріплення: «безпека особи», «безпековий простір», «сфера громадської безпеки», «безпекова діяльність», «суб'єкти забезпечення безпеки» та ін. Автором наголошено, що термін «безпекові правовідносини» не має законодавчого визначення, а дослідженню цих відносин не присвячено жодної наукової праці.

Досліджуючи теоретико-правові засади громадської безпеки як об'єкт наукового дослідження автором розкрито громадську безпеку в сучасній адміністративно-правовій парадигмі; визначено зміст категорії «національна безпека» і місце громадської безпеки в системі національної безпеки.

Беручи до уваги етимологію слів «громадський» та «безпека» автор робить висновок, що під громадською безпекою у вузькому сенсі можна розуміти систему суспільних відносин, врегульованих нормами права, які спрямовані на забезпечення безпеки особи, громадянського спокою, сприятливих умов для праці і відпочинку громадян, нормального функціонування державних установ, громадських об'єднань, підприємств,

установ і організацій.

В результаті проведеного дослідження аргументовано розмежування державної політики громадської безпеки (громадська безпека) та державної безпекової політики. Встановлено, що державна політика громадської безпеки повинна спрямовуватись на попередження та мінімізацію реалізації загроз у відповідному середовищі, в той же час, державна безпекова політика - формування гарантованих і забезпечених державою сприятливих умов для стабільного прогресу усіх об'єктів національної безпеки, реалізації прав та свобод, законних інтересів, цінностей людини та суспільства в цілому.

Автором визначено, і досить ґрунтовно охарактеризовано складові елементами суспільних відносин у сфері громадської безпеки - суб'єкти (загальні та спеціальні) і об'єкти громадської безпеки, що дало можливість визначити завдання, зміст, юридичний обов'язок та законний інтерес кожного із них. Автором також акцентовано увагу на тому, що суспільні відносини у сфері громадської безпеки існують у всіх сферах суспільного життя. Визначення змісту та сутності суспільних відносин у сфері громадської безпеки є актуальним як в теоретичному, так і в практичному плані.

Автором уперше запропоновано теоретичний алгоритм моделі пізнання громадської безпеки крізь вивчення її вимірів: аксіологічний, онтологічний, гносеологічний. Запропоновано ввести у науковий обіг поняття топологія громадської безпеки, гегемонія блага. Де, *топології безпеки* – опис просторово-часових параметрів безпекового буття, яке виникає у результаті взаємодії фізичних осіб, щодо реалізації ними безпекових цінностей; *гегемонія блага* – процес, де благо виступає цементуючим компонентом, на якому влада будує згоду в суспільстві, яка виступає основою громадської безпеки.

Дисертантом цілком обґрунтовано звернута увага на те, що сьогодні дестабілізуючим чинником громадської безпеки є інформаційний простір і кіберзлочинність, але в Україні відсутня Концепція державної інформаційної

політики, що спричиняє труднощі у вироблені конкретних заходів по забезпеченню громадської безпеки і конкретизації завдань, функцій підрозділів по боротьбі з кіберзлочинністю.

Заслуговує на підтримку позиція автора, що громадську безпеку недоцільно і не можна розглядати у відриві від національної безпеки. Виходячи з цього, автор зазначає, що рівень і система забезпечення громадської безпеки в країні не відповідає сучасному рівню загроз, відтак, актуалізується потреба в доповненні Стратегії національної безпеки України розділами, що стосуються забезпечення громадської безпеки.

Досліджуючи питання «Національна поліція України як суб'єкт забезпечення громадської безпеки в Україні» визначено місце та роль Національної поліції України в системі забезпечення громадської безпеки; розкрито сутність заходів адміністративного примусу, що застосовуються Національною поліцією, а також взаємодія Національної поліції України з недержавними суб'єктами щодо забезпечення громадської безпеки в Україні.

Цілком обґрунтовано автор доводить, що ефективність діяльності поліції як суб'єкта забезпечення громадської безпеки значним чином залежить від якості формування її організаційної структури, оскільки саме організаційна структура включає до себе багаторівневу сукупність різних структурних підрозділів, об'єднаних у систему (проект такої структури дисертантом запропоновано). На думку автора, МВС України має виступати головним суб'єктом забезпечення громадської безпеки, і цей статус має бути законодавчо закріплений. У зв'язку з цим, автором розроблено та запропоновано прийняття єдиного нормативно-правового акта у сфері забезпечення громадської безпеки, а саме, Закону України «Про діяльність Національної поліції у сфері забезпечення громадської безпеки України», хоча така пропозиція, на мій погляд, не достатньо аргументована.

За результатами наукового дослідження автором розроблено і запропоновано:

заходи Державної політики щодо забезпечення громадської безпеки в Україні на 2017-2022 рр. (Додаток А);

структуру Департаменту превентивної діяльності (Додаток Б);

пропозиції щодо вдосконалення окремих статей КУпАП (Додаток Г);

пропозиції щодо вдосконалення ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію» (Додаток Г);

проект Закону України «Про забезпечення громадської безпеки».

У роботі є й інші цікаві та важливі пропозиції, які сприятимуть удосконаленню адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки в Україні.

Повнота викладу матеріалів дисертаційного дослідження в опублікованих працях дисертанта та їх апробація.

Основні положення 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, 5 статей – у зарубіжних наукових виданнях, 15 статей – у збірниках наукових доповідей, оприлюднених на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях, 10 навчальних посібників, 4 методичні рекомендації та словник (довідник).

Таким чином, основні положення дисертаційного дослідження достатньо викладені у наукових працях і мають широку географію оприлюднення, що надало можливість широкому колу науковців і фахівців ознайомитися з науковими здобутками Фатхудінова В. Г. і висловити свою позицію.

Наукове та практичне значення роботи. Наукове та практичне значення дисертації полягає у комплексному дослідженні проблем адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки в Україні та розробці пропозицій з удосконалення цієї діяльності, відповідного законодавчого забезпечення, а також теорії та практики його застосування.

Запропоновані та обґрунтовані у дисертації положення і рекомендації мають наукову цінність, що має суттєве значення як для наукових теорій, так і для практики діяльності органів державної влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, громадських організацій та окремих громадян.

Зокрема, сформульовані та обґрунтовані в дисертації положення, висновки і пропозиції можуть бути використані у: правотворчій (нормотворчій) та правозастосовній (практичній) діяльності; науково-дослідній роботі і навчальному процесі.

Значна частина наукових положень, висновків і пропозицій Фатхутдінова В. Г. уже використана в законотворчій, правозастосовній (практичній), науковій діяльності та навчальному процесі, що підтверджується актами впровадження.

В цілому, високо оцінюючи дисертаційну роботу Фатхутдінова В. Г. слід зазначити, що окремі її положення, висновки, як кожної творчої праці, носять дискусійний характер і потребують уточнення:

1. Досить спірним вбачається твердження дисертанта, що до сьогодні автори не здійснили структурно-функціональний аналіз безпекового законодавства. Адже є, дисертаційні роботи Ліпкана В. А., Басова А. В., Доценка О. С. та інших, які у своїх наукових працях висвітлюють ці питання.

2. На с. 177 дисертації автором висунуто твердження, що напрямом державної політики у сфері громадської безпеки має виступати демонополізація сфери громадської безпеки. Разом з тим, з тексту роботи не зрозуміло зміст даного процесу і як автор вбачає здійснення демонополізації громадської безпеки?

3. На с. 252 автор визначає, що знаковим для забезпечення громадської безпеки є Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про відповідальність за дії, спрямовані проти громадського порядку і безпеки громадян», яким посилена відповідальність за порушення громадської

безпеки. Водночас, автор зовсім обійшов питання щодо характеристики цього Указу: чи відповідає він реальним подіям, які відбуваються в Україні, і чи не назріла необхідність цей нормативно-правовий акт, часів СРСР, замінити. Адже він морально і змістовно застарів. З цього приводу хотілося б почути думку автора.

4. У підрозділі 4.2 дисертації автором висловлена думка про необхідність прийняття єдиного нормативно-правового акта у сфері забезпечення громадської безпеки, а саме Закону України «Про діяльність Національної поліції у сфері забезпечення громадської безпеки України». Разом з тим, автор не аргументує в чому полягає необхідність прийняття такого Закону і не розкриває зміст основних його положень. Адже є Закон України «Про Національну поліцію», який регламентує діяльність поліції, в т. ч. і у сфері забезпечення громадської безпеки.

5. В дисертаційній роботі (с. 348) автор застосовує словосполучення «рудиментарна міліція», хотілося б почути, що автор вкладає у зміст даного словосполучення, і чи є необхідність сьогодні говорити про міліцію?

Водночас, висловлені дискусійні положення суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Фатхутдінова Василя Гайнуловича, а лише характеризують складність проблеми, що досліджується.

Основні положення, висновки і рекомендації, що містяться у дисертації, повністю відображені в авторефераті.

Викладене дозволяє зробити **висновок** про те, що дисертаційна робота Фатхутдінова Василя Гайнуловича на тему: «Адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки в Україні» є самостійним, завершеним науковим дослідженням, яке за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значимістю, обґрунтованістю одержаних результатів, повністю відповідає вимогам п.п. 9, 10, 12, 13, 14 Порядку присудження наукових ступенів,

затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор – Фатхутдінов Василь Гайнулович заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:
професор кафедри кібербезпеки та
інформаційного забезпечення
Одеського державного університету
внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор



В. Л. Грохольський

Підпис В. Л. Грохольського

ЗАСВІДЧУЮ:
Начальник ВРСДЗ ОДУВС
В. Л. Грохольський
«08» 09 2017р.