

До Спеціалізованої вченої ради Д 41.884.04
Одеського державного університету
внутрішніх справ

В І Д Г У К

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Комісарова Олександра Геннадійовича
на дисертаційне дослідження Ярошака Олега Ярославовича
на тему «Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку
під час проведення масових заходів» подану на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук 12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»**

Актуальність теми дослідження. Конституція України, як основний гарант закріплює право громадян держави на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст.34), на право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст.39) у визначеному законом порядку. Масові заходи (зібрання, мітинги, демонстрації, спортивні та культурні події) є невід'ємною складовою реалізації конституційних прав і свобод людини, зокрема права на мирні зібрання. Водночас такі заходи пов'язані з підвищеним ризиком порушення громадського порядку, що вимагає ефективного адміністративно-правового регулювання діяльності уповноважених органів, насамперед Національної поліції України та інших суб'єктів сектору безпеки. Лише суд в інтересах національної безпеки держави з метою захисту прав і свобод людини та громадянина, може обмежити реалізацію вищеназваних прав.

Питання забезпечення громадського порядку та громадської безпеки є основним завданням правоохоронної діяльності будь-якої держави і визначається як одна з основних функцій органів Національної поліції України. Однак, під час проведення масових заходів виникає низка сучасних суспільно-правових викликів, які особливо загострилися в умовах трансформації державного управління та дії правового режиму воєнного стану в Україні. Так, в умовах воєнного стану значно зростає необхідність балансування між забезпеченням національної безпеки та дотриманням прав і свобод громадян. Обмеження проведення масових заходів, встановлення спеціальних правил їх організації та посилення контролю з боку держави потребують чіткого правового врегулювання, щоб уникнути зловживань владою та забезпечити принцип верховенства права. Сучасні загрози, зокрема терористичні ризики, провокації, інформаційні впливи та масові заворушення, актуалізують питання вдосконалення адміністративно-правових механізмів превенції правопорушень під час масових заходів, це включає розвиток форм і методів діяльності

правоохоронних органів, підвищення рівня їх координації, а також впровадження міжнародних стандартів у сфері забезпечення публічної безпеки.

Саме діяльність Національної поліції України спрямована на створення безпечного середовища для перебування громадян у публічних місцях та забезпечення порядку, який сприяє ефективній реалізації їхніх прав і свобод. Національна поліція здійснює різноманітні заходи та оперативні дії з метою запобігання вчиненню кримінальних правопорушень, особливо злочинів, забезпечення протидії правопорушенням та вжиття необхідних заходів у разі виникнення небезпеки для громадського порядку та безпеки.

Однак, значно знизився рівень довіри населення до Національної поліції України, що підтверджується проведеним нами опитуванням населення у трьох областях Херсонській, Миколаївській та Одеській, де громадяни довіряють поліцейським лише у 29 % (Додаток Б дисертації), що свідчить про значні прорахунки у цій сфері. Найбільші проблеми виникають на рівні керівництва Національної поліції України, видання індивідуальних адміністративних актів та усних указівок, що призводить до перекручування трактувань чинного законодавства, порушення прав та свобод людини тощо.

Питанням адміністративно-правових засад охорони громадського порядку під час проведення масових заходів приділяли увагу такі науковці-адміністративісти як: С. Алфьоров, О. Бандурка, П. Баранчик, О. Батраченко, А. Буханевич, О. Бойко, А. Василишин, В. Галуцько, І. Голосніченко, С. Гусарев, В. Грохольський, Е. Демський, П. Діхтієвський, М. Додін, А. Долинний, О. Доценко, Ю. Йосипів, В. Заросило, Є. Зозуля, С. Кавун, Д. Калаянов, Р. Калюжний, С. Кіщенко, Є. Кобко, В. Колпаков, В. Курило, К. Мамай, А. Мартишко, С. Медведенко, Р. Мельник, Б. Мороз, О. Музичук, В. Олєфір, О. Панова, М. Пихтін, А. Подоляка, С. Пономарьов, Ю. Римаренко, С. Стеценко, В. Фатхутдінов, О. Федченко, В. Шакун, Х. Ярмакі та інші. Однак, на сьогодні відсутні комплексні дослідження з цього питання, які б відповідали умовам сьогодення та залишається неузгодженими ряд питань щодо оновлення законодавства, взаємодії між різними організаціями щодо охорони громадського порядку під час проведення масових заходів. Отже, актуальність теми полягає у потребі комплексного дослідження правових механізмів забезпечення громадського порядку під час масових заходів з метою підвищення їх ефективності, забезпечення належного рівня безпеки громадян та дотримання демократичних стандартів прав людини навіть в умовах підвищених безпекових викликів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано відповідно до Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року (схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р); п. 16 Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року (затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019);

Національної стратегії у сфері прав людини (Указ Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021); Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021-2025 роки (затвердженої постановою загальних зборів НАПрН України від 26.03.2021 р. № 12-21); в межах науково-дослідної теми Одеського державного університету внутрішніх справ «Пріоритетні напрямки розвитку реформування правоохоронних органів в умовах розгортання демократичних процесів в державі» (номер державної реєстрації 0123U103538), а також наукової тематики науково-дослідних робіт кафедри адміністративно-правових дисциплін Одеського державного університету внутрішніх справ «Забезпечення адміністративно-правовими засобами прав і свобод людини і громадянина в Україні» (номер державної реєстрації 0125U001209) та кафедри адміністративної діяльності поліції «Захист та дотримання прав людини в поліцейській діяльності» (реєстраційний номер 0123U104419).

Тему дисертації затверджено на засіданні Вченої ради ЗВО «Міжнародний університет бізнесу і права» (протокол № 3 від 10.12.2015 р.).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукові положення, висновки і рекомендації дисертації є обґрунтованими, переконливими та методологічно вірними, мають системний, комплексний характер і містять необхідну новизну. Мета і завдання дослідження повною мірою узгоджуються з планом дисертації, визначені правильно та логічно співвідносяться з об'єктом і предметом дослідження.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій підтверджується коректною методологією, використаною нормативною базою, фундаментальною теоретичною основою дослідження, що свідчить про належний рівень оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності. Методологічне підґрунтя дослідження згідно об'єкту, предмету, мети і завдань складають методи наукового пізнання, аналітичний, порівняльно-правовий, статистичний, хронологічний, системно-структурний, структурно-функціональний, метод наукового аналізу та узагальнення тощо.

У ході обґрунтування наукових положень, висновків сформульованих дисертантом, використано широке коло наукових джерел з адміністративного права та ін. Наукові джерела використані здобувачем переважно критично - з глибоким аналізом, коректною полемікою та аргументацією власного підходу до тих або інших положень, висновків чи пропозицій їх авторів. Автором використано широку нормативно-правову базу, а також емпіричний матеріал, який ґрунтується на вітчизняній та європейській науковій літературі, публікаціях у наукових, навчальних періодичних і довідкових виданнях, аналітичних довідках за результатами моніторингу вебсайтів публічних органів влади, даних загальнонаціональних досліджень і на особистому досвіді здобувача.

Із урахуванням чіткого та послідовного формулювання мети і завдань дослідження, автором достатньо повно розкрито основний зміст теми, висвітлено найбільш актуальні її проблеми і зроблено наукові висновки, що мають теоретичне й практичне значення.

У цілому, аналіз дисертації дає підстави констатувати, що вона є самостійним, цілісним і завершеним дослідженням актуальної для науки адміністративного права. Дисертація написана юридичною науковою мовою та оформлена у відповідності до встановлених вимог. Матеріал викладений чітко, послідовно та доступно. Дисертація відповідає науковій спеціальності, за якою здійснено дослідження. Повнота викладу в дисертації основних наукових положень, висновків і рекомендацій відповідає встановленим вимогам.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, та їх значення. Полягає в тому, що дисертація є комплексним дослідженням адміністративно-правових засад охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, а отримані результати та узагальнення значно удосконалюють цю сферу. У результаті проведеного дослідження:

уперше:

- запропонована п'ятичленна структура спеціальних принципів діяльності адміністративних та правоохоронних органів при забезпеченні громадського порядку на масових заходах, як системи засад завчасного попередження, ефективного супроводу, рішучого реагування на порушення та надійного документування й аналізу прорахунків шляхом розрахунку і планування сил і засобів забезпечення масових заходів, підготовки та координації підрозділів і посадових осіб щодо здійснення толерантного діалогу та вчасного застосування превентивних заходів, виваженого застосування засобів примусу, технічного, юридичного супроводу й організаційно-правового захисту посадових осіб адміністративних і правоохоронних органів, що беруть участь в забезпеченні громадського порядку при масових заходах;

- визначено особливості забезпечення громадської безпеки в умовах воєнного стану в Україні у випадку виникнення протиправних масових заходів (протестів), спровокованих російськими провокаторами, як імовірної готовності керівників МВС та Національної поліції України до невідкладного застосування сил і засобів щодо відновлення публічного порядку, прав громадян та забезпечення заходів із проведення мобілізації, шляхом планування та накопичення (виведення в резерв) необхідних сил і засобів, у тому числі проведення з поліцейськими Національної поліції України та військовослужбовцями Національної гвардії України відповідних навчань та психологічної підготовки;

- встановлено, що при забезпеченні громадського порядку під час масових заходів адміністративними та правоохоронними органами доцільно використовувати систему інструментів публічного адміністрування: планування, як ретельний попередній аналіз ситуації, визначення розташування сил, розробка сценаріїв дій і співпраця з організаторами заходів; взаємодія, як тісна співпраця з організаторами, іншими службами та громадськістю, забезпечення прозорості дій і обміну інформацією; діалог, у формі активного спілкування з організаторами і учасниками заходів на всіх етапах, попередження конфліктів, роз'яснення правових наслідків і підведення підсумків після заходів; технічні засоби, щодо використання відеоспостереження та інших технологій для оперативного виявлення і фіксації правопорушень, а також застосування інформаційних матеріалів для попередження конфліктів; превентивні заходи м'якої дії, як у формі розміщення попереджувальних афіш, інформування населення про заплановані заходи і можливі обмеження, залучення громадськості до превентивних дій.

- за результатами вивчення міжнародного досвіду доведено, що ключову роль у сфері адміністративно-правового забезпечення громадського порядку під час проведення масових заходів відіграє основоположний принцип – законності (зв'язаності суб'єктів владних повноважень з законом): по-перше, його найвищою цінністю визнається людина, її життя, здоров'я, честь, гідність, право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації та інші права, а публічні суб'єкти під час здійснення масових заходів зобов'язані створити надійні умови для їх гарантій; по-друге, адміністративні та правоохоронні органи, які безпосередньо на місці здійснюють заходи з охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, зобов'язані здійснювати охоронні заходи, а у випадку виникнення небезпеки на масовому зібранні зобов'язані захистити учасників та інших осіб, які опинилися у секторі проведення заходу; по-третє, всі суб'єкти владних повноважень, які беруть участь в охороні громадського порядку на масовому заході, можуть діяти виключно у порядку і спосіб, прямо встановлений Конституцією та законами України, а всі інші засоби адміністративної діяльності є забороненими.

- доведено, що в процесі забезпечення охорони громадського порядку під час дії воєнного стану в Україні важливим є використання комплексного підходу, що включає розширення повноважень органів Національної поліції України, обмеження деяких конституційних прав громадян, встановлення комендантської години, координацію правоохоронних органів, підвищення психологічної підготовки поліцейських та використання спеціальних засобів тощо.

Викладені в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації характеризуються теоретичною та практичною значимістю та можуть бути використані в:

– *науковій діяльності* – при подальшому проведенні наукових досліджень у сфері охорони громадського порядку під час проведення масових заходів;

– *правозастосовній діяльності* – для належного втілення в правову дійсність заходів, що становлять діяльність, пов'язану з охороною громадського порядку під час проведення масових заходів;

– *освітньому процесі* – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Поліцейська діяльність», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції», «Організаційно-правові засади діяльності поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку» ;

– *правотворчій діяльності* – при наданні пропозицій у частині вдосконалення положень КУпАП та інших нормативно-правових актів, положення яких стосуються виявлення правопорушень у сфері громадського порядку та безпеки.

Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, усі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на основі особистих досліджень автора. Нові наукові результати дисертації отримані дисертантом особисто. У дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувались.

Повнота викладу наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, в наукових публікаціях, зарахованих за темою дисертації. Наукові положення, висновки і рекомендації дисертації достатньо повно викладені в опублікованих працях, зарахованих за темою дисертації. Основні положення та результати дисертації відображено в наукових працях, які видані у наукових виданнях, включених Міністерством освіти і науки України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук та доповідей на наукових і науково-практичних конференціях. Основні наукові положення, висновки і пропозиції, сформульовані в дисертаційному дослідженні, знайшли свій ідентичний виклад у публікаціях, зарахованих за темою дисертації, та відображають актуальність обраної теми дослідження, її наукову новизну, теоретичну та практичну значимість, а також є вагомим внеском дисертанта у розвиток науки адміністративного права.

Відсутність (наявність) академічного плагіату, фабрикації, фальсифікації. У дисертації та наукових публікаціях здобувача, які висвітлюють основні результати дослідження, відсутні ознаки академічної недоброчесності, такі як плагіат, самоплагіат, фабрикація чи фальсифікація. Наукові положення, висновки та рекомендації, викладені в роботі, мають самостійний характер і базуються на особистих дослідженнях автора. У тексті роботи наведені коректні посилання на джерела інформації, що використовувалися при формулюванні ідей, розробок, тверджень чи даних. Дисертація відповідає вимогам

законодавства про авторське право та прагне максимально достовірно відобразити результати власної наукової, навчальної чи творчої діяльності, а також застосовані методики дослідження і використані джерела.

Зауваження та дискусійні питання стосовно положень дисертації. У цілому відзначаючи логічність і послідовність побудови дослідження, його новизну, обґрунтованість та аргументованість отриманих результатів, належний науковий рівень дисертації, потрібно звернути увагу дисертанта на певні положення, що викликають зауваження:

1. При дослідженні філософсько-правових та історичних аспектів становлення і розвитку охорони громадського порядку під час проведення масових заходів автором не наведено узагальнення поглядів філософії права на категорію «громадський порядок».

2. Автором констатовано практику, яка останнім часом запроваджується в Україні, інтеграційної та/або посередницької ролі поліцейського побудові взаємовідносин різних груп населення або окремих осіб, однак власного пояснення цього автор не наводить, схиляючись до його позначення як феномену.

3. У дослідженні автор значну увагу приділяє принципу діалогу, зокрема, відносячи його до «третього важливого блоку», однак не розкриває його зміст та не надає пояснення такої позиції.

4. Наведений у дисертаційному дослідженні перелік сучасних загроз засад охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, рівно як специфіка його впливу на повсякденну діяльність Національної поліції України потребує авторської систематизації, що, у свою чергу, надасть можливість, під час публічного захисту, більш аргументовано навести авторське бачення шляхів їх подолання.

5. Наведені у дослідженні приклади із практичного досвіду автора потребують урізноманітнення, а їх порівняння із загальними тенденціями розвитку сфери охорони громадського порядку підвищило би наукову цінність роботи, від чого б дослідження тільки виграло.

Натомість, висловлені зауваження суттєво не впливають на загальну високу оцінку наукової праці, підготовленої Ярошаком О.Я..

ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ

Дисертація Ярошака Олега Ярославовича на тему «Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку під час проведення масових заходів» виконана на високому науковому рівні, є завершеним самостійним дослідженням, яке має загальнонаціональне значення. Вона характеризується єдністю змісту і свідчить про особистий внесок здобувача в науку адміністративного права.

Наукова новизна висновки та рекомендації, що отримані під час дослідження мають важливе практичне та теоретичне значення для удосконалення теорії адміністративного права та підвищенню справедливості та ефективності правосуддя в Україні.

За змістом та оформленням дисертація відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567, відображає зміст дисертаційного дослідження, його структуру, основні результати та наукові висновки. З огляду на викладене, автор дисертаційного дослідження Ярошак Олег Ярославович заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

Т.в.о. заступника директора з освітньої та науково-дослідної діяльності навчально-наукового інституту поліцейської діяльності Національної академії внутрішніх справ доктор юридичних наук, професор



Олександр КОМИСАРОВ

підпис Комісарова О.Г. засвідчую:

проректор Національної академії внутрішніх справ **Олег ТАРАСЕНКО**

