

**ВІДГУК**

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора  
Рябченко Олени Петрівни на дисертацію  
Мельника Сергія Миколайовича «Адміністративно-правові засади  
організації і функціонування суб'єктів військового управління у системі  
забезпечення національної безпеки та оборони України»,  
поданої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук  
зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право**

**Актуальність теми дисертації.** Стратегія конституціоналізації євроінтеграційного курсу України визначає необхідність гарантування ефективності організації і функціонування системи військового управління, складовою якої є її суб'єкти. Суб'єктний склад управлінських відносин у сфері національної безпеки і оборони є організаційною основою забезпечення дієвості усієї системи управління, що обумовлює необхідність його поглибленого вивчення як з позицій окремих елементів, так і цілісного сприйняття існування та діяльності. Суб'єкти військового управління виконують важливі завдання щодо забезпечення національної безпеки, захисту національних інтересів, суверенітету, територіальної цілісності України, а тому ефективність їх функціонування та організації діяльності потребує поглибленого вивчення з метою формування оптимальної теоретико-правової моделі системи суб'єктів та оптимізації взаємодії як усередині системи так і поза її межами, яка має ґрунтуватись на адміністративно-правових засадах.

Питання ефективності організації і функціонування суб'єктів військового управління викликає підвищений інтерес не тільки з боку вчених-теоретиків, а й практиків військової діяльності, які безпосередньо спрямовують свої зусилля на підвищення рівня функціонування державної військової справи. Водночас, має місце відсутність наукового обґрунтованого єдиного підходу вчених до розкриття сутності адміністративно-правових засад у виділеній сфері, що обумовлено низкою чинників об'єктивного і суб'єктивного характеру. Слід вказати і про проблему пошуку наукових

підходів до реалізації державної політики у напрямку забезпечення національної безпеки і оборони, визначення критеріїв ефективності діяльності суб'єктів військового управління, пошуку нових форм і методів їх діяльності, зокрема з превентивною метою, що визначає доцільність використання таких нових підходів в управлінні як ризик-орієнтований підхід та способи оптимізації взаємодії між різними суб'єктами з метою гарантування оперативності та економічності вирішення стратегічних завдань у сфері національної безпеки і оборони.

Окреслені наявні теоретико-правові проблемні питання визначають актуальність підготовленого С.М. Мельником дисертаційного дослідження, присвяченого розкриттю сутності адміністративно-правових засад організації і функціонування суб'єктів військового управління у системі забезпечення національної безпеки та оборони України, соціально-правовій значимості вирішення цієї проблеми, що свідчить про наукову і практичну цінність виконаної аналітичної роботи.

Актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, його новаторський характер також підкреслює зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Тему дисертаційного дослідження обрано з урахуванням загальної мети реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», яку затверджено Указом Президента України № 5/215 від 12.01.2015 р. Дослідження виконувалося відповідно до планових тем юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна та напрямів наукових досліджень кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна на 2016–2019 роки «Реформування адміністративного права в умовах сучасних соціально-політичних трансформацій» (державний реєстраційний номер 0116U000915).

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Аналізуючи зміст роботи,

можна дійти висновку, що проведене дослідження є самостійним, творчим, цілісним і надзвичайно актуальним. Дисертація С.М. Мельника характеризується системним підходом до предмету дослідження. Визначені в роботі завдання дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає в узагальненні та визначенні особливостей адміністративно-правових засад організації і функціонування суб'єктів військового управління в Україні, формуванні науково обґрунтованих пропозицій оптимізації законодавчого забезпечення адміністрування діяльності суб'єктів військового управління з урахуванням сучасних викликів і потреб здійснення державної політики у сфері забезпечення національної безпеки та оборони України.

Наукова робота є структурно логічною і системною. В дисертації охарактеризовано військове управління як соціально-правове явище, розкрито його сутність, принципи та функції; визначено роль органів публічної влади у системі адміністрування діяльності суб'єктів військового управління; висвітлено і узагальнено історико-правові аспекти формування системи суб'єктів військового управління на теренах України; запропоновано поняття і охарактеризовано систему суб'єктів військового управління як об'єкта адміністративно-правового регулювання; встановлено особливості адміністративно-правового забезпечення функціонування системи суб'єктів військового управління України; встановлено компетенцію суб'єктів військового управління України в секторі національної безпеки і забезпечення обороноздатності; проаналізовано сутність та визначено юридичні особливості актів військового управління; обґрунтовано основні організаційно-правові форми і розкрито принципи адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління в Україні; узагальнено зарубіжний досвід адміністрування діяльності суб'єктів військового управління в аспекті забезпечення національної безпеки і обороноздатності; з урахуванням політичних тенденцій зближення України з Північноатлантичним альянсом та європейською спільнотою, наведено розгорнуту характеристику та виявлено особливості співпраці суб'єктів військового управління України з

НАТО та Європейським Союзом у контексті реформи системи забезпечення національної безпеки і оборони, що триває; сформовано пропозиції щодо удосконалення системи адміністративно-правового регулювання з питань забезпечення суб'єктами військового управління національної безпеки та оборони України.

Під час дослідження було використано широкий спектр як філософських, загальнонаукових, так і спеціальних методів, що були обрані з урахуванням поставленої мети, визначених задач, об'єкта і предмета дослідження, а саме історико-правового, порівняльно-правового, формально-логічного, структурно-функціонального, догматичного, статистичного методів, методів аналізу, синтезу, аналогії, правового моделювання та інших. Усі ці методи дисертантом застосовано у взаємозв'язку та взаємообумовленості, що визначено логікою розкриття поставленої проблеми, метою та задачами, об'єктом та предметом дослідження.

Джерельну базу дисертації становить 328 наукових праць і нормативно-правових актів. Автор під час дослідження спирався на фундаментальні дослідження з теорії права, адміністративного права, теорії управління. Глибоко проаналізовані наукові роботи, присвячені проблемам національної безпеки, військового управління в цілому та їх окремих аспектів. Привертає увагу звернення до проектів законів, що свідчить про зацікавленість щодо вивчення усіх аспектів реалізації державної політики у виділеній сфері, окремі з яких знаходять свій вияв у запропонованих проектах. Слід виділити і сучасні іноземні джерела, до яких об'єктивно звертається дослідник, доцільність звернення до яких визначена необхідністю виокремлення найбільш ефективних адміністративних напрямів співробітництва військової організації України з Північноатлантичним альянсом і Європейським Союзом, а також необхідністю критичного аналізу основних нормативних конструкцій, що регламентують таку взаємодію.

**Наукова новизна і практична значущість одержаних результатів.**  
Новизна дисертації С.М. Мельника виявляється як у самому підході до

досліджуваних проблем, так і у запропонованому способі розв'язання конкретних питань теми.

Характеризуючи наукову новизну дослідження слід зазначити, що подана до рецензування дисертація є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці дослідженням, присвяченим адміністративно-правовим засадам організації і функціонування суб'єктів військового управління у системі забезпечення національної безпеки та оборони України.

У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих із яких належать такі.

Автор доводить положення, що адміністративно-правове забезпечення функціонування суб'єктів військового управління характеризується різним ступенем унормованості і нормативної конкретизації адміністративно-правового статусу суб'єктів військового управління, значна кількість адміністративно-правових норм, які регулюють забезпечення національної безпеки і оборони є застарілими, відсутні уніфіковані нормативні вимоги до актів військового управління. Таке положення може бути покладено в основу подальших наукових розвідок проблеми формування ефективного правового регулювання відносин у сфері військового управління.

Новизну висвітлюють такі положення як розкриття соціально-правової сутності військового управління, з яим логічно обумовлена необхідність визначення авторського підходу до визначення адміністративно-правових засад забезпечення організації та функціонування системи суб'єктів військового управління в Україні, які пропонується розкрити з позицій унормування адміністративно-правового статусу суб'єктів військового управління, регламентацію його елементів, врегулювання механізму практичної реалізації управлінського впливу суб'єктів військового управління на соціальні процеси, забезпечення досягнення цілей, що стоять перед військовим управлінням, формалізацію відносин субординаційного підпорядкування між ланками системи військового управління. Доцільність

застосування теоретичного потенціалу юридичного нормативізму впливає з окреслення меж дослідницької розвідки системним аналізом сучасного стану військового управління у взаємозв'язку з генезисом її формування на теренах України та виходячи із стратегічних напрямків реалізації політичних тенденцій зближення України з Північноатлантичним альянсом та європейською спільнотою.

Коментуючи положення наукової новизни, не можна оминати авторську думку про правову природу та особливості правових актів військового управління. Дисертант доводить, що акти військового управління є правовою формою реалізації адміністративних повноважень суб'єктів військового управління у повсякденній діяльності за ординарних і екстремальних умов. При цьому обгрунтовано особливості диференціації актів військового управління на письмові та усні, наведено відповідні юридичні критерії щодо їхнього розмежування. Привертає увагу характеристика механізму реалізації актами військового управління регуляторного потенціалу і встановлений діалектичний зв'язок такої диференціації з практичними аспектами забезпечення законності у процесі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони.

Викликає неабиякий інтерес пропозиція щодо уведення у науковий обіг авторського варіанту системи критеріїв для класифікації компетенції суб'єктів військового управління (політико-правовий статус суб'єктів здійснення компетенції, субординаційний рівень здійснення управлінської компетенції у сфері забезпечення національної безпеки й обороноздатності, умови і режим функціонування суб'єктів військового управління, територіально-просторові межі здійснення компетенції військового управління, тривалість здійснення у часі, характер управлінських рішень, що приймаються суб'єктами військового управління, ступінь залучення громадськості та інститутів громадянського суспільства до здійснення компетенції).

Окремо слід вказати про виділені основні форми адміністрування взаємодії суб'єктів військового управління України: адміністрування міжвідомчої координації суб'єктів військового управління, відповідальних за виконання завдань забезпечення національної безпеки й оборони; забезпечення проведення спеціальних заходів за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів; адміністрування управління розвідувальною діяльністю; утворення постійних і тимчасових міжвідомчих органів військового управління; організація і проведення моніторингу функціонування органів забезпечення національної безпеки й обороноздатності; сприяння в налагодженні ефективного режиму адміністративної співпраці з міжнародними урядовими й неурядовими організаціями і державами. Зрозуміло, що погляд автора на доцільність характеристики вказаних аспектів адміністрування саме з позицій форм адміністрування не є однозначним, проте проведений критичний аналіз існуючих наукових напрацювань та узагальнення стратегічних напрямків військового управління виступає теоретичним підґрунтям застосування правової конструкції «форма», яка є узагальнюючою.

Формулювання напрямків удосконалення адміністративно-правових засад забезпечення функціонування системи суб'єктів військового управління України здійснене з урахуванням тенденцій реформування сектору безпеки і оборони України, а також беручи до уваги взаємодію держави з Європейським Союзом і НАТО. Так, запропоновано розширення переліку базових засад діяльності Збройних Сил України у напрямі активізації співпраці з НАТО і Європейським Союзом, збільшення адміністративних можливостей органів військового управління із забезпечення розвитку інтегративних зв'язків Збройних Сил України і Європейського Союзу, закріплення на законодавчому рівні особливого статусу актів військового управління Міністерства оборони України й Генерального штабу Збройних Сил України, розробка й затвердження на

рівні рішення РНБО спеціального документа про засади адміністративного співробітництва суб'єктів військового управління різного підпорядкування у державі, оптимізація адміністративно-правового статусу керівників факультетів (військових навчальних підрозділів) вищих навчальних закладів у частині створення додаткових правових гарантій побудови ними військової кар'єри й подальшого проходження служби; запровадити нову модель підготовки військових юристів).

Інші положення наукової новизни дістали подальший розвиток або удосконалені. Зокрема, слід відзначити положення про наукове розуміння соціально-правового змісту категорій «військове управління» і «суб'єкти військового управління» та їх співвідношення як напряму державної управлінської політики та інституцій з її практичного втілення у межах адміністративно-правового регулювання; історичні особливості та соціальні умови формування інституційної системи суб'єктів військового управління та адміністративно-правових засад її функціонування у новітній історії України; систему наукових знань та уявлень про потенційні моделі організації адміністрування діяльності збройних сил у зарубіжних державах (держави ЄС, Азіатського регіону, Північної Америки) та інші.

Наукове, теоретичне і практичне значення висновків, отриманих в результаті роботи над дисертацією, полягає насамперед у можливості їх використання для поглиблення знань щодо організації і функціонування сектору безпеки і оборони України; подальшого удосконалення національного законодавства з питань функціонування суб'єктів військового управління, виконання ними завдань із забезпечення обороноздатності держави, захисту територіальної цілісності держави і державного устрою, про що свідчать акти впровадження. Окрім того, окремі положення та висновки можуть використовуватися у навчальному процесі як ідейно-інформаційне підґрунтя для формування змістовного наповнення і викладання таких навчальних дисциплін як «Адміністративне право», «Організація військового управління в Україні», «Адміністративно-

юрисдикційна діяльність органів військового управління» та спеціальних навчальних курсів з відповідної тематики.

**Оцінка змісту дисертації.** Дисертантом висвітлено сучасну конструкцію адміністративно-правових засад організації і функціонування суб'єктів військового управління у системі забезпечення національної безпеки і оборони.

Структурно дисертація складається із вступу, чотирьох розділів, які охоплюють дванадцять підрозділів, загальних висновків до роботи, списку використаних джерел і додатків. Структура дисертації повністю відповідає цілям і задачам дослідження, дозволяє послідовно розглянути ключові питання формування теоретико-правової моделі адміністративно-правового регулювання організації і функціонування суб'єктів військового управління у системі забезпечення національної безпеки і оборони, визначено перспективи розвитку чинного законодавства, що є внеском у розвиток науки адміністративного права. У дослідженні С.М. Мельника визначені не розроблені раніше наукові і практичні завдання, вирішення яких дозволило одержати теоретично обґрунтовані та практично апробовані висновки і пропозиції.

**Повнота викладу результатів в опублікованих працях.** Результати дисертаційного дослідження С.М. Мельника висвітлено у одній одноосібній монографії; двадцяти двох наукових статтях, з яких двадцять статей опубліковано у фахових виданнях України (дві з них опубліковано у виданнях, які включені до міжнародних наукометричних баз), дві статті – у зарубіжних періодичних виданнях; десятих тезах доповідей на міжнародних та вітчизняних науково-практичних конференціях.

**Оцінка ідентичності змісту автореферату і основних положень дисертації.** Аналіз дисертаційної роботи й автореферату С.М. Мельника дає підстави стверджувати, що основні положення автореферату і дисертації є ідентичними. Наведені в авторефераті наукові положення, висновки і рекомендації достатньо повно розкриті й обґрунтовані у тексті дисертації.

**Зауваження і дискусійні положення дисертації.** Поряд з позитивними здобутками дисертаційного дослідження С.М. Мельника, які є важливими для науки адміністративного права, подальшого розвитку концептуальних положень та впровадження авторських підходів до праворозуміння категорій публічного права, в рецензованій дисертації мають місце положення, які сприймаються неоднозначно, видаються суперечливими або потребують додаткового обґрунтування.

1. Серед базових категорій у дисертаційному дослідженні застосовуються категорії «управління» та «адміністрування». Так, Розділ 1 присвячений розкриттю сутності військового управління у системі державного управління, а у підрозділі 3.3 глибоко вивчаються питання адміністрування управлінської взаємодії суб'єктів військового управління. Враховуючи пошук в теорії адміністративного права універсальних категорій, адаптованих до європейського вектору розвитку нашої держави, доцільним вдається розгляд питання про співвідношення змісту виділених категорій – управління та адміністрування.

2. У роботі піддано аналізу проблема організації та функціонування суб'єктів військового управління у системі забезпечення національної безпеки і оборони у її адміністративно-правовому вимірі. Досліджуючи вказану систему, цілком доречним мав бути розгляд питання про її елементи, хоча за існуючих умов управління національною безпекою і обороною складно їх виділити. Такі обставини спонукають до запитання про можливість і доречність застосування формули, що використовується у Законі України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII, а саме - «сектор безпеки і оборони», зважаючи на спрямованість дослідження.

3. Окремо виникає питання про співвідношення категорій «адміністративно-правове забезпечення» та «адміністративно-правові засади». Так, в роботі розкрито особливості адміністративно-правового забезпечення організації й функціонування суб'єктів військового управління у сфері національної безпеки і оборони України. Окремо зазначено про

встановлення змісту адміністративно-правових засад забезпечення організації та функціонування системи суб'єктів військового управління в Україні.

4. В роботі аналізуються питання адміністрування недопущення корупційних ризиків і проявів у системі функціонування Збройних Сил України як головна складова системи суб'єктів військового управління та обґрунтовуються відповідні теоретико-правові положення, якими поглиблено (дістали подальший розвиток) існуючі. Фактично мається на увазі застосування із превентивною метою ризик-орієнтованого підходу в окремій сфері військового управління. Розгляд вказаної проблеми набуває особливого значення для вирішення стратегічного завдання підвищення ефективності військового управління. У зв'язку з цим виникає питання про впровадження вказаного підходу у практику військового управління та визначення найбільш актуальних і значимих заходів організаційного і правового характеру, які можуть і мають бути реалізовані (впроваджені) у першу чергу.

Наведені вище критичні зауваження та рекомендації стосуються дискусійних питань, і не применшують значення отриманих в роботі висновків, не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має науково-теоретичне і практичне значення, містить наукові положення, що формують підґрунтя вирішення наукової проблеми оптимізації організації і функціонування суб'єктів військового управління у системі національної безпеки і оборони у її адміністративно-правовому вимірі. Робота С.М. Мельника має інноваційний характер, її положення відрізняються новизною в постановці проблем визначення і характеристики адміністративно-правових засад організації і функціонування зазначених суб'єктів, а також виваженим підходом до формування шляхів і напрямків її вирішення.

Таким чином, дисертація «Адміністративно-правові засади організації і функціонування суб'єктів військового управління у системі забезпечення національної безпеки та оборони України», відповідає вимогам «Порядку

присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, щодо докторських дисертацій, а її автор – Мельник Сергій Миколайович заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –

доктор юридичних наук, професор,  
 професор кафедри адміністративного права і  
 процесу та митної безпеки  
 Університету Державної фіскальної  
 служби України

