

## ВІДГУК

офіційного опонента Матюхіної Наталії Петрівни, доктора юридичних наук, професора, професора кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого на дисертацію Агапової Олени Валеріївни «Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України», представлену до захисту на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

**Актуальність теми дисертації та її зв'язок з науковими програмами.**

Забезпечення стабільного розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави неможливо без створення ефективного сектору безпеки і оборони. За сучасних умов ведеться активний пошук такої його моделі, яка б найбільшою мірою забезпечувала право кожної людини жити у вільному, правовому середовищі, захищеному ефективними діями як державних органів, так і недержавних акторів. Створення такого безпечного середовища розглядається в якості необхідної умови розвитку людини, суспільства і держави. Важливою складовою сектору безпеки і оборони України є Національна гвардія України.

Послідовне приведення національного сектору безпеки та оборони шляхом цілеспрямованої державної політики України та реформувань до принципів і стандартів ЄС та НАТО свідчить як про успішність обраного державою вектору розвитку, так і про послідовні демократичні перетворення в діяльності збройних сил, військових формувань та органів правопорядку. У порівнянні з іншими державними інституціями, саме Національна гвардія України як військове формування з правоохоронними функціями, має вагомі здобутки у процесах переходу на військові стандарти управління НАТО.

Проте, незважаючи на досягнуті успіхи, Національна гвардія України ще не повною мірою відповідає високому рівню аналогічних військових формувань держав – членів ЄС, що спонукає до нових наукових пошуків, в тому числі у вирішенні завдання удосконалення адміністративно-правових засад її діяльності. Цій проблемі і присвячена дисертація О. В. Агапової «Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України», де досліджуються питання змісту діяльності Національної гвардії України, її функціонально-організаційної структури, системи суб'єктів управління, особливостей здійснюваних Національною гвардією України завдань та функцій, правового забезпечення її діяльності, основних напрямів міжнародного співробітництва тощо.

Актуальність дисертації підтверджується й тим, що вона спрямована на реалізацію п.п. 8.1 Додатку 8, п.п. 11.1 Додатку 11 Пріоритетних напрямків наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015–2019 рр., затверджених наказом МВС України від 16 березня 2015 року № 275; п.п. 1.1, 1.4 Пріоритетних напрямків наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2016–2019 рр., затверджених вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 23 лютого 2016 року (протокол № 2) та виконана відповідно до комплексних науково-дослідних тем Харківського національного університету внутрішніх справ: «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (номер державної реєстрації 0113U008189), «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (номер державної реєстрації 0113U008197).

З огляду на викладене, а також зважаючи на необхідність реформування діючого законодавства у сфері безпеки і оборони та активізації відповідної законопроектної роботи, тема дисертаційного дослідження О. В. Агапової є актуальною та своєчасною.

**Ступінь обґрунтованості і достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій.**

Безсумнівною перевагою роботи є те, що поряд з працями відомих вчених-адміністративістів, О.В. Агапова широко використовувала наукові розробки із загальної теорії держави і права, теорії державного управління та інших галузевих правових наук. Серед використаних джерел окреме місце займають наукові праці зарубіжних вчених.

Авторка виявила вміння аналізувати і узагальнювати не тільки наукові джерела, а й закони та інші нормативно-правові акти, які визначають організацію та порядок діяльності Національної гвардії України. Позитивною рисою дослідження є те, що в роботі було використано та проаналізовано значний обсяг статистичних даних, безпосередньо практичної діяльності Національної гвардії України, відповідний зарубіжний досвід.

Достовірність результатів дисертації забезпечується володінням автором методами наукового пошуку, використанням в роботі пізнавального потенціалу як загальнонаукового діалектичного методу пізнання, так і спеціальних дослідницьких методів: історичного, логіко-семантичного, системного, порівняльного, формально-юридичного, статистичного та деяких інших.

Структура дисертації складається із вступу, трьох розділів, що включають вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Запропонована структура дисертації в цілому дозволила авторці висвітлити питання предмету дослідження, досягти поставленої мети та вирішити завдання дослідження. Структура роботи та її зміст свідчать про намагання автора комплексно підійти до вирішення завдань дослідження.

Рецензоване дослідження тісно корелюється з положеннями Указів Президента України «Про Стратегію сталого розвитку України 2020» від 12 січня 2015 р. №5/2015, «Про Стратегію національної безпеки України» від 26 травня 2015 року 287/2015, «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 02 вересня 2015 року "Про нову редакцію Воєнної



доктрини України" від 24 вересня 2015 року № 555/2015 , Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року "Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України" від 14 березня 2016 року №92/2016 тощо.

**Наукова новизна одержаних результатів дисертаційного дослідження.**

Наукова новизна визначається тим, що дисертація О.В. Агапової є одним з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням адміністративно-правових засад діяльності Національної гвардії України. Окремі результати дослідження отримано вперше, інші положення удосконалено та дістали подальшого розвитку.

Положення з різним ступенем наукової новизни містяться у всіх розділах дисертації.

Значна увага на сторінках дисертації приділена загальнотеоретичній характеристиці таких понять, як: «правоохоронні органи», «органи охорони правопорядку» та «сили охорони правопорядку». Авторка розглядає наукові підходи щодо визначення даних правових категорій, які сформувалися в межах різних правових наук. Наслідком такого аналізу, став висновок про те, що Національну гвардію України варто розглядати в якості «сил охорони правопорядку», оскільки вона володіє значним сегментом як правоохоронних, так і військових завдань, займає проміжне місце між правоохоронними органами та військовими формуваннями держави (стор. 22-28).

Викликають інтерес положення роботи, в яких розкривається зміст принципів діяльності Національної гвардії України. На підтримку заслужують пропозиції щодо доповнення принципів діяльності Національної гвардії України принципами доброчесності і транспарентності (стор. 29-36).

Дослідження еволюції становлення і розвитку Національної гвардії України, її організаційно-правових засад за різні історичні періоди (з 1991 року до теперішнього часу) дозволило сформулювати уявлення про особливості

функціонування військових формувань з правоохоронними функціями у складі правоохоронної системи України, виокремити позитивні та негативні процеси, які впливали на утворення Національної гвардії України (стор. 37-45).

Важливим є те, що авторка запропонувала власний погляд на функції управління Національною гвардією України, які передбачають різні напрями управлінської діяльності, здійснюваної з метою забезпечення успішної реалізації основних завдань, покладених на це військове формування (стор. 51-56). Варто відмітити запропонований дисертанткою підхід стосовно класифікації функцій, що здійснюються Національною гвардією України залежно від певних адміністративно-правових режимів, які діють на території держави, а саме: 1) функції, які здійснюються в умовах мирного часу (функції охорони правопорядку); 2) функції, що здійснюються у разі введення правового режиму надзвичайного стану, або виникненні кризової ситуації, що загрожує національній безпеці; 3) функції, які здійснюються під час запровадження воєнного стану (військові функції) (стор. 57-68).

Викликає певний теоретичний і практичний інтерес дослідження форм управління (правових та неправових), які застосовуються Національною гвардією України для виконання законодавчо закріплених завдань та функцій (стор. 71-74) та методів управління (переконання, заохочення та примусу) (стор. 75-81).

Належне місце в роботі приділено аналізу національних та міжнародних нормативно-правових актів, які регламентують порядок організації, управління та реалізації функцій і завдань Національною гвардією України (стор. 81-97).

Беззаперечно, як наукову новизну, можна виділити досліджену систему суб'єктів управління Національної гвардії України. У цьому аспекті, авторка зазначає, що враховуючи багаторівневу структуру системи суб'єктів управління Національної гвардії України, всіх суб'єктів можна класифікувати за трьома групами, а саме: 1) загальнополітичні органи, які

формують державну політику у сфері управління Національної гвардії України та вирішують стратегічні питання організації та функціонування Національної гвардії України; 2) органи, на які покладено безпосередній обов'язок щодо реалізації політики держави у сфері управління Національної гвардії України 3) органи недержавного управління (у визначених законодавством випадках). Визначено, що провідним суб'єктом в цій системі є Міністерство внутрішніх справ України, яке виступає провідним суб'єктом управління, а Міністр внутрішніх справ України наділяється досить специфічною компетенцією щодо управління, здійснюючи військово-політичне та адміністративне керівництво Національною гвардією України (стор. 111). Детально охарактеризовано повноваження названих суб'єктів у сфері управління Національної гвардії України (стор. 104-118). У результаті проведеного дослідження визначено особливості функціонально-організаційної побудови Головного управління Національної гвардії України (стор. 119-137), його місце в системі управління Національною гвардією України.

Значна увага у роботі приділена дослідженню європейського досвіду діяльності військових формувань з правоохоронними функціями (Французької Республіки, Королівства Іспанії, Латвійської та Болгарської республік та інших), що дало можливість визначитись щодо значення цього досвіду для вдосконалення діяльності Національної гвардії України (стор. 141-157), можливості та напрямків його використання.

Враховуючи існуючу терористичну загрозу, якій піддається територіальна цілісність України, актуальним на сьогоднішній день є підняте дисертанткою питання про участь Національної гвардії України в ході проведення антитерористичної операції. Спираючись на чинну нормативно-правову базу, було окреслено та надано розгорнуту характеристику основним заходам, які здійснюються Національною гвардією України в ході проведення антитерористичної операції (стор. 158-173).



За результатами аналізу особливостей діяльності Національної гвардії України під час вирішення збройного конфлікту на Сході України, зроблено висновок про те, що така діяльність здійснюється компетентними органами – Антитерористичним центром при СБУ та оперативним управлінням, яке утворено при штабі Головного управління Національної гвардії України. З позиції адміністративно-правової науки автором також надано авторське визначення поняттю «управління діяльністю Національної гвардії України в ході проведення антитерористичної операції» (стор. 173).

В окремому підрозділі роботи досліджено міжнародну співпрацю як напрям удосконалення діяльності Національної гвардії України. Зокрема, авторка зазначає, що одним із перспективних напрямів міжнародної діяльності Національної гвардії України є співробітництво з аналогічними військовими формуваннями іноземних держав та закордонними правоохоронними структурами шляхом реалізації заходів, передбачених спільними проектами і програмами у військово-правоохоронній сфері (стор. 174-180).

У межах дослідження цього питання також значну увагу приділено діяльності міжнародних організацій, які безпосередньо займаються питаннями вдосконалення управління вітчизняним безпековим сектором: ОБСЄ, Женевському центру демократичного контролю над збройними силами, Асоціації сил поліції та жандармерії країн Європи та Середземного моря у статусі військової установи та ін. (стор. 181-183).

Результатом проведеного дослідження стало формування пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності Національної гвардії України, зокрема, змін і доповнень до Закону України «Про Національну гвардію України» (стор. 45-46; 97; 165), до Кодексу України про адміністративні правопорушення (стор. 165) та ін. Окремо слід відмітити розроблений автором проект Положення «Про Громадську раду при Національній гвардії України». Зазначені пропозиції є достатньо обґрунтовані, а практичне їх запровадження, вважаємо, сприятиме

розвитку вітчизняного законодавства, що регламентує діяльність Національної гвардії України.

Усі здобутки дисертації акумулюються у висновках, які завершують дисертаційне дослідження (стор. 193-197) та додатках, які суттєво розширюють уявлення як про масштабність роботи, так і про її завершеність (стор. 234-244).

Значення одержаних результатів в теоретичній і практичній сферах зумовлюється тим, що сформульовані і обґрунтовані в дисертації висновки та пропозиції розширюють і поглиблюють існуючі знання про особливості адміністративно-правових засад діяльності Національної гвардії України.

**Наукове та практичне значення представленої дисертації** полягає в тому, що викладені в ній висновки та пропозиції становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес: можуть бути використані у: – науково-дослідній діяльності – під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності Національної гвардії України; – правотворчості – з метою удосконалення чинних законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, які визначають ключові засади формування та реалізації державної політики у сфері безпеки і оборони в Україні; – правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності діяльності Національної гвардії України; – навчальному процесі.

**Повнота викладення наукових положень, висновків і рекомендацій в опублікованих працях.**

Основні положення і результати дисертації достатньо повно викладено у п'ятнадцятих наукових працях, з яких п'ять статей, які опубліковані у наукових фахових виданнях, у тому числі одна – у зарубіжному науковому журналі, а також у тезах десяти доповідей на науково-практичних конференціях та семінарах. Це свідчить про ретельно проведену дисертанткою роботу та її відповідну апробацію. Результати дослідження



обговорювалися на засіданнях міжкафедрального семінару Харківського національного університету внутрішніх справ.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення та результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

### **Дискусійні положення та зауваження до дисертації.**

Оцінюючи позитивно дисертаційну роботу О.В. Агапової, визначаючи загалом її належний теоретичний рівень та важливе практичне значення, варто відзначити, що це не виключає можливості критичного підходу до окремих позицій здобувача. Деякі висловлені в роботі наукові положення, оцінки, висновки, пропозиції та рекомендації є дискусійними або такими, що потребують додаткового обґрунтування.

1. У підрозділі 1.2 дисертації в контексті розгляду функцій управління досліджено функцію контролю та її вплив на діяльність Національної гвардії України. На стор. 55-56 авторка дисертації розглядає контрольні повноваження Президента України, Головного управління Національної гвардії України та представників громадськості. Контрольні повноваження інших суб'єктів знайшли певне висвітлення у підрозділах 2.1 та 2.2. Вбачається, що, можливо, більш доцільним було б зосередити увагу на розгляді повноважень суб'єктів контрольної діяльності, видів контролю у межах підрозділу 1.2 (або іншого) дисертації, надаючи цьому питанню більш повного та цілісного висвітлення, визначаючи таким чином систему суб'єктів контролю за діяльністю Національної гвардії України. Більше уваги, вважаємо, необхідно було приділити і проблемі ефективності демократичного цивільного контролю над Національною гвардією України. Відзначимо, що вдосконалення системи демократичного цивільного контролю Стратегією національної безпеки України, затвердженою Указом Президента України від 26.05.2015 року №287/2015, віднесено до основних напрямів державної політики національної безпеки України.

2. Розділ 2 дисертації має назву «Національна гвардія України: функціонально-організаційно структура та система суб'єктів управління». Наявність такого розділу у структурі роботи є цілком доцільним, відповідає загальній спрямованості дисертаційного дослідження. В той же час, на жаль, питання, пов'язані із функціонально-організаційною структурою не набули цілісної характеристики у межах даного розділу. Висвітлення цього питання розпорошено між різними розділами та підрозділами дисертації. Наприклад, загальна характеристика функцій Національної гвардії надана у першому розділі (підрозділ 1.2.), особливості реалізації функцій Національної гвардії України в особливий період (в умовах проведення антитерористичної операції) у розділі 3 (підрозділ 3.2). Організаційній структурі Національної гвардії України присвячена увага як в першому розділі (певною мірою), так і у другому (підрозділ 2.2). Основна увага у другому розділі зосереджена на визначенні системи управління Національного гвардією України, особливостях правового положення суб'єктів управління тощо і у межах розгляду цих питань характеризується і організаційна структура Національної гвардії України.

3. На самостійний розгляд потребують, з нашої точки зору, і питання, пов'язані із забезпеченням взаємодії Національної гвардії України з іншими суб'єктами забезпечення національної безпеки (правові засади, основні напрямки, форми, умови ефективності тощо).

4. Повною мірою погоджуємось з висновками здобувача щодо важливості участі громадськості в управлінні справами Національної гвардії України (стор. 116-117 дисертації). Цілком прийнятною є пропозиція щодо необхідності створення консультативно-дорадчого органу при Національній гвардії України (Громадської ради). Автором дисертації розроблено проект Положення «Про Громадську раду при Національній гвардії України». Однак, громадська рада – це тільки одна із можливих форм взаємодії Національної гвардій з громадськістю. Вбачається, що проблема взаємодії Національної гвардії України з інститутами громадянського суспільства є



значно ширшою і тому потребує подальшого розвитку та конкретизації (сучасний стан, здобутки та недоліки, шляхи вдосконалення, зарубіжний досвід тощо).

5. На більшу увагу, з нашої точки зору, заслуговують питання кадрового забезпечення Національної гвардії, його організаційно-правових засад, їх вдосконалення, враховуючи у тому числі і зарубіжний досвід функціонування подібних структур.

6. Останній підрозділ дисертації присвячено характеристиці міжнародного співробітництва як чиннику вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності Національної гвардії України. Не заперечуючи в цілому проти окреслених дисертанткою напрямків міжнародної співпраці Національної гвардії України, варто було визначитися з пріоритетними серед них, зокрема, яким саме авторка надає перевагу, враховуючи сучасний стан воєнно-політичної обстановки в країні.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що наведені вище критичні зауваження та рекомендації мають дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження О.В. Агапової.

### **Загальний висновок**

Усе викладене дає підставу для висновку про те, що дисертаційне дослідження Агапової Олени Валеріївни «Адміністративно-правові засади діяльності Національної гвардії України» виконане на належному науково-теоретичному рівні, є самостійною завершеною науковою працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретне наукове завдання, що має суттєве значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною доцільністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів відповідає вимогам пп. 10, 12 та 13 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567, а її автор –



Агапова Олена Валеріївна – заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:**

професор кафедри адміністративного  
права Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого,  
доктор юридичних наук, професор



*Н.П. Матюхіна*  
**Н.П. Матюхіна**

Підпис	<i>Матюхіної Н.П.</i>
Засвідчую	<i>Роз.</i>
Нач.ВК	<i>2017</i> р.