

ВІДГУК
офіційного опонента доктора юридичних наук, професора
Вітвіцького Сергія Сергійовича на дисертацію Забожчук Оксани
Володимирівни на тему «Адміністративно-правові засади взаємодії
Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та
органами місцевого самоврядування», подану на здобуття наукового
ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081
«Право»

Входження України до європейського політичного, інформаційного, економічного, правового просторів є стратегічним пріоритетом зовнішньої політики держави. Досягненню цієї мети має сприяти стабільність державних та недержавних інституцій, які гарантують верховенство права, повагу і захист прав людини.

Особливого значення набуває дотримання Україною одного із визначених критеріїв – єдність усіх органів публічної влади (у т.ч. правоохоронних органів, зокрема, Національної поліції, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), функціонування їх як єдиної системи, в якій якісна взаємодія є одним із ключових чинників забезпечення стабільності України.

Ступінь взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є одним з важливих факторів, що впливають на стан публічної безпеки і порядку у населених пунктах та в країні загалом. Створення сприятливих умов для спільного вирішення цими органами завдань у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, з урахуванням специфіки регіонів та потреб територіальних громад значною мірою залежить від наявності належної правової основи таких відносин. Однак, на сьогодні положення чинного законодавства щодо такої взаємодії не позбавлені прогалин та неточностей, є недостатньо конкретизованими, внаслідок чого потенційні позитивні можливості взаємодії між цими органами реалізуються не в повній мірі.

Представлена робота є одним із перших у вітчизняній правовій науці комплексним науковим дослідженням щодо сутності й особливостей адміністративно-правових засад взаємодії Національної поліції України,

місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Зазначене обумовлює актуальність теми дисертаційного дослідження О. Забожчук, що спрямоване на теоретичне обґрунтування та розробку рекомендацій щодо подальшого вдосконалення адміністративно-правових засад взаємодії Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в сучасних умовах.

Дослідження виконано з урахуванням основних положень Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14.09.2020 № 392/2020, інших програмних документів, затверджених на загальнодержавному рівні, та відповідно до Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020-2024 роки, затверджених наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11.06.2020 № 454, Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 р. № 12-21.

Структура рукопису, запропонована здобувачкою, є достатньо обґрунтованою. Послідовність викладення матеріалу в дисертації повністю відповідає класичному науковому підходу. Чітко сформульовано мету та завдання дослідження (с. 19-20). Визначені об'єкт і предмет дослідження відповідають темі дисертаційної роботи (с. 20). Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Обраний спосіб структуризації дозволяє змістовно та послідовно розглянути всі проблемні питання та завдання, визначені авторкою.

Представлені в роботі висновки і пропозиції містять наукову новизну, достатньою мірою оригінальні, достовірні та належним чином обґрунтовані, що обумовлюється, як повним та всебічним використанням емпіричного матеріалу, так і вдало обраною методологією дослідження, зокрема використанням таких наукових методів дослідження як: порівняльно-правовий та логіко-семантичний методи, методи синтезу, класифікації та групування, переходу від загального до окремого, аналітичного, системного та індуктивного методів.

Джерельну базу дослідження можна вважати цілком репрезентативною, оскільки дисертанткою опрацьовано значну кількість наукових праць українських та зарубіжних вчених (345 джерел). Зазначене свідчить про високий рівень обізнаності авторки у питаннях, що досліджувалися в роботі.

У першому розділі дослідження представлено загальну характеристику взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема, вивчено сучасний стан наукової розробленості питань взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Також досліджено історико-правові засади взаємодії правоохоронних органів (поліції) з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. При цьому становить інтерес авторський висновок стосовно передумов становлення та розвитку взаємодії правоохоронних органів (поліції) з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на території України із виокремленням відповідних історичних періодів (с. 62-63).

Дисертанткою доволі ґрунтовно охарактеризовано адміністративно-правовий статус Національної поліції України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як суб'єктів взаємодії, під яким запропоновано розуміти сукупність встановлених у нормативно-правових актах завдань, функцій, прав та обов'язків цих суб'єктів. Наголошено, що елементи адміністративно-правового статусу кожного з суб'єктів підтверджують, що Національна поліція України, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування займають провідну роль у забезпеченні охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтриманні публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці) завдяки тісній та плідній взаємодії між собою (с. 96).

Логічним продовженням дослідження є з'ясування сутності поняття «взаємодія», на основі чого сформульовано авторське визначення поняття

«взаємодія Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» як системи (комплексу) відповідних заходів, погоджених за характером, часом і місцем, що передбачає своєчасний обмін інформацією між Національною поліцією України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, взаємний контроль і відповідальність, а також злагодженість та одночасність проведення запланованих заходів, здійснюваних з метою ефективного забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на місцях (на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці) (с. 114).

Другий розділ роботи присвячений безпосередньо аналізу адміністративно-правових засад взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема: здійснено характеристику нормативних засад взаємодії зазначених органів. Цілком вірно авторкою зосереджено увагу, що досягнення основної мети взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування характеризується великим розмаїттям суспільних відносин у цій сфері, які регламентуються чинним національним законодавством, що складає структуровану систему надзвичайно широкого колу таких нормативно-правових актів, як: 1) законодавчі акти (Закони України «Про Національну поліцію», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану», «Про протидію торгівлі людьми», «Про боротьбу з тероризмом», «Про національну безпеку України», «Про критичну інфраструктуру», «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про дорожній рух», «Про інформацію», Виборчого кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення тощо); 2) акти Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; 3) накази та

інші відомчі нормативно-правові акти центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також локальні акти (програмні документи) органів місцевого самоврядування (с. 143-144). Можна погодитися й з позицією дисертантки щодо визначення напрямів взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, до яких віднесено: інформаційно-аналітичний, правотворчий та правоохоронний (превентивна та правозастосовна діяльність), а також напрям ресурсного забезпечення та виховної діяльності (с. 144).

Вирізняється ґрунтовністю проведений в дисертації аналіз принципів взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як системи керівних, фундаментальних (основоположних) засад, що визначають сутність та значення функціонування механізму взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також характеризують його зміст та особливості. При цьому заслуговує на увагу висновок авторки щодо доцільності поділу таких принципів на: а) загальні (верховенство права, законність, дотримання прав і свобод людини, публічність (відкритість та прозорість), політична нейтральність, безперервність/систематичність); б) спеціальні (системність, плановість, об'єктивність, доцільність, комплексність, ефективність, раціональність, рівність та компетентність сторін, оперативність) (с. 156).

Доволі інформативним є підрозділ дисертації, присвячений дослідженню форм і методів взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. При цьому до основних форм взаємодії зазначених органів віднесено такі: обмін інформацією; розробка планів реалізації спільних заходів; організація та проведення спільних нарад, переговорів конференцій, тощо; створення спільних робочих груп, а також відповідних координаційних комісій; практична реалізація спільно запланованих заходів; спільне підведення підсумків результатів здійснюваної взаємодії (с. 163-169). Серед організаційно-правових методів, що використовуються у процесі взаємодії Національної

поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, відзначено: прогнозування; планування; координацію діяльності; вироблення спільних рішень; погодження актів і рішень; контроль за виконанням прийнятих рішень; інформаційне забезпечення; інструктування; делегування повноважень; матеріально-фінансове забезпечення прийнятих рішень; робота з кадрами (с. 171-172).

З інтересом сприймається наведений у третьому розділі роботи аналіз зарубіжного досвіду взаємодії поліції з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, зокрема, досвіду Швеції, Німеччини, Данії, Іспанії, Бельгії, США, Великобританії, Франції, Польщі, за результатами чого пропонується звернути увагу на такі надбання з досвіду окремих країн: ухвалення законів, що забезпечують громадам право самостійно створювати на своїй території правоохоронні органи (США); складання місцевих планів поліцейської діяльності (Великобританія); функціонування місцевих рад з питань безпеки та попередження правопорушень (Франція); запровадження комісій безпеки і порядку для забезпечення ефективної взаємодії територіальних органів поліції з територіальними управліннями органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (Польща), а також створення місцевих добровільних формувань, запровадження системи народного контролю за діяльністю органів поліції, реалізація програм у сфері профілактики правопорушень із застосуванням практик *community policing* тощо (с. 193).

Обґрунтованим є висновок дисертантки, згідно з яким до основних шляхів підвищення ефективності взаємодії Національної поліції з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування запропоновано віднести: імплементацію в законодавство України зарубіжного досвіду правового регулювання в цій сфері; усунення наявних прогалин та протиріч в чинній нормативно-правовій базі з досліджуваних питань для розширення місця та ролі органів місцевого самоврядування у правоохоронній діяльності; внесення окремих уточнень до законодавства, що регулює діяльність Національної поліції, щодо встановлення відповідних форм та

методів взаємодії поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, зокрема, акцентувавши увагу на врахуванні специфіки регіону та проблемних питань територіальних громад у їх у правовому захисті, залученні громади до аналізу й оцінки роботи поліції тощо; удосконалення механізму: а) взаємодії Національної поліції України з відповідними військово-цивільними адміністраціями та військовими адміністраціями (у разі їх створення) як органів, що виконують повноваження, характерні для органів місцевої влади у сучасних умовах нових загроз та викликів; б) залучення представників місцевої громади до процесу прийняття управлінських рішень, здійснення контролю за роботою місцевих органів влади та поліції у забезпеченні публічної безпеки та порядку на відповідній адміністративно-територіальній одиниці тощо (с. 205-206).

Дисертанткою запропоновано низку змін до законодавства, що заслуговують на увагу, зокрема до Законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Національну поліцію», «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану», «Про основи національного спротиву», а також Положення про Національну поліцію, Положення про добровольчі формування територіальних громад, Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції, Плану запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану.

Робота містить й інші ґрунтовні пропозиції та теоретичні висновки, що заслуговують на підтримку.

Окремо слід відзначити застосування дисертанткою емпіричного матеріалу, зокрема: статистичних даних та звітів органів державної влади, довідкової літератури, публікацій в періодичних виданнях, навчально-методичних напрацювань.

Позитивно оцінюючи зміст дисертації в цілому, вважаємо за необхідне звернути увагу здобувачки на таке:

1. Викликає сумнів обґрунтованість віднесення до результатів першого

рівня наукової новизни авторського визначення поняття «взаємодія Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування» (с. 21-22), адже це визначення ґрунтується на аналізі загальних положень щодо базової категорії «взаємодія», а також адміністративно-правового статусу вищевказаних органів.

2. У наукових джерелах містяться різні думки щодо співвідношення термінів «взаємодія» та «координація», які дійсно є близькими за змістом. З урахуванням цього, потребує уточнення позиція авторки щодо розмежування відповідних термінів або визначення їх як синонімів.

3. Дискусійною є пропозиція дисертантки щодо законодавчого встановлення вимоги про створення у структурі виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради структурних підрозділів із взаємодії з правоохоронними органами, а також затвердження типового положення про такий підрозділ (с. 23). Вбачається, що закріплення такої вимоги дещо обмежує ступінь самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань щодо визначення структури виконавчих органів ради та розподілу компетенції між цими органами.

4. Викликає сумніви пропозиція щодо доцільності розроблення та прийняття окремого Закону України «Про військові адміністрації» (с. 22).

5. Потребує уточнення та додаткової аргументації пропозиція авторки щодо внесення змін до Закону України «Про основи національного спротиву» та Положення про добровольчі формування територіальних громад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1449 (с. 22-23, 210-211).

Проте, наведені зауваження носять дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи, аналіз змісту якої свідчить про цілісність і самостійність проведеного дослідження, його актуальність.

Основні положення і висновки дисертації опубліковано в достатній кількості наукових праць.

Сукупність одержаних результатів підтверджує виконання на належному рівні поставленого в дисертації наукового завдання щодо визначення змісту та

сутності адміністративно-правових засад взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, формулювання висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення зазначеної сфери.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані у дисертації висновки і пропозиції можуть бути використані у нормотворчій діяльності, правозастосовчій практиці та освітньому процесі.

Зміст дисертації підтверджує, що дисертантка володіє методологією наукової діяльності в галузі права та набула компетентності, необхідні для розв'язання значущих проблем у зазначеній галузі.

Зважаючи на викладене, можна дійти загального висновку, що дисертація на тему «Адміністративно-правові засади взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування», яка підготовлена за спеціальністю 081 «Право», відповідає вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44, і авторка дисертації – Забожчук Оксана Володимирівна, заслуговує присудження наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
ректор Донецького державного
університету внутрішніх справ

Сергій ВІТВИЦЬКИЙ