

ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук Рамазанової Уляни Василівни на дисертаційне дослідження Задалі Дмитра Костянтиновича «Адміністративно-правове регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертації

У межах реалізації прав дитини, зокрема права на освіту, закріплених у Конституції України, держава бере на себе зобов'язання забезпечувати та гарантувати не тільки доступність останньої, але й її безпечність. Дійсно, категорія «безпечність» є багатогранною та передбачає різні механізми її забезпечення. Необхідність у такій спеціальній правовій охороні була започаткована в Женевській декларації прав дитини 1924 р. і визнана в Загальній декларації прав людини, а також в статутах спеціалізованих установ і міжнародних організацій, діяльність яких спрямована на вирішення питань благополуччя дітей.

Регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах Міністерства освіти і науки України є важливим чинником гарантування захисту прав учасників навчально-виховного процесу з боку всіх державних інституцій.

Тривалий час уряди різних держав здійснювали розробку адміністративно-правових підстав регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах і прагнули до їх постійного удосконалення з метою попередження правопорушень серед дітей та формування безпечного навчального середовища.

Ці та багато інших обставин свідчать про нагальність здійснення наукових пошуків, спрямованих на теоретичне опрацювання та вдосконалення адміністративно-правового регулювання охорони публічного порядку у середніх навчальних закладах України.

Усе викладене вимагає вжиття заходів, спрямованих на забезпечення охорони публічного порядку в середніх навчальних закладах освіти, з метою дотримання

прав дитини в контексті безпечної школи та введення в законодавче поле поняття адміністративно-правового регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України.

За таких умов мета дисертаційного дослідження спрямована на визначення та обґрунтування необхідності адміністративно-правового регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України, розроблення пропозицій і рекомендацій щодо подальшого вдосконалення публічних відносин у цій сфері, внесення змін до вітчизняного законодавства.

Дисертаційне дослідження здійснювалось у межах Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1393-р, Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ України, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. №1118, Угоди про партнерство між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством освіти і науки України від 29 лютого 2016 р., Плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Таким чином, варто акцентувати, що суспільні відносини, що виникають у сфері охорони публічного порядку в середніх навчальних закладах України під час здійснення навчально-виховного процесу, є актуальним об'єктом теоретико-правового дослідження. Дисертаційне дослідження Д.К. Задалі є затребуваним як з позицій правової науки, так і з погляду практичної діяльності, спрямованої на удосконалення чинної нормативно-правової бази, котра б, у свою чергу, базувалась би на засадах верховенства права.

Дисертаційне дослідження є фактично першою в сучасній адміністративно-правовій науці спробою ґрунтовно та фундаментально проаналізувати адміністративно-правове регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України. Як свідчить зміст дисертації, основоположною базою дослідження стали праці із загальної проблематики адміністративного права та процесу, інформаційного та фінансового права.

Отже, актуальність дослідження Д.К. Задалі зумовлене відсутністю комплексних монографічних наукових праць із досліджуваної проблематики в науці адміністративного права, необхідністю реформування чинного законодавства у цій сфері та активізацією законопроектної роботи.

Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Основні наукові положення, висновки і рекомендації, викладені у дисертації, є теоретично обґрунтованими, що забезпечується застосуванням раціональної сукупності сучасних загальнофілософських, загальнонаукових та спеціальних методів і принципів наукового пізнання. Її зміст складається із вступу, трьох розділів, які посідають вісім підрозділів, висновків, додатків та списку використаних джерел. Структура повністю відповідає меті і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі питання, визначені автором.

Вступ до роботи визначає актуальність теми, а також її основні загальні характеристики. У першому розділі розкрито поняття та правова природа адміністративно-правового регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України; обґрунтовано об'єкт адміністративно-правового регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України; визначено особливості адміністративно-правового регулювання публічного порядку.

Другий розділ присвячено дослідженню правових засад і компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері публічного порядку в середніх навчальних закладах України.

Зазначено, що компетенція органів державної влади у сфері публічного порядку в середніх навчальних закладах України – це вплив на конкретні причини делінквентної та ад'єктивної поведінки неповнолітніх, необхідною умовою якої є налагодження тісної взаємодії з чітким розподілом прав та обов'язків впливу.

Акцентовано, що практично на всіх рівнях формування та реалізації державної політики у сфері освіти місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування як суб'єкти публічного порядку в середніх навчальних закладах

України мають повноваження щодо забезпечення безпечних умов праці й навчання учасників навчально-виховного процесу.

Установлено, що нормативно-правові акти спрямовані на: посилення взаємодії органів публічної влади щодо профілактики злочинності та правопорушень серед учнів середніх навчальних закладів освіти; удосконалення роботи з профілактики правопорушень, посилення соціального і правового захисту дітей, створення системи роботи з учнями, які вчинили правопорушення або схильні до їх вчинення; посилення організаційної, профілактичної та правовиховної роботи, спрямованої на зниження рівня скоєння правопорушень з боку учасників навчально-виховного процесу; вироблення нових механізмів протидії дитячій безпритульності і бездоглядності; посилення правоосвітницької та правовиховної діяльності в середніх навчальних закладах освіти.

У третьому розділі визначено пріоритетні напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах з урахуванням зарубіжного досвіду. Проаналізовано зарубіжні програми, спрямовані на співпрацю національних інституцій з європейською спільнотою щодо забезпечення публічного порядку та безпечного середовища у закладах освіти. Досліджено зарубіжний досвід регулювання публічного порядку в Англії, Аргентині, Грузії, Норвегії, Канаді, Китаї, Ірландії, Франції, США. Аналіз досвіду держав (США, Канада, Англія, Франція) дав підстави для обґрунтування необхідності залучення спеціалізованої охорони освітніх закладів; упровадження технічного оснащення навчального закладу (системи охорони, оповіщення, відеоспостереження); використання індивідуальної системи ідентифікації у межах навчального закладу. Рішення про застосування цих заходів з урахуванням обсягу їх фінансування приймається суб'єктами публічної влади після аналізу подій і виявлення найбільш криміногенних зон.

У результаті проведеного наукового дослідження здійснено комплексний теоретико-методологічний аналіз проблематики адміністративно-правового регулювання забезпечення та охорони публічного порядку в середніх навчальних закладах України, в результаті якого сформульовано низку висновків.

Обрана структура дозволила авторів повною мірою дослідити предмет

дисертаційної роботи та з'ясувати авторський творчий задум, спрямований на визначення адміністративно-правового регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України.

Винесені на захист положення характеризують роботу як комплексне дисертаційне дослідження. Наукова новизна одержаних результатів визначається насамперед тим, що вперше у вітчизняній юридичній науці проведено комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання забезпечення та охорони публічного порядку в середніх навчальних закладах України.

Безсумнівною перевагою роботи є використання великого обсягу нормативно-правових актів, як законодавчих, так і підзаконних, загальнотеоретичних наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених, розробок фахівців у галузі теорії права, адміністративного та інформаційного права, статистичних матеріалів щодо діяльності органів публічної влади у сфері забезпечення публічного порядку в середніх навчальних закладах.

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів

Положення дисертації ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора. Наукова новизна одержаних результатів дисертації визначається тим, що вона є першим у вітчизняній науці адміністративного права комплексним дисертаційним дослідженням, у якому на високому рівні теоретико-правового та практичного узагальнення розглядаються проблемні питання адміністративно-правового регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України.

У процесі дослідження дисертант опрацював широке коло літературних джерел комплексного та монографічного характеру, автори яких є фахівцями у галузі адміністративного, інформаційного, фінансового права та інших галузевих правових наук, відповідне законодавство і практику його застосування. Завдяки цьому автор послідовно, системно і конструктивно проаналізував важливі теоретичні питання, що розкривають зміст теми дослідження, відзначив методологічне значення різних поглядів учених на адміністративно-правове регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України.

Особливу цінність роботі надала приділена автором значна увага аналізу адміністративно-правове регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України, на основі якого запропоновано: 1) внесення змін до ст. 5 Закону України «Про охоронну діяльність» від 22 березня 2012 р. №4616-VI у частині розширення переліку охоронних послуг. Зазначене нововведення буде вважатися правовою підставою для керівників навчальних закладів МОН України щодо укладання цивільно-правової угоди із суб'єктом охоронної діяльності з реалізації прав учасників навчально-виховного процесу на безпечне перебування в закладах освіти під час праці чи навчання (с. 11, 101-102, 154-156); 2) внесення змін до ст. 5 Закону України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 р. №2402-III у частині розширення повноважень органів публічної влади щодо створення єдиної системи регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах освіти (с. 11, 156-157); 3) розробка на рівні Постанови Кабінету Міністрів України Положення «Про регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України» як спеціального акта, який би уніфікував положення щодо правового регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах освіти (с. 11, 145, 147-152, 156); 4) упровадження інституту «шкільних офіцерів» на базі новостворених підрозділів молодіжної превенції Національної поліції України та інституту «шкільних приставів» (с. 28, 61, 71, 77, 81, 93 тощо).

З огляду на це, можна констатувати, що достовірність отриманих результатів і обґрунтованість сформульованих пропозицій визначається правильно обраним методологічним підходом до проведення дослідження, всебічним використанням наукового та емпіричного матеріалу.

Оцінюючи новизну одержаних результатів, слід зазначити, що вона визначається насамперед тим, що вперше у вітчизняній юридичній науці проведено комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання забезпечення та охорони публічного порядку в середніх навчальних закладах України.

Уперше запропоновано авторське визначення термінів: 1) публічний порядок у середньому навчальному закладі – це особлива система превентивних заходів, спрямованих на дотримання правопорядку з боку всіх учасників навчально-виховного процесу; 2) об'єкт адміністративно-правового регулювання публічного

порядку в середніх навчальних закладах – це система однорідних суспільних потреб та інтересів учасників навчально-виховного процесу, реалізація яких здійснюється у межах адміністративної діяльності й потребує відповідної нормативно-правової регламентації; 3) шкільний офіцер – це співробітник підрозділу молодіжної превенції Національної поліції України, до обов'язку якого належить проведення індивідуально-профілактичної роботи з учнями (вихованцями) середніх навчальних закладів освіти щодо їх безпечної поведінки в повсякденному житті; 4) шкільний пристав – це спеціально підготовлена (цивільна) особа, наділена правом охорони публічного порядку в середніх навчальних закладах України та підпорядкована директорові школи.

В межах дисертаційного дослідження розглянуто особливості забезпечення публічного порядку в середніх навчальних закладах України, до яких належать: 1) існування значної кількості типів середніх навчальних закладів освіти, організованих на приватно-публічній основі; 2) багаторівнева система публічних відносин, що виникають під час здійснення навчально-виховного процесу; 3) сприйняття «шкільної дисципліни» як порядку, що регулюється трудовим законодавством України та актами внутрішньошкільної діяльності (с. 59-60).

До позитивних моментів дисертаційного дослідження необхідно віднести проаналізовані погляди науковців щодо тлумачення понять «адміністративно-правове регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України» (с. 59) та визначення на його основі особливостей адміністративно-правового регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України (с. 59).

Заслуговує на увагу і погляд дисертанта на доцільності удосконалення діяльності підрозділів молодіжної превенції Національної поліції України шляхом: 1) прийняття Положення «Про організацію діяльності підрозділів молодіжної превенції» з чітким визначенням їх організаційно-штатної структури та повноважень; 2) передбачення у структурі підрозділів молодіжної превенції «шкільних офіцерів», до повноважень яких належало б відвідування середнього навчального закладу освіти з метою здійснення виховного впливу на учасників навчально-виховного процесу та підтримання публічного порядку в навчальному закладі; 3) активізації здійснення індивідуально-профілактичної роботи із

учасниками навчально-виховного процесу щодо проведення тематичних зустрічей, лекцій, бесід тощо (с. 82-83).

Окрему увагу дисертант приділяє запровадженню в середніх навчальних закладах України інституту «шкільних приставів» як варіанта внутрішнього регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України. До повноважень «шкільних приставів» пропонується віднести: регулювання публічного порядку в навчальному закладі; контроль за дотриманням учасниками навчально-виховного процесу правил внутрішнього розпорядку; контроль за дотриманням правил поведінки з боку учнів (вихованців) (с. 100-101).

Доведено, що основними складовими організаційно-правової діяльності органів державної влади щодо дотримання публічного порядку в середніх навчальних закладах України є норми права, в тому числі спеціальні положення, які визначають права та обов'язки суб'єктів навчально-виховного процесу (с. 119).

Наголошено, що досвід Грузії може бути використано щодо запровадження в Україні інституту шкільних приставів (мандатури) - посадових осіб, які пройшли спеціальну підготовку в поліцейській академії, наділяються широкими повноваженнями в освітньому закладі з контролю за дотриманням правил внутрішнього розпорядку і публічного порядку з боку суб'єктів навчально-виховного процесу та безпосередньо підпорядковуються директорів школи (с. 141).

У дисертації вперше розроблено на рівні Постанови Кабінету Міністрів України Положення «Про регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України» як спеціального акта, який би уніфікував положення щодо правове регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах освіти (с. 157).

З урахуванням викладеного, можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до вирішення визначеної мети та поставлених завдань, так і в запропонованому вирішенні наукової проблеми.

Дисертація містить низку інших напрацювань теоретичного та практичного характеру, які є своєчасними і можуть бути використані науковцями та практичними працівниками для подальшого удосконалення адміністративно-правового регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України.

Наукова і практична цінність дисертації

Наукове та практичне значення роботи полягає у тому, що сформульовані у дисертаційному дослідженні теоретичні положення, висновки та пропозиції використовуються та можуть бути використані: у правотворчій діяльності – для формулювання низки пропозицій щодо вдосконалення адміністративного та інформаційного законодавства; правозастосовній діяльності – поглиблене вивчення цієї проблеми дало змогу зробити певні висновки щодо вдосконалення чинного законодавства України шляхом прийняття та запровадження нового Положення «Про регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України»; навчальному процесі – результати дослідження стануть у нагоді у процесі викладання курсів навчальних дисциплін, розроблення навчально-практичних посібників, тестових завдань за напрямками підготовки «Адміністрування освітою в Україні», «Правові засади адміністративної діяльності», «Організація діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування», «Освітнє право»; науково-дослідній діяльності – як підґрунтя для подальших досліджень адміністративно-правового регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах Міністерства освіти і науки України. Зазначені пропозиції впроваджені в практичну діяльність органів державної влади, вищих навчальних закладів, що підтверджується відповідними актами впровадження.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Відзначаючи теоретичну і практичну цінність дисертаційного дослідження Д.К. Задалі, позитивно оцінюючи його в цілому, наголошую, що окремі положення дисертації мають дискусійний характер, потребують більш глибокого дослідження та обґрунтування:

1. Певного уточнення потребує питання необхідності створення інституту шкільних офіцерів (стор. 146, 172), як працівників підрозділу молодіжної превенції Національної поліції України з конкретним визначенням їх правового статусу, повноважень, напрямів взаємодії з керівництвом освітніх закладів. Поряд з цим

виглядає дискусійної позиція автора в частині їх статусу, джерел фінансування, впливу на діяльність керівництва освітніх закладів щодо забезпечення публічного порядку.

2. В межах дисертаційного дослідження автор пропонує введення шкільних приставів, як додаткової посади при середніх навчальних закладах Міністерства освіти та науки України. Проте в межах дисертації не визначено система вимог, які будуть пред'являтися для кандидата на зазначену посаду. Зокрема, заслуговують на докладне розкриття професійних вимог до зазначеної кандидатури, а саме досвід роботи у сфері охорони громадського порядку, освіта, стаж роботи в освітніх закладах тощо.

3. На с. 157 роботи дисертант доводить необхідність створення єдиної системи охорони публічного порядку в середніх навчальних закладах на підставі прийняття Положення «Про регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України». У межах зазначеного підзаконного нормативно-правового акта, автор пропонує визначити правовий статус шкільних приставів та учасників навчально-виховного процесу, відповідальних за забезпечення публічного порядку. Окрім того, така позиція є домінуючою, з огляду на зміст всієї роботи (с. 11-12, 145, 147-150, 152, 156 та ін.). Виходячи з цього, варто було б не тільки акцентувати на необхідності ухвалення цього Положення, але й підготувати безпосередньо його проект та розмістити його у додатках, а не обмежуватися наведеною структурою у підрозділі 3.2. «Удосконалення адміністративно-правового регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України» та деталізацією її в межах окремих підрозділів.

4. Вважаю за доцільне рекомендувати Д.К. Задалі у подальшій науковій роботі більш детально розглянути питання комплексного застосування заходів превентивного впливу в освітніх закладах, що передують адміністративній відповідальності. Це питання у дисертаційному дослідженні розглядається поверхово, без деталізації конкретних пропозицій, спрямованих на запобігання адміністративних правопорушень у сфері забезпечення публічного порядку.

Утім, викладені зауваження мають переважно дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи та не знижують її достатній

науковий рівень.

Висновок

Дисертація є самостійним доробком автора, посилання на наукові праці оформлені належно. Наукові статті, які опубліковані за темою дисертаційного дослідження у фахових виданнях, свідчать про якість проведеної роботи, базуються на особистих поглядах та результатах праці дисертанта. Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог МОН України.

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що дисертація Д.К. Задалі «Адміністративно-правове регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України» містить наукові положення, сукупність яких у практично-прикладному аспекті забезпечує підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України.

Дисертація відповідає паспорту спеціальності, вимогам, що висуваються МОН України до кандидатських дисертацій, Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а сам автор заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент
кандидат юридичних наук,
науковий співробітник наукової лабораторії
з проблем кримінальної поліції
Національної академії внутрішніх справ

У.В. Рамазанова

