

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента - доктора юридичних наук, професора Соболя Євгена Юрійовича - на дисертаційне дослідження Бухтіярової Ірини Геннадіївни «Адміністративно-правові засади захисту дитинства та материнства в Україні», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

### **Актуальність теми дисертації**

Здоров'я матері та дитини є найважливішими показниками соціального благополуччя держави, і тому охорона материнства і дитинства в Україні розглядається як один із пріоритетних напрямків в галузі охорони здоров'я населення, забезпечення прав і свобод усіх категорій громадян. Головна мета політики в цьому питанні - створення сприятливих умов для реалізації найважливіших для кожної жінки функцій - народження і виховання здорових дітей.

Охорона здоров'я матері та дитини є одним з найважливіших завдань соціальної держави, пріоритетним напрямком державної політики в галузі охорони здоров'я населення, оскільки від стану здоров'я жінок і дітей залежить рівень відтворення населення, розвиток трудового, інтелектуального, оборонного потенціалу держави. Серед безлічі факторів, що впливають на здоров'я матері і дитини, особлива роль належить соціальним, тому стан здоров'я жінки-матері і дитини є чутливим індикатором соціального благополуччя населення та зрілості держави.

Україна продовжує переживати глибоку демографічну кризу, продовжується процес депопуляції. Протягом останніх десяти років чисельність населення України зменшилася майже на чотири з половиною мільйони осіб. Це стало не тільки серйозним гальмом соціально-економічного розвитку України, а й загрожує її національній безпеці. У контексті зазначеного досить велике значення має стимулювання народжуваності та захист материнства. Виходячи із цих міркувань, актуальність теми дослідження І.Г. Бухтіярової «Адміністративно-правові засади захисту дитинства та материнства в Україні»

не викликає сумнівів, а його результати мають значення як для подальшого розвитку науки адміністративного права, так і правозастосовної практики у сфері адміністративно-правового забезпечення захисту дитинства та материнства в Україні.

Актуальність теми роботи додатково підтверджується і тим, що вона виконана відповідно до пп. 2.1, 2.2, 2.4, 2.8 Пріоритетних напрямків наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015-2019 років, затверджених наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275, плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 01151ГО05495) (с. 5).

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

Автором цілком виважено сформульовано мету дисертаційного дослідження, яка полягає у визначенні сутності та особливостей захисту дитинства та материнства в Україні, а також виробленні пропозицій щодо шляхів удосконалення адміністративного законодавства у цій сфері (с. 5). Її реалізація забезпечена за рахунок постановки та послідовного вирішення в роботі низки наукових завдань (с. 5-6), розв'язання яких у їх сукупності, на думку офіційного опонента, дозволило здобувачеві досягти мети дослідження та отримати нові науково-обґрунтовані висновки, пропозиції та рекомендації. Слід відмітити, що, як засвідчує вивчення тексту дисертаційного дослідження, всі завдання роботи виконанні повно та на належному науковому рівні. Об'єктом дисертаційного дослідження є суспільні відносини, що виникають з питань адміністративно-правового забезпечення захисту дитинства та материнства в Україні, а його предметом - адміністративно-правові засади захисту дитинства та материнства в Україні (с. 6). Об'єкт та предмет дослідження визначенні правильно, відповідають його меті. Структура дисертації є логічною, що

дозволило авторові послідовно розглянути основні проблемні питання теми роботи.

Характеризуючи наведені в роботі висновки, рекомендації та пропозиції (с. 50-53, 114-117, с. 169-171, с. 172-178), слід відзначити, що вони є обґрунтованими та достовірними, що не в останню чергу забезпечено правильним використанням здобувачем методів і прийомів наукового пізнання (логіко-семантичного методу, методу сходження від абстрактного до конкретного, системно-структурного, групування, , класифікації, порівняльно-правового методу, системно-функціонального, документального та інформаційного підходу тощо) (с. 6-7). Цьому також сприяло використання наукових праць фахівців у галузі філософії, теорії управління, загальної теорії держави і права, адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників, а також вибір нормативної основи, інформаційної та емпіричної основ (с. 7). Безумовно, використання достатньо широкої джерельної бази - список використаних джерел складається із 247-ми найменувань, слід вважати позитивною моментом при підготовці цієї роботи.

### **Наукова і практична цінність дисертації**

Наукова новизна одержаних результатів дисертаційного дослідження І. Г. Бухтіярової полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням адміністративно-правових засад захисту дитинства та материнства в Україні. Ознайомлення із роботою засвідчує, що в ній містяться нові науково-обґрунтовані висновки, рекомендації та пропозиції.

Так, у першому розділі здобувачем окреслено історичні періоди генези становлення інституту захисту материнства і дитинства. Охарактеризовано кожен із наведених етапів, що дозволило з'ясувати передумови виникнення потреби у правовому захисті різних верств населення (у тому числі жінок та дітей), розглянути основні тенденції правових та організаційних форм захисту

материнства та дитинства на різних історичних етапах, запропонувати шляхи підвищення ефективності реалізації положень адміністративного законодавства, яке визначає особливості захисту материнства і дитинства в Україні, зокрема з урахуванням європейських стандартів у цій сфері. Зокрема можна підтримати автора у його висновку, що генеза правових засад захисту материнства і дитинства на території України, характеризувалась поступовою та рівномірною еволюцією. Від самого початку механізм правового регулювання цих двох явищ був одним цілим із єдиним соціальним забезпеченням (с. 23). Таким, що заслуговує на увагу, є висновок, що найбільший розвиток питання захисту материнства і дитинства набуло за часів існування Радянського Союзу. Законодавство цього державного утворення включало в себе значну кількість нормативно-правових актів, які регулювали різні аспекти виховання дітей, охорони їх здоров'я, навчання, а також забезпечення трудової діяльності вагітних жінок, матерів, умови їх праці, пільги тощо (с. 24).

У підрозділі 1.2. автором аргументовано, що перевагою системи правового захисту дитинства є те, що вона будується на зарубіжному досвіді, адже нормативною основою забезпечення цієї категорії, поряд із Конституцією України, є міжнародно-правові акти, на кшталт, Конвенції ООН про права дитини. Погоджуємося, що правовий захист дитинства деталізовано у чинному законодавстві, тобто, визначено головні цілі удосконалення існуючого механізму захисту, а також систему заходів, за допомогою якої їх можна реалізувати (с. 37).

У підрозділі 1.3. зроблено висновок, що правові засади захисту дитинства і материнства представлені в нормативних актах різної галузевої належності. Слушною є позиція автора, що центральне місце, безперечно, займають положення Конституції України, які закріплюють основні права громадян. Не меншу значущість відіграють міжнародно-правові засади захисту материнства і дитинства. За роки незалежності Україна стала учасником численних міжнародних угод, пов'язаних із регулюванням досліджуваних у підрозділі інститутів. Безпосередньо на законодавчому рівні засади захисту материнства і

дитинства можна знайти у нормативних положеннях кримінального, трудового, сімейного права та права соціального забезпечення (с. 50).

Серед здобутків роботи також слід вказати на змістовний та комплексний аналіз змісту адміністративно-правового захисту дитинства і материнства. Зокрема це стосується констатації того, що метою адміністративно-правового захисту дитинства і материнства є досягнення стану ефективного захисту матері та дитини, який передбачає здійснення органами публічної адміністрації дій управлінського характеру шляхом реалізації удосконалених адміністративно-правових норм, що відповідають основним стандартам європейської політики захисту дитинства та материнства (с. 60). На цій підставі автором обгрунтовано вказується, що напрямки адміністративно-правового захисту дитинства і материнства за своєю природою є вказівками загального спрямування та передбачають певну конкретизацію задекларованої мети у національних програмах та їх відповідність основним міжнародним та європейським стандартам, в той час як завдання є більш визначеними і передбачають здійснення конкретних заходів правозахисного характеру органами публічної адміністрації різних сфер підпорядкування у межах основних напрямків захисту дитинства і материнства в Україні (с. 75).

Позитивно слід відзначити результат опрацювання автором поняття «система суб'єктів адміністративно-правового захисту дитинства і материнства в Україні» як сукупності взаємопов'язаних публічних адміністрацій, що делеговано виконують функції держави у сфері правого захисту дитинства і материнства, здійснюють відповідні повноваження та реалізують державну політику у сфері дитинства і материнства (с. 77). Заслуговує на особливу увагу запропонований автором підхід щодо виокремлення основних особливостей адміністративно-правового статусу кожного суб'єкта адміністративно-правового захисту дитинства і материнства (с. 80-98).

Цікавими та такими, що заслуговують на підтримку слід вважати і результати дослідження автором питання форм та методів адміністративно-правового захисту дитинства і материнства в Україні. Його результатом стала

низка взаємно пов'язаних висновків, які характеризують стан, форми та шляхи удосконалення адміністративно-правового захисту дитинства і материнства в Україні. Так, слід підтримати автора у його висновку, що форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового захисту дитинства та материнства в Україні є класичним виразом їх адміністративної діяльності, щодо здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг з метою відновлення чи недопущення порушення прав, свобод або законних інтересів дітей та матерів в Україні (с. 104). Це сприяло формуванню висновку, що формами діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового захисту дитинства та материнства в Україні є видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, а також здійснення інших юридично значущих дій, матеріально-технічних операцій, спрямованих на захист прав та інтересів дітей та матерів та їх культурний та фізичний розвиток (с. 105).

Погодимося із І.Г. Бухтіяровою, що до ознак форм адміністративно-правового захисту дитинства та материнства слід віднести: 1) форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правового захисту дитинства та материнства в Україні базуються на теорії форм діяльності публічної адміністрації; 2) ця діяльність здійснюється в ході виконавчо-розпорядчої діяльності та наданні адміністративних послуг; 3) метою такої адміністративної діяльності є відновлення чи недопущення порушення прав, свобод або законних інтересів дітей і матерів в Україні; 4) до форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового захисту дитинства та материнства в Україні слід віднести видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, здійснення інших юридично значущих дій і матеріально-технічних операцій (с. 112).

Щодо зарубіжного досвіду захисту дитинства та материнства та можливостей його використання в Україні, то дисертант небезпідставно звертає увагу на такі перспективні напрями адміністративного захисту: 1) захист

материнства та дитинства визначений організаційно-правовою бюджетною діяльністю країни; 2) захист материнства й дитинства в організаційно-правовій освітянській діяльності; 3) захист материнства й дитинства в контексті виявлення, запобігання та припинення правопорушень пов'язаних з насильством в сім'ї (с. 129, 120). Також слід погодитися із автором, що з метою підтримання та захисту осіб, які постраждали від агресивних дій всередині сім'ї, будь то чоловік, дружина, дитина, або інший близький родич, необхідно прийняти нормативно-правовий акт «Про відшкодування збитків жертвам насильницьких проступків», який дозволить на законодавчому рівні забезпечити та гарантувати компенсаційні вимоги як за спричинену фізичну шкоду, так і за моральні страждання (с. 135).

Заслуговує на увагу аналіз такого актуального для України питання як оптимізація системи суб'єктів захисту дитинства та материнства в Україні в умовах реформування органів виконавчої влади. Результатом його дослідження, зокрема, став висновок, що оптимізація системи суб'єктів захисту материнства та дитинства в умовах реформування органів виконавчої влади - це сукупність дій, спрямованих на упорядкування завдань, функцій та сукупності повноважень, притаманних кожному органу виконавчої влади та створення ефективної моделі їх функціонування без дублювання повноважень та акумулювання всієї повноти влади в одній структурній одиниці (с. 140).

Цілком доречно в дослідженні автором окрему увагу приділено такому ще недостатньо дослідженому питанню як напрями реформування системи органів виконавчої влади у напрямі підвищення ефективності захисту материнства і дитинства в Україні. Насамперед погодимося із здобувачем щодо доцільності побудови моделі регіонального управління з підвищеним рівнем концентрації влади в руках органів місцевого самоврядування. Яскравим прикладом такої думки є досвід м. Харкова, де вперше в Україні відкрили Центр допомоги жінкам, постраждалим від насильства. Центр відкритий за підтримки міжнародних і громадських організацій, зокрема, ООН, Німецького суспільства по міжнародній співпраці (GIZ, Міжнародного добродійного фонду

"Українська фундація громадського здоров'я" (с. 147).

Позитивною рисою дисертаційного дослідження є те, що в роботі опрацьовано питання напрямів вдосконалення адміністративного законодавства у сфері захисту дитинства та материнства в Україні (підрозділ 3.3). Автором небезпідставно акцентовано увагу, що аналіз вітчизняної правової системи дозволяє стверджувати, що досить суттєвим недоліком існуючого механізму формування та реалізації державної політики у сфері захисту дитинства та материнства в Україні є його переважна орієнтація на усунення, а не на попередження негативних явищ, які мають або можуть мати місце у цій сфері, що об'єктивно унеможлиблює досягнення такого стану захисту прав жінок (матерів) та дітей, який би відповідав вимогам українського суспільства (с. 158). На цій підставі дисертантом слушно зроблено висновок, що головними умовами вдосконалення вітчизняного адміністративного законодавства з питань захисту материнства та дитинства в Україні є: 1) врахування міжнародних стандартів та вимог у сфері захисту материнства та дитинства; 2) побудова дієвого правозахисного механізму всередині держави з урахуванням зовнішніх (тих, що залежать від політики іноземних держав) та внутрішніх (соціальних, економічних, політичних) факторів (с. 158-159).

Також позитивним результатом дослідження є опрацювання автором низки рекомендацій та пропозицій, спрямованих на удосконалення адміністративного законодавства у сфері захисту дитинства та материнства в Україні. Зокрема, в межах запровадження системи інтегрованих соціальних служб, необхідним є створення Єдиного соціального вікна звернень громадян на базі місцевих управлінь соціальної політики та віддалених робочих місць задля: виявлення на ранньому етапі осіб та сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах, та подолання причин що породжують неблагополуччя; переорієнтації на профілактику погіршення життєвих обставин, а не на термінальне втручання при виникненні кризової ситуації (хоча остання форма роботи також є необхідною, і від неї неможливо повністю відійти); оцінки потреб споживачів послуг та скорочення часу для прийняття рішення щодо змісту необхідної

соціальної послуги, форми та обсягів її надання; уникнення багаторазових звернень споживачів послуг до різних відомств; забезпечення можливості комплексної адресної допомоги клієнтам, які потребують декількох видів допомоги та послуг одночасно; покращення міжвідомчої взаємодії та зменшення рівня дублювання функцій різних установ і організацій; зниження ймовірності обліку споживачів послуг у статистиці кількох відомств; отримання, підвищення рівня достовірності інформації щодо потреб у тих чи інших видах соціальної послуги; оптимізації фінансування видатків на здійснення соціальних послуг через розвиток системи збирання, обігу та використання інформації про споживачів соціальних послуг і вразливих осіб та проведену роботу; координації та моніторингу надання тих соціальних послуг, які найбільше відповідають потребам населення конкретної території (с. 164-165).

### **Дискусійні положення та зауваження до дисертації**

Поряд із вищезазначеним, у дисертаційному дослідженні присутні дискусійні та недостатньо аргументовані положення, неточності, серед яких наступні:

1. Потребує уточнення вказівка автора на те, що особливе місце норм адміністративного законодавства в системі правових засад захисту дитинства та материнства в Україні зумовлено їх імперативним характером (с. 50), адже зараз це не єдиний можливий метод регулювання відповідного захисту.

2. У роботі аналізується система суб'єктів адміністративно-правового захисту дитинства та материнства в Україні та надається характеристика кожного його елемента (с. 76-98). Проте, на нашу думку, у дисертаційному дослідженні недостатньо уваги приділено висвітленню особливостей діяльності органів Національної поліції щодо захисту дітей від негативного впливу засобів масової інформації.

3. Під час аналізу системи суб'єктів захисту дитинства та материнства в Україні (с. 78-79) автору було б доцільно детальніше зупинитися на особливостях взаємодії зазначених суб'єктів, оскільки саме завдяки їй визначаються стратегічні

національні інтереси України у сфері захисту дитинства та материнства, розробляються системні заходи щодо реалізації державної політики, проводиться постійний моніторинг впливу на національну безпеку процесів, що відбуваються у сфері захисту дитинства та материнства, за результатами якого повинні прийматися рішення про вжиття відповідних заходів реагування.

4. У підрозділі 3.3 як один з напрямів оптимізації адміністративного законодавства у сфері захисту дитинства та материнства в Україні визначено прийняття Соціального кодексу на основі концепції соціальної стандартизації (стор. 161). Цілком погоджуючись з необхідністю прийняття подібного документа, цікавими б були пропозиції дисертанта щодо конкретних заходів, які має передбачати даний документ.

5. Доцільно було окремо розкрити питання діяльності міжнародних організацій/установ, фондів, проектів/програм, пріоритетами діяльності яких є підтримка проектів із просування тендерної рівності, розширення можливостей жінок, захисту прав дітей.

6. Аналізуючи форми та методи адміністративно-правового захисту дитинства та материнства в Україні (с. 98-113) здобувачеві варто було б розкрити специфіку захисту прав і свобод жінок-матерів та дітей в регіонах проведення антитерористичної операції.

В той же час слід відмітити, що в своїй більшості наведені зауваження свідчать про складність та багатогранність досліджених проблем і мають дискусійний характер, не впливаючи на загальне позитивне враження від роботи.

### **Висновок**

Ознайомлення із текстом автореферату свідчить, що він відображає основні положення та висновки дисертації, його оформлення відповідає встановленим вимогам. Публікації (шість фахових статей та шість тез наукових повідомлень) в достатній мірі висвітлюють основні положення роботи. Робота оформлена відповідно до встановлених до такого виду робіт вимогам.

Як підсумок слід вказати, що дисертаційне дослідження містить теоретичні результати й наукові положення, які характеризуються єдністю змісту і свідчать про особистий вклад автора в подальший розвиток науки адміністративного права. Текст роботи викладено із використанням наукового стилю, представлення матеріалу в дослідженні послідовне та логічне, висновки і узагальнення в роботі належним чином аргументовані та в цілому не викликають заперечень, що свідчить про належну теоретичну підготовку здобувача. Теоретичні положення і практичні рекомендації дисертації можуть в подальшому бути застосовані для удосконалення чинного законодавства та відповідної практики його реалізації, а також у освітньому процесі.

Все вище наведене дозволяє зробити висновок про те, що дисертаційне дослідження «Адміністративно-правові засади захисту дитинства та материнства в Україні» є завершеною науковою працею, в якій її автором отримано нові науково обгрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для подальшого розвитку науки адміністративного права та діяльності із адміністративно-правового захисту дитинства та материнства в Україні, а подані на рецензування дисертаційне дослідження та його автореферат відповідають вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор - Бухтіярова Ірина Геннадіївна - заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 -Право).

**Офіційний опонент -  
Завідувач кафедри**

**державно-правових дисциплін та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного педагогічного університету  
імені Володимира Винниченка,**

доктор юридичних наук, професор

Є.Ю. Соболев

Згідно  
Вчений

засвідчує  
секретар



С. В. Олександренко