

В І Д Г У К

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Волошина Юрія Олексійовича на дисертацію Орлова Віктора
Анатолійовича «Конституційні засади формування та діяльності
муніципальної міліції (поліції): порівняльно-правове дослідження»,
подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за
спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право**

Актуальність теми дослідження. Як справедливо відзначає автор дисертаційного дослідження, в умовах проведення комплексної конституційної реформи в сфері децентралізації та деконцентрації державної влади, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, актуальним постає питання забезпечення і реалізації її положень в сфері правоохоронної діяльності на місцевому рівні.

Додає своєчасності та важливості проведеному дослідженню саме у конституційно-правовому та муніципально-правовому аспекті та обставина, що реформування правоохоронної системи, яке було започатковане прийняттям Закону України «Про Національну поліцію», цілком взаємопов'язане з подальшим загальним комплексним реформуванням інституту місцевого самоврядування в Україні.

Більше того, Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України передбачає створення муніципальної міліції (поліції), в якій зокрема зазначено, що «частина функцій з підтримки правопорядку буде передано під юрисдикцію місцевої (муніципальної) поліції, створеної за рішенням місцевих органів самоврядування, та буде фінансуватися за їх рахунок».

Цілком можна погодитися з дисертантом в тій частині, що дійсно більшості зарубіжних країн з ефективними національними правовими системами (зокрема йдеться про держави-члени Європейського Союзу) притаманна децентралізація поліцейських сил та створення органами

місцевого самоврядування підрозділів муніципальної поліції, діяльність яких чітко регламентована. Створення окремими територіальними громадами підрозділів муніципальної міліції (поліції) на ґрунті лише локальних нормативно-правових актів свідчить про спроможність органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення, які пов'язані з підтримкою громадського порядку. Проте на сьогодні відсутні не тільки конституційно-правові, а й також організаційні, матеріально-технічні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні.

Саме в контексті проведення процесу децентралізації державної влади, на думку автора, необхідно впровадити інститут муніципальної міліції (поліції) та чітко визначити її функції, правові аспекти, матеріально-технічні та фінансово-бюджетні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції) в Україні.

Отже, дисертація В. А. Орлова присвячена актуальній, малодослідженій, важливій для українського суспільства та конституційно-правової науки, проблемі, яка потребує глибокого доктринального вирішення у сучасних умовах конституційної децентралізації та пошуку оптимальної для українського суспільства інституціональної моделі правоохоронної системи.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дослідження ґрунтується на коректних, сучасних, різнобічних методологічних вихідних позиціях, в основу яких покладено систему загальнонаукових та спеціальних методів дослідження, призначених для комплексного отримання об'єктивних достовірних результатів.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування пов'язане з діалектичним підходом, який дав змогу розглянути проблеми правового статусу муніципальної міліції (поліції) у динаміці його формування і розвитку, цілісності, взаємозв'язку та взаємодії з іншими інститутами

публічної влади (підрозділи 1.1, 2.1, 3.2).

Еволюція функції місцевого самоврядування з охорони громадського порядку та діяльності муніципальної міліції (поліції) досліджувалися за допомогою історико-правового методу (підрозділи 1.2, 1.3.). Порівняльно-правовий метод дав змогу визначити загальні та особливі риси розвитку муніципальної міліції (поліції), подальші її перспективи, враховуючи передовий зарубіжний досвід (підрозділи 1.2, 2.2, 3.1). Системно-структурний і структурно-функціональний методи дали змогу розглянути місце підрозділів муніципальної міліції (поліції) у системі органів місцевого самоврядування (підрозділи 1.1, 2.2), а також елементний склад правового статусу муніципальної міліції (поліції) (підрозділ 2.2). Метод моделювання був використаний для визначення перспектив та розробки пропозицій щодо розвитку муніципальної міліції (поліції) (підрозділ 2.2, 3.3). Формально-логічний і формально-догматичний методи були використані для формування термінологічної бази дослідження, зокрема для формулювання таких понять, як «муніципальна міліція (поліція)», «комунальний громадський порядок», «охорона комунального громадського порядку» тощо (підрозділи 1.1, 3.1 та ін.). У роботі над усіма структурними підрозділами дисертації широко використовувалися такі логічні прийоми, як аналіз і синтез, визначення і класифікація.

Комплексність і системність дослідження зазначеної проблематики демонструє структура дисертації В. А. Орлова.

Вказані важливі характеристики переконливо репрезентують представлену роботу як широке та багатопланове наукове дослідження, що становить неабиякий інтерес для науковців, практиків, політичних діячів, державних службовців, а також усіх громадян України, небайдужих до проблем та перспектив реформування національної правоохоронної системи України та подальшого поглиблення процесів децентралізації у вітчизняному конституціоналізмі.

Об'єкт та предмет дослідження сформульовані вдало, їх обсяг та зміст цілком відповідають обраній автором проблематиці та загальній концепції дисертації, побудованій на діалектичному поєднанні історико-правового аналізу, формально-юридичного аналізу чинних конституційно-правових норм та авторського бачення майбутніх засад формування муніципальної поліції в умовах інтенсифікації процесів конституційної модернізації та посилення європейської міждержавної інтеграції з відповідним впровадженням європейських стандартів правоохоронної діяльності та конституційно-правових засад організації і діяльності органів внутрішніх справ України.

На нашу думку, усі основні завдання дисертаційного дослідження В. А. Орлова знайшли реальне розв'язання на високому науковому рівні. Відповідні висновки у роботі слід визнати достовірними та принципово новими для вітчизняної науки конституційного та муніципального права.

Вважаємо, що є усі підстави для позитивної оцінки В. А. Орлова як науковця, оскільки автор у дисертації наочно демонструє евристичний стиль мислення, здатність робити самостійні висновки, критично оцінювати досягнуте в науці, узагальнювати різні підходи до теоретично та практично складних питань, що розглядаються в дисертації.

Загальний огляд роботи В. А. Орлова, виконаної на основі кропіткого опрацювання чисельних джерел, свідчить про наявність власного бачення автором переважної більшості з досліджених проблем, що об'єктивно підвищує аксіологічну та інструментально-прикладну цінність змісту дисертації, її науково-практичне в якості доктринального джерела подальших позитивних конституційних перетворень в Українському суспільстві.

Наукова новизна основних положень та висновків дисертації. Дисертація становить цілісне і високоякісно з фахової точки зору оформлене дослідження становлення та розвитку муніципальної поліції у сучасних умовах становлення та розвитку українського конституціоналізму.

Вперше у вітчизняній юридичній науці в дисертації В. А. Орлова

запропонована авторська дефініція «комунальний громадський порядок», як система суспільних відносин, що утворюються виключно в межах відповідної територіальної громади; та «охорона комунального громадського порядку», як специфічна сфера діяльності муніципальної міліції (поліції); сформульовано категорію муніципальна міліція (поліція) як інституція місцевого самоврядування, з огляду на самостійний предмет регулювання та характер відносин, які необхідно врегулювати конституційно-правовими нормами; запропонована авторська концепція формування та діяльності муніципальної міліції (поліції); досліджено змістовну характеристику та генезу функції місцевого самоврядування з охорони громадського порядку; обґрунтовано п'ять історичних періодів її розвитку на українських землях (прадавні та давні часи, період правління на українських землях Російської імперії, період становлення української державності, радянський період, сучасний період); запропоновано авторську класифікацію моделі муніципальної поліції в зарубіжних країнах, та виокремлено три основні організаційні моделі: централізовану (Канада, Нідерланди, Іспанія, Італія, Франція, Німеччина), напівцентралізовану (Великобританія) та децентралізовану (Швейцарія, США); обґрунтовано можливі механізми матеріально-технічного та фінансово-бюджетного забезпечення формування та діяльності муніципальної міліції (поліції), зокрема: надходження коштів адміністративних штрафів, які зарахуватимуться повністю до місцевого бюджету, запровадження місцевого податку (збору) на утримання муніципальної міліції (поліції) та добровільне самооподаткування для фінансування муніципальної міліції (поліції).

В роботі ґрунтовно показано, що охорона громадського порядку (комунального громадського порядку) підрозділами муніципальної міліції (поліції) України – це правомірна діяльність спеціально створених територіальною громадою підрозділів органів місцевого самоврядування – муніципальної міліції (поліції). Діяльність муніципальної міліції (поліції) спрямована на забезпечення встановлених Конституцією України,

законодавчими актами, підзаконними й локальними нормативними актами норм поведінки та соціальних норм, полягає в безпосередньому захисту життя, здоров'я, честі й гідності людей, майна, інтересів територіальної громади, суспільства й держави, у створенні нормальних умов діяльності підприємств, установ і організацій, що здійснюються в межах території територіальної громади (об'єднаної територіальної громади), безпосередньо в громадських місцях, а за наявності відомостей про повсталу загрозу для життя, здоров'я або майна особи, й в інших прилеглих до них місцях.

Можна цілком погодитися і з важливим авторським висновком про те, що створення матеріально-технічної та фінансово-бюджетної основи муніципальної міліції (поліції) потребує нових форм і методів забезпечення економічної дієздатності територіальних громад. Запропоновано варіанти надходження доходів до місцевого бюджету, які спрямовані на утримання муніципальної міліції (поліції): перший передбачає надходження коштів адміністративних штрафів, які зарахуватимуться повністю до місцевого бюджету; другий – запровадження місцевого податку (збору) на утримання муніципальної міліції (поліції), також до цього варіанту слід віднести добровільне самооподаткування для фінансування муніципальної міліції (поліції).

Дисертаційне дослідження В. А. Орлова має **суттєве теоретичне та практичне значення**, оскільки сформульовані в дисертації пропозиції і висновки можуть бути використані: у навчальному процесі – під час викладання у вищих навчальних закладах навчального курсу «Конституційне право України», «Муніципальне право України» та навчально-методичних посібниках для практичних занять та для інших форм навчальної роботи; у науково-дослідних роботах – для подальшої розробки правового статусу муніципальної міліції (поліції) в Україні; у правотворчій роботі – як теоретико-концептуальний матеріал при розробці та прийнятті законів України, що визначають основи організації та діяльності муніципальної міліції (поліції), зокрема Закону України «Про муніципальну міліцію

(поліції)»; у правозастосовчій діяльності – для оптимізації форм і методів діяльності місцевого самоврядування щодо реалізації правоохоронної функції місцевого самоврядування; у правовиховній роботі серед населення – для підвищення правової культури посадових осіб місцевого самоврядування; формування у населення України правосвідомості та муніципального світогляду.

Зазначений перелік позитивних аспектів дисертації не є вичерпним.

Положення та висновки дисертаційного дослідження відображені у 17 наукових публікаціях, зокрема у 7 статтях, опублікованих у фахових виданнях із юридичних наук, з них 2 статті надруковані у виданнях, що включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща), тезах 9 доповідей на науково-практичних конференціях.

Автореферат дисертації достатньою мірою відбиває її зміст і загалом відповідає встановленим до подібних робіт вимогам.

В той же час в дисертації, як це властиво кожній якісній науковій творчій роботі, містяться окремі недоліки, положення, що викликають сумніви, дискусійні питання, спонукають до пошуку оптимального шляху вирішення тієї чи іншої науково-практичної проблеми.

1. На наш погляд, більш ретельно у дисертації слід було проаналізувати вплив фактору інтернаціоналізації конституційного права та конституціоналізації міжнародного права в межах європейського правового простору на становлення та розвиток муніципальної поліції, зокрема щодо безпосереднього впливу рамкових європейських стандартів правоохоронної діяльності на компетенцію муніципальної поліції, її форми та методи діяльності з підтримання громадського порядку на рівні локального соціуму.

2. Слід було б дослідити докладніше конституційно-правові питання, пов'язані з визначенням співвідношення та взаємної залежності реального гарантування права територіальної громади на місцеве самоврядування та ефективної діяльності муніципальної поліції з точки зору встановлення

певних закономірностей та узагальнюючих висновків. Особливо цікаво у цьому контексті дізнатися позицію автора дослідження, чи впливає безпосередньо належна фінансова, матеріально-технічна та політико-правова основа місцевого самоврядування на обрання тієї чи іншої практичної форми функціонування муніципальної поліції, а також на її здатність вирішувати поставлені у законодавстві специфічні завдання.

3. Додаткової аргументації потребує позиція дисертанта щодо запропонованої класифікації історико-правових етапів становлення муніципальної міліції (поліції) в Україні. У даному випадку деяких методологічних пояснень, як здається, потребує виокремлення періоду з 1991 р. до сьогодні як цілісного етапу. На наш погляд, можливо, доцільніше було б визначити в межах вказаного проміжку часу окремі етапи, виходячи з трансформації нормативно-правового регулювання організації та діяльності органів внутрішніх справ України.

4. Дослідження більше б виграло з позицій наукової якості та повноти, якщо б автор більш докладно розкрив конкретні переваги та недоліки тих проектів створення муніципальної міліції (поліції), які були представлені на розгляд громадськості та державних органів протягом усіх років незалежності України. На нашу думку, у деяких з них можна знайти певні корисні елементи для сучасної конституційної модернізації правоохоронної системи, у тому числі – у контексті ефективного забезпечення муніципальних прав громадян.

5. Як вбачається, більш комплексно мають бути проаналізовані оптимальні шляхи імплементації до конституційно-правових норм положень про загальні засади конституційно-правового статусу муніципальної поліції, адже, на наш погляд, конституційно-правова регламентація значно підвищить інституціональні можливості тих формувань органів внутрішніх справ, що будуть створюватися на місцевому рівні.

6. На наш погляд, теоретична складова проведеного дослідження була б значно посилена, якщо дисертант різнобічно розкрив би проблему

організаційного та компетенційного співвідношення між патрульною поліцією та муніципальною поліцією, що має суттєве практичне значення, зокрема з точки зору недопущення дублювання повноважень та визначення оптимальної функціональної моделі діяльності кожного структурного підрозділу Національної поліції України, який діє в межах населених пунктів.

Висловлені зауваження жодним чином не впливають на загальну позитивну оцінку запропонованого дисертаційного дослідження.

Узагальнюючий висновок: дисертація Орлова В. А. «Конституційні засади формування та діяльності муніципальної міліції (поліції): порівняльно-правове дослідження» є оригінальним дослідженням важливої і дуже складної проблеми, яке відзначається глибиною аналізу, важливістю теоретичних положень і узагальнень, практичних рекомендацій та відповідає вимогам, встановленим у Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого Постановою КМУ № 567 від 24.07.2013 р., а її автор – Орлов Віктор Анатолійович, заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент

завідувач відділу теорії та практики

законотворчої діяльності –

директор Української школи законодавчості

Інституту законодавства

Верховної Ради України,

Заслужений юрист України,

доктор юридичних наук, професор

Ю. О. Волошин

Підпис Ю. О. Волошина засвідчую: