

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента Світличного
Олександра Петровича на дисертацію Байрачної Тетяни Олександрівни
«Адміністративно-правові засади контролю за діяльністю Національної гвардії
України», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі
спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право**

Актуальність теми дослідження. Демократичні перетворення, що відбуваються в суспільно-політичному житті нашої держави, висувають на перший план пошук оптимальних заходів реагування на загрози її національній безпеці та територіальній цілісності. В умовах проведення на сході України операції Об'єднаних сил та боротьби з внутрішніми загрозами на іншій території держави виникла потреба в оптимізації діяльності правоохоронних органів, наданні їм певних воєнізованих повноважень. Зважаючи на це навесні 2014 року на базі внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ було створено Національну гвардію України як військове формування з правоохоронними функціями, здатне виконувати службово-бойові завдання, у тому числі правоохоронні функції, як в умовах мирного часу, так і в умовах запровадження правового режиму надзвичайного та/або воєнного стану.

Національна гвардія України виконує покладені на неї обов'язки шляхом участі в особливому виді адміністративно-правових відносин – правоохоронних відносинах, що виникають у сфері захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони публічного порядку та забезпечення публічної безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – у сфері забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань, терористичних організацій. З огляду на значну кількість завдань, покладених на Національну гвардію України, та їх вирішальний характер для забезпечення

належного стану правопорядку на загальнодержавному та регіональному рівнях важливого значення набуває питання здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України в умовах реформування системи правоохоронних органів.

Зважаючи на зазначене, актуальність дисертаційного дослідження Т.О. Байрачної обумовлена необхідністю об'єктивного та всебічного дослідження адміністративно-правового регулювання здійснення державного та громадського контролю за діяльністю Національної гвардії України та формулювання на цій основі концептуально завершених висновків.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Сформульовані у дисертації наукові положення, висновки та рекомендації є обґрунтованими. Вони зроблені з використанням загальнонаукових та спеціальних методів пізнання правових явищ, зокрема, таких як: філософський (діалектичний), загальнонаукові (формально-логічний, метод аналізу та синтезу, системний) і спеціально-правові (історико-правовий, формально-юридичний, порівняльно-правовий). Із тексту дисертаційної роботи можна зробити висновок, що дисертант вдало використовує зазначені методи та демонструє наявність навичок творчого наукового дослідження. Дисертаційна робота Т.О. Байрачної свідчить про ґрунтовне вивчення чинного законодавства України, спеціальної літератури, а також зарубіжного законодавства з предмету дослідження.

У дисертації чітко сформульовані мета і завдання дослідження. Об'єкт та предмет дослідження визначені відповідно до встановлених вимог та дозволяють всебічно проаналізувати поставлену проблему, не виходячи за межі наукової спеціальності.

Автором проаналізовані та використані, в основному, всі відомі на даний час дослідження попередників, які стосувалися предмета дослідження, про що свідчить зазначена дисертантом теоретична база роботи, виявлена сутність вказаної проблематики, визначено практичне значення дослідження.

Дисертація виконана та оформлена на високому науковому та професійному рівні. Основні положення та висновки дисертації викладено у 13

наукових публікаціях, серед яких 8 наукових статей (1 з яких у науковому періодичному виданні іншої держави), опублікованих у наукових (електронних) фахових виданнях України, та 5 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Дисертація Т.О. Байрачної написана юридично грамотно, з логічним та послідовним викладенням дослідницького матеріалу. Список використаних джерел оформлений відповідно до вимог чинних стандартів.

Наукова новизна результатів дослідження полягає у тому, що дисертація є одним із перших системних досліджень адміністративно-правових засад організації і здійснення контролю за діяльністю Нацгвардії, в якому розроблено пропозиції та рекомендації, спрямовані на його удосконалення. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень та висновків.

Достовірність дисертаційного дослідження полягає в тому, що дисертація виконана з урахуванням науково-теоретичних досліджень різних галузей юридичної науки, аналізу не лише чинних нормативно-правових актів, які встановлюють засади здійснення державного та громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, а й законодавства та правозастосовної практики окремих зарубіжних країн. Саме це й дозволило вдосконалити понятійно-категоріальний апарат рецензованого дослідження, зокрема, запропонувати власне визначення понять «контроль за діяльністю Національної гвардії України», «мета контролю за діяльністю Національної гвардії України» та ін., дослідити особливості здійснення державного контролю за діяльністю Національної гвардії України кожним із суб'єктів управлінської діяльності в цій сфері.

Оцінюючи зміст цієї роботи, слід звернутися до тих її положень, які є визначальними для розуміння авторської концепції, логіки, елементів отриманої наукової новизни та практичного її значення.

Перший розділ дослідження присвячено теоретико-методологічній характеристиці контролю за діяльністю Національної гвардії України, зокрема, визначенню поняття контролю за діяльністю Національної гвардії України, його елементів та ролі в системі державного управління, мети, завдань та принципів

контролю за діяльністю Національної гвардії України, а також питанням щодо правових засад організації та здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України.

Глибокою теоретичною та емпіричною базою підкріплені висновки автора, що розгалужена система суб'єктів здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України утворює ефективний механізм контролю, який спонукає військовослужбовців цього військового формування більш відповідально ставитися до виконання покладених на нього завдань та функцій.

Розглянуті положення теорії адміністративного права стали вихідними засадами для формулювання автором поняття контролю за діяльністю Національної гвардії України, під яким пропонується розуміти визначену законом діяльність державних і громадських інституцій, що полягає у відслідковуванні фактичного стану справ під час здійснення правоохоронних та військових функцій Національною гвардією України, один із чинників належної організації її діяльності і функціонування, а також основний спосіб забезпечення законності і дисципліни.

Вивчаючи принципи здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України, Т.О. Байрачна їх слушно класифікувала шляхом поділу на: 1) загальноправові (верховенство права, законність, демократизм); 2) загальноуправлінські (чітке розмежування функцій і повноважень між суб'єктами контрольної діяльності, взаємодія і відповідальність суб'єктів контролю та підрозділів Національної гвардії України, гласність, системність, планомірність, неупередженість, професіоналізм, оперативність, об'єктивність, результативність); 3) спеціальні (деполітизація та деідеологізація суб'єктів контрольної діяльності, судовий захист прав суб'єктів контрольної діяльності, прозорість видатків на контрольну діяльність).

У другому розділі дисертації розглянуто систему та суб'єктів контролю за діяльністю Національної гвардії України.

Автором з'ясовано, що норма Закону України «Про Національну гвардію України» відносно контролю та демократичного цивільного контролю за Національною гвардією України є бланкетною, завдяки чому неможливо,

керуючись тільки згаданим Законом, окреслити систему та суб'єктів контролю за діяльністю Національної гвардії України. Тому є необхідність у зверненні до інших нормативних актів. На підставі проведеного аналізу запропоновано систему контролюючих органів, які зокрема, здатні здійснювати контроль й за діяльністю Національної гвардії України.

Доведено, що основною метою будь-якого з видів державного контролю є отримання об'єктивної інформації про стан військово-політичної, адміністративної діяльності Національної гвардії України та своєчасне створення умов ефективного функціонування та виконання її органами і підрозділами покладених на формування завдань відповідно до вимог законодавства.

Дисертантом визначено характерні риси та межі здійснення судового контролю за Національною гвардією України. Зокрема, встановлено, що основний зміст судового контролю полягає у правовій оцінці, яку дає суд діям і/або рішенням, як окремих військовослужбовців, так і посадових осіб підрозділів Національної гвардії України. Серед питань судового контролю, так само, як і інших видів контролю, можуть бути правовідносини, які становлять предмет зовнішньої та внутрішньої діяльності Національної гвардії України.

Автором окреслено властивості і форми здійснення громадського контролю, а також з'ясовано, що суттєвою відмінністю громадського контролю від інших видів контролю є відсутність державно-владного змісту в заходах реагування. Як наслідок – рішення громадських організацій, звернення громадян, інформація засобів масової інформації за результатами такого контролю мають рекомендаційний характер або є підставою для проведення відповідної перевірки уповноваженими суб'єктами державної влади.

У третьому розділі дослідження розглянуто шляхи вдосконалення організації і здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України. Досліджено існуючі механізми організації і здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів в різних зарубіжних країнах.

Автором зроблено висновок, що в Україні діє централізована (континентальна) модель забезпечення внутрішньої безпеки, тому правоохоронні функції виконує не тільки Національна поліція, а й Національна гвардія України.

Використання європейських стандартів організації і здійснення контролю за діяльністю Національної поліції і Національної гвардії України сприятиме не тільки чіткому визначенню курсу реформування та оптимізації діяльності органів внутрішніх справ в Україні, а й використанню найбільш ефективних організаційно-правових форм контролю в практиці управління правоохоронними органами держави. Наголошено, що корисним для України є досвід побудови правоохоронної системи Франції та Нідерландів. Організація діяльності, структура управління та механізм контролю за діяльністю французької Національної жандармерії та Королівської жандармерії Нідерландів може слугувати прикладом для вдосконалення як діяльності, так і механізму здійснення контролю за Національною гвардією України.

Аргументованим є висновок дисертанта, що сучасній системі контролю за діяльністю Національної гвардії України характерні певні недоліки, а саме: 1) декларативність правових актів, що регулюють питання здійснення контролю за правоохоронними органами держави (відсутність комплексного законодавчого акта, який визначає правові засади організації і здійснення державного та громадського контролю за правоохоронними органами); 2) відсутність чіткої процедури здійснення державного, зокрема, парламентського та громадського контролю; 3) відсутність координуючого органу з питань контролю за правоохоронними органами; 4) низька громадська активність у зазначеній сфері; 5) невідповідність сучасним вимогам стандартів і критеріїв оцінки діяльності об'єкта контролю – Національної гвардії України; 6) недостатня прозорість окремих напрямів діяльності Національної гвардії України тощо.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені у дисертації положення можуть бути використані у: науково-дослідній сфері – для подальшої розробки теоретико-правових питань удосконалення порядку здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України та розроблення програм і концепцій розвитку правоохоронних органів в Україні; правотворчій діяльності – під час внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, які регулюють відносини, пов'язані зі здійсненням контролю за діяльністю Національної гвардії України; правозастосовній діяльності – для

поліпшення практичної діяльності суб'єктів здійснення контролю за діяльністю Національної гвардії України; навчальному процесі – під час укладання підручників, навчальних посібників та проведення занять з дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи України».

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації. Враховуючи викладене, можна констатувати високий теоретичний рівень представленої дисертації та її практичне значення. При цьому, як і будь-яке оригінальне дослідження, воно має окремі дискусійні положення. У зв'язку з цим, слід звернути увагу наукової громадськості на деякі дискусійні моменти та спірні положення дисертаційного дослідження Т.О. Байрачної.

1. У підрозділі 1.3 дисертації автор до завдань контролю за діяльністю Національної гвардії України відносить сприяння належній взаємодії Національної гвардії України з правоохоронними органами для забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій. Вбачається, що необхідно деталізувати такий напрямок контролю, зокрема зазначити конкретні приклади його впливу на організацію та результативність взаємодії Національної гвардії України з іншими правоохоронними органами.

2. Практична складова дисертаційного дослідження значно посилилася, якби в підрозділі 2.3 дисертації при розгляді засад здійснення державного контролю за діяльністю Національної гвардії України з боку судових органів та органів прокуратури автор навів приклади постанов, рішень, ухвал суду та прокуратури, прийнятих на виконання своїх контрольних повноважень у цій сфері.

3. Досліджуючи засади парламентського контролю за діяльністю Національної гвардії України автор не в достатній мірі розглянув питання участі тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, які утворюються для розв'язання конкретного питання. Тому дисертанту слід більш детально зупинитися на цьому питанні.

4. На сторінці 112 дисертації автор зазначає, що у складі органів внутрішніх справ має бути утворена окрема структура з інспекторським статусом, діяльність якої буде координуватися Кабміном через Міністра внутрішніх справ та спрямовуватися на здійснення контролю за діяльністю військових формувань з правоохоронними функціями і правоохоронними органами спеціального призначення (Нацгвардією, Державною прикордонною службою України та Державною службою України з надзвичайних ситуацій). Відповідне положення має знайти правове закріплення серед норм майбутнього Закону України «Про органи внутрішніх справ», дискусія щодо прийняття якого вже продовжується тривалий час. Ця теза потребує додаткової аргументації, а саме роз'яснення чому автор акцентує увагу на створенні саме окремої структури з інспекторським статусом, адже сьогодні у структурі МВС України функціонує Департамент внутрішнього аудиту, який має широкий спектр контролюючих повноважень щодо усіх служб та формувань, які входять до складу МВС України.

5. У підрозділі 3.1 «Зарубіжний досвід організації і здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів та можливості його використання в Україні» дисертант в загальному вигляді вивчає механізми організації і здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів в різних зарубіжних країнах. Утім поза увагою автора залишилися методи здійснення державного та громадського контролю, які використовуються різними інституціями в цьому механізмі.

6. Дисертація виглядала б значно кращою, більш завершеною і повноцінною, якби всі сформульовані у ній науково обґрунтовані висновки, пропозиції та рекомендації були викладені в окремому додатку у вигляді пропозицій щодо внесення змін і доповнень до законодавства, яке регулює адміністративно-правові засади контролю за діяльністю Національної гвардії України.

Слід зазначити, що викладені зауваження переважно мають дискусійний характер і тому суттєво не впливають на позитивну оцінку дисертаційної роботи. Вони викликані інтересом до цього дослідження, новизною та актуальністю питань, що розкриваються автором.

4. На сторінці 112 дисертації автор зазначає, що у складі органів внутрішніх справ має бути утворена окрема структура з інспекторським статусом, діяльність якої буде координуватися Кабміном через Міністра внутрішніх справ та спрямовуватися на здійснення контролю за діяльністю військових формувань з правоохоронними функціями і правоохоронними органами спеціального призначення (Нацгвардією, Державною прикордонною службою України та Державною службою України з надзвичайних ситуацій). Відповідне положення має знайти правове закріплення серед норм майбутнього Закону України «Про органи внутрішніх справ», дискусія щодо прийняття якого вже продовжується тривалий час. Ця теза потребує додаткової аргументації, а саме роз'яснення чому автор акцентує увагу на створенні саме окремої структури з інспекторським статусом, адже сьогодні у структурі МВС України функціонує Департамент внутрішнього аудиту, який має широкий спектр контролюючих повноважень щодо усіх служб та формувань, які входять до складу МВС України.

5. У підрозділі 3.1 «Зарубіжний досвід організації і здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів та можливості його використання в Україні» дисертант в загальному вигляді вивчає механізми організації і здійснення контролю за діяльністю правоохоронних органів в різних зарубіжних країнах. Утім поза увагою автора залишилися методи здійснення державного та громадського контролю, які використовуються різними інституціями в цьому механізмі.

6. Дисертація виглядала б значно кращою, більш завершеною і повноцінною, якби всі сформульовані у ній науково обґрунтовані висновки, пропозиції та рекомендації були викладені в окремому додатку у вигляді пропозицій щодо внесення змін і доповнень до законодавства, яке регулює адміністративно-правові засади контролю за діяльністю Національної гвардії України.

Слід зазначити, що викладені зауваження переважно мають дискусійний характер і тому суттєво не впливають на позитивну оцінку дисертаційної роботи. Вони викликані інтересом до цього дослідження, новизною та актуальністю питань, що розкриваються автором.