

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Петкова Сергія Валерійовича на дисертацію Задалі Дмитра Костянтинівича «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 дослідження

У зв'язку зі зростанням напруги в суспільстві, погіршенням криміногенної ситуації в державі, збільшенням кількості порушень публічного порядку, що негативно впливає на внутрішню ситуацію в країні та погіршенню міжнародного іміджу України, нагально необхідним є оновлення нормативно-правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації з охорони публічного порядку.

Кризова ситуація, що наразі виникла в Україні спровокувала зростання порушень публічного порядку не тільки на вулицях міст, а й на території середніх навчальних закладів України. Старими методами вже не вдається стабілізувати ситуацію і вже сьогодні ми маємо правоохоронну структуру нового формату – поліцію, в межах якої активно функціонує окремо створений підрозділ молодіжної превенції Національної поліції України. До обов'язків зазначеного підрозділу належить проведення індивідуально-профілактичної роботи з учнями (вихованцями) середніх навчальних закладів освіти щодо їх безпечної поведінки в повсякденному житті

Не зважаючи на всі позитивні напрацювання, законодавство, що дісталось нам у спадок ще з часів адміністративно-командної системи – Кодекс про адміністративні правопорушення, Статут патрульно-постової служби тощо не в стані задовольнити вимоги по забезпеченню публічного порядку в межах освітніх закладів.

Тож приведення правил поведінки у суспільстві та основ відповідальності за їх порушення до єдиного стандарту закріпленого в одному нормативно-правовому акті значно підвищить ефективність охорони та підтримання публічного порядку в середніх навчальних закладах України.

Все це, відповідно, потребує комплексного наукового дослідження, яке б дозволило розв'язати не тільки теоретичні аспекти поставлених перед державою та суспільством завдань, але й на практиці сприяло б удосконаленню, а подекуди, й кардинальній зміні діяльності відповідних державних служб та органів по забезпеченню публічного порядку в середніх навчальних закладах України. Ознайомившись із текстом дисертаційної роботи, можемо стверджувати, що теоретичне та практичне значення проблем, що розглядаються, характер обговорюваних питань, спрямованість рекомендацій, сформульованих автором, обумовлюють актуальність теми поданого на рецензування дисертаційного дослідження.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Необхідно наголосити, що положення, висновки і рекомендації, які містяться у дисертації, достатньою мірою науково обґрунтовані. Під час дослідження застосовано окремі методи, обрані автором з урахуванням специфіки визначеної мети, а також об'єкта і предмета дослідження.

Об'єкт та предмет дослідження не викликають суттєвих зауважень. Так, об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері охорони публічного порядку в середніх навчальних закладах України під час здійснення навчально-виховного процесу. Предметом – адміністративно-правове регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України.

Можна стверджувати, що реалізація визначених завдань дозволила авторіві досягти мети дослідження, яка 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. Цьому сприяло виважене та кваліфіковане формування методологічної основи дисертації.

Науковий апарат рецензованої дисертації та її автореферату є достатньо високим, матеріал викладений чітко, логічно, послідовно, доступно і юридично грамотно. Позиції, які відстоює автор, ґрунтуються на наявних досягненнях сучасного адміністративного права, положеннях суміжних дисциплін. Свої думки, висновки, пропозиції дисертант підтверджує фактами, критичним аналізом чинного законодавства, а також висловлених позицій провідних фахівців даної галузі. Доволі великою за обсягом та широкою є емпірична база дослідження, яку складають чинне, ретроспективне та перспективне законодавство України і зарубіжних країн, наукові праці з філософії права, теорії держави та права, теорії управління, конституційного, адміністративного права та процесу, цивільно-процесуального права, юридична публіцистика. Автор використав достатню кількість літературних та нормативних джерел (200 найменувань) та творчо підійшов до їх опрацювання.

Фактичний матеріал не лише репрезентативний із позицій широти охоплення об'єкта дослідження, але й адекватно опрацьований на сучасному науковому рівні.

Характерним є те, що більшість положень, висновків і практичних рекомендацій, сформульованих у дослідженні (с. 142-148), належним чином обґрунтована й апробована.

Основні теоретичні положення та наукові висновки дисертації викладені в 12 наукових публікаціях, з яких: шість публікацій у фахових виданнях з юридичних наук, у тому числі одна у зарубіжному науковому виданні, шість публікацій у збірниках матеріалів наукових та науково-

практичних конференцій. Важливим аспектом проведеної дисертантом роботи є апробація результатів наукового пошуку. Автор давно і плідно бере участь у різноманітних наукових та науково-практичних конференціях, симпозіумах, семінарах як на національному, так і міжнародному рівнях. Результати рецензованого дисертаційного дослідження було реалізовано в правоохоронній та законотворчій діяльності.

Слід відзначити, що зміст тексту дисертації відповідає змістові опублікованих наукових праць за темою дослідження, а також наведеній загальній характеристиці роботи та викладенню її основного змісту і висновків у авторефераті. Констатуємо їх ідентичність. Структура дисертації побудована згідно з логікою викладення матеріалу, робота завершується чітко сформульованими висновками. Зміст та оформлення дисертаційного дослідження, а також списку використаних літературних та нормативних джерел відповідає встановленим вимогам.

Отже, обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, визначається обсягом та достовірністю використаних автором наукових джерел.

Наукова новизна та достовірність результатів досліджень

Оцінюючи новизну основних положень дисертації, слід зауважити, що структура роботи, перелік і зміст розглянутих питань свідчать і про новизну дисертаційного дослідження. Дисертація є одним із перших в Україні комплексних монографічних досліджень, в межах якого у вітчизняній юридичній науці проведено комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання забезпечення та охорони публічного порядку в середніх навчальних закладах України.

Можна підтримати більшість положень наукової новизни дисертаційної роботи Задалі Д.К. Перш за все привертає увагу обґрунтування терміна «публічний порядок в середньому навчальному закладі» як особливої

системи превентивних заходів, спрямованих на дотримання правопорядку з боку всіх учасників навчально-виховного процесу (с. 29).

Певною науковою новизною відзначається формулювання та 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 (с. 29); 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 (с. 45); 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 (с. 71, 77, 81, 83 тощо); 4) шкільний пристав – це спеціально підготовлена (цивільна) особа, наділена правом охорони публічного порядку в середніх навчальних закладах України та підпорядкована директорові школи; (с. 10, 11, 21, 28 тощо).

Слід акцентувати на запропонованій автором класифікації та розподілі навчальних закладів за ступенями, що різняться направленістю надання освітніх послуг різним категоріям дітей (підрозділ 1.3)

Слушною є думка дисертанта щодо 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; в) активізації здійснення індивідуально-

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

Викликає інтерес окреслений автором предмет відання місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо публічного порядку в середніх навчальних закладах України як комплексу цілеспрямованих колективних й індивідуальних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту, охорони життя і здоров'я та захисту прав учасників навчально-виховного процесу (с. 100).

Логічним синтезом наведених дисертантом положень стала їхня верифікація на практиці. У цьому контексті заслуговують на схвалення запропоновані автором зміни до чинного законодавства, зокрема, до законів України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 № 4616-VI, «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 №2402-III, розробка на рівні Постанови Кабінету Міністрів України Положення «Про регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України» (підрозділ 3.2).

На мою думку, слушним є погляд автора на проблему щодо необхідності упровадження інституту «шкільних офіцерів» на базі новостворених підрозділів молодіжної превенції Національної поліції України та інституту «шкільних приставів». Зазначена позиція автором обґрунтовується на протязі всієї дисертаційної роботи (с. 10, 28, 61, 157 тощо).

Можна підтримати позицію дисертанта щодо необхідності запозичення позитивного досвіду забезпечення публічного порядку та безпечного середовища у закладах освіти Англії, Аргентині, Грузії, Норвегії, Канаді, Китаї, Ірландії, Франції, США. Враховуючи досвід цих країн, що відрізняються специфікою регулювання публічного порядку в закладах освіти, запропоновано запровадити такі організаційно-правові заходи: 1) розробити методичні рекомендації, спрямовані на вироблення послідовного алгоритму дій з недопущення насильства в загальноосвітніх навчальних закладах (Норвегія, Ірландія); 2) розробити інструкції з

реагування на типові надзвичайні ситуації, які б визначали заходи реагування на них органів публічної влади, адміністрації школи, батьківського комітету, громадськості, що позитивно вплине на уникнення зайвого поширення інформації та загострення конфлікту в освітньому колективі; 3) розробити Національну стратегію, спрямовану на забезпечення публічного порядку в загальноосвітніх середніх закладах освіти (Норвегія, Канада, Англія, Франція); 4) узгодити маршрути патрулювання працівників поліції з дислокацією загальноосвітніх навчальних закладів із метою посилення охорони публічного порядку на прилеглий до навчального закладу території (Китай) (підрозділ 3.2).

Дисертація написана українською мовою, стиль написання відрізняється об'єктивністю викладення матеріалу, логічністю і не викликає зауважень. Дисертант викладає матеріал згідно із вимогами до наукових праць, що подаються до друку, а також виявляє високу культуру у використанні цитат. Структура і зміст роботи свідчать про цілісність дослідження. Робота завершується сформульованими висновками, пропозиціями щодо вдосконалення чинного законодавства України.

Автореферат дисертації за своїм змістом відповідає основним положенням дисертації. Публікації автора достатньо повно відображають зміст дисертації.

У дисертації визначено нові підходи до вирішення нагальних питань у діяльності органів публічної влади та висвітлено низку актуальних і важливих положень, які обумовлюють достовірність та наукову новизну наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Наукова і практична цінність дисертації

Викладені в дисертації теоретичні положення, узагальнення і пропозиції мають як загальнотеоретичне, так і спеціально галузеве значення для адміністративного права та процесу. Зокрема, результати дослідження можуть бути використані та використовуються: науково-дослідній роботі –

як підґрунтя для подальших досліджень адміністративно-правового регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах Міністерства освіти і науки України; правотворчості – 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»; правозастосовній діяльності – у підвищенні ефективної взаємодії педагогічного та науково-педагогічного персоналу закладів освіти Міністерства освіти і науки України та співробітників молодіжної превенції Національної поліції України щодо адміністративно-правового регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах освіти; 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».

Положення, які викладені в дисертації та виносяться на захист, розроблені автором особисто. Наукові ідеї та розробки, що належать співавторам опублікованих робіт, у дисертації не використовуються. Висновки та положення дисертації мають повністю самостійний характер.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Позитивна оцінка окремих аспектів рецензованої роботи та проведеного дисертаційного дослідження в цілому не виключає можливості і необхідності висунути низку зауважень критичного характеру, які потребують певної конкретизації, а в окремих випадках, додаткової аргументації положень дисертації. Зокрема:

1. Спiрною є позицiя дисертанта стосовно твердження, що шкiльний пристав, як спецiально пiдготовлена (цивiльна) особа, надiлена правом охорони публiчного порядку в середнiх навчальних закладах України повинна бути пiдпорядкована директоровi школи (с. 28). Вважаємо, що зазначене пiдпорядкування призведе до того, що керiвництво школи зможе впливати на дiяльнiсть шкiльного пристава, який потрапляє у залежнiсть, з вiдповiдними наслiдками. У зв'язку з цим, бiльш доцiльною виглядає позицiя про доцiльнiсть пiдпорядкування шкiльного пристава безпосередньо Мiнiстерству освiти та науки України.

2. У пiдроздiлi 3.1 «Закордонний досвiд регулювання публiчного порядку в закладах освiти» автором розглянуто зарубiжнi програми, спрямованi на спiвпрацю нацiональних iнституцiй з європейською спiльною щодо забезпечення публiчного порядку та безпечного середовища у закладах освiти. Проте зi вiдкриття дисертацiйного дослiдження стає незрозумiлим, якi саме мiждержавнi проекти позитивно вплинуть на забезпечення публiчного порядку в середнiх навчальних закладах. Поряд з цим деталiзацiя потребує позицiя автора в частинi запровадження позитивного досвiду у чинне законодавство та дiяльнiсть органiв державної влади.

3. Виокремлюючи особливостi забезпечення публiчного порядку в середнiх навчальних закладах України, автор серед них видiляє «шкiльну дисциплiну», як окрему правову категорiю дотримання якої регламентується системою нормативно-правових актiв, серед яких вагомe значення займають положення трудового законодавства та локальне нормативно-правове регулювання. Не зрозумiлим з цього приводу, постає питання про спiввiдношення «трудової дисциплiни» та «шкiльної дисциплiни» (с. 50-54). Поряд з цим дискусiйним є питання, якi правовi наслiдки тягне за собою порушення саме «шкiльної дисциплiни» з боку учасникiв навчально-виховного процесу.

4. Спірною є пропозиція щодо внесення змін до ст. 5 «Види охоронних послуг» Закону України «Про охоронну діяльність» від 22 березня 2012 р. № 4616-VI, в частині доповнення її окремим пунктом 4 в межах якого запропоновано урегулювати, як окрему охоронну послугу забезпечення публічного порядку в установах та організаціях незалежно від форм власності та виду діяльності (підрозділ 3.2). Сумнівність та практична значимість зазначеної пропозиції пояснюється тим, що на сьогодні у межах зазначеного закону до об'єкту охорони належить фізична особа та/або майно, не залежно від форми власності.

5. Також вважаю за доцільне рекомендувати З.Д. Задалі у подальшій науковій роботі більш детально розглянути питання контролю за діяльністю керівництва загальноосвітніх навчальних закладів щодо забезпечення публічного порядку на підпорядкованій території. Як відомо, контроль – важлива складова управлінської діяльності. Завдяки цьому дисертація вважалася б більш ґрунтовною.

Утім, зазначені зауваження не знижують наукової цінності та загального позитивного враження від наукової праці, а дискусійність низки її положень свідчить про складність досліджуваної проблеми, наявність у автора власних думок щодо концептуальних положень дослідження та певну наукову зрілість.

Висновок

Дисертація є самостійним доробком автора, посилання на наукові праці оформлені належно. Наукові статті, 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 Міністерством освіти та науки

України.

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що дисертація Задалі Дмитра Костянтиновича «Адміністративно-правове регулювання публічного порядку в середніх навчальних закладах України» містить наукові положення, сукупність яких у практично-прикладному аспекті забезпечує підвищення ефективності діяльності державних органів України щодо забезпечення публічного порядку в середніх навчальних закладах України.

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

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор
професор кафедри спеціальних дисциплін
та адміністративної діяльності
Донецького юридичного інституту МВС України



С.В. Петков

Підпис професора кафедри СДАД Петкова С.В. засвідчую:
т.в.о. начальника відділу режимно-секретного
та документального забезпечення



М.В. Яковлев