

ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук Шкарупи Костянтина Вікторовича – на дисертацію Бухтіярової Ірини Геннадіївни «Адміністративно-правові засади захисту дитинства та материнства в Україні», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертаційного дослідження обумовлена тим, що у міжнародних актах сім'я визнається природним і основним осередком суспільства, якому повинні надаватися якнайширші охорона і сприяння, особливо у період формування, і поки вона відповідає за виховання та утримання неповнолітніх дітей. Відповідно до ст. 51 Конституції України сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою. Водночас практика реалізації цих положень у нашій країні є непослідовною та суперечливою. В Україні продовжує збільшуватись кількість неповних сімей, все більше сімей з дітьми відносяться до категорії малозабезпечених, рівень захворюваності серед дітей також не вдається знизити. У сучасних соціально-економічних умовах проблема соціального захисту сімей з дітьми набуває особливої актуальності. У процесі життєдіяльності сім'ї, на утриманні яких перебувають неповнолітні діти, спіткає велика кількість соціальних ризиків, серед яких інвалідність, хвороба, малозабезпеченість, утримання дитини одноосібно та ін., що вимагає від держави розробки та прийняття якісно нових соціальних програм, спрямованих на захист даного суб'єкта права соціального забезпечення від несприятливих наслідків таких ризиків. Постійне вдосконалення законодавства у цій сфері шляхом внесення змін до нормативно-правових актів, які були прийняті раніше, свідчить про низький рівень правотворчої діяльності, порушення принципу збереження стабільності правового простору, довіри громадян до закону та діяльності держави, призводить до складності розуміння нормативно-правових актів у цій сфері. Зважаючи на це, актуальність дисертаційного дослідження Бухтіярової Ірини Геннадіївни «Адміністративно-правові засади захисту дитинства та

материнства в Україні» обумовлена необхідністю удосконалення національного законодавства і запозичення позитивного зарубіжного досвіду щодо закріплення і реалізації міжнародних стандартів захисту дитинства та материнства.

Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію основних положень 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 0115U005495).

Належний ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій обумовлено тим, що його методологічною основою є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування характеризується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їхнього соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз адміністративно-правових засад захисту дитинства та материнства в Україні. Високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження також зумовлено достатньо раціональною та внутрішньо узгодженою структурою дисертаційної роботи. Загальна структура роботи в цілому є логічною, послідовною, раціональною, обґрунтованою предметом, метою та завданнями дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, поділених на дев'ять підрозділів, висновків й списку використаних джерел.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації становлять наукові праці фахівців у галузі філософії, теорії управління, загальної теорії держави і права, адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. *Нормативною основою дослідження є Конституція України, чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, а також проекти нормативних актів, що визначають правові засади захисту дитинства та материнства в Україні. У ході дисертаційного*

дослідження було також використано законодавство низки зарубіжних країн (Швеція, Бельгія, Австрія, Іспанія, Німеччина, США та Канада), досвід яких щодо правового регулювання захисту дитинства та материнства може бути використаний в Україні.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері захисту дитинства та материнства в Україні, політико-правова публіцистика, довідкові видання.

Ознайомлення із дисертаційним дослідженням дає підстави для висновку, що основні положення і висновки, які виносяться автором на захист, мають відповідний ступінь наукової новизни. Підґрунтям цих, на мою думку, в більшості випадків, обґрунтованих та достовірних висновків, які доповнюють існуючі позиції науковців або по-новому надають вирішення існуючих проблем, виступають достатні методологічна, теоретична, інформаційна та джерельна бази.

Фундаментальність та комплексність роботи проявляється у всебічному та поступовому вивченні дисертантом предмета дослідження. Починаючи роботу з висвітлення історико-правового огляду генези правових засад захисту дитинства та материнства в Україні, автор поступово з'ясовує сучасний стан захисту дитинства та материнства в Україні, досліджує правові засади захисту дитинства та материнства в Україні та визначає місце серед них норм адміністративного права; надає змістовну характеристику адміністративно-правового захисту дитинства та материнства в Україні (зокрема розкриває мету та напрями такого захисту); розкриває структуру системи суб'єктів адміністративно-правового захисту дитинства та материнства в Україні; окреслює форми та методи адміністративно-правового захисту дитинства та материнства в Україні; узагальнює зарубіжний досвід захисту дитинства та материнства та окреслює можливості його використання в Україні; пропонує перспективні напрями оптимізації системи суб'єктів захисту дитинства та материнства в Україні в умовах реформування органів виконавчої влади; надає

пропозиції та рекомендації, спрямовані на удосконалення адміністративного законодавства у сфері захисту дитинства та материнства в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів 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.

У результаті проведеного наукового дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем.

На підтримку заслуговують запропоновані автором історична періодизація генези становлення інституту захисту материнства і дитинства (стор. 11-24). Слушним є підхід дисертанта, відповідно до якого 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 (стор. 23).

Заслуговує на увагу позиція автора, що правове регулювання материнства та дитинства є прямим проявом соціального захисту населення у конкретних сферах (стор. 26). Погоджуємося із дисертантом, що виходячи з мети існування соціального захисту, чітко окресленої в положеннях Основного Закону, наявність механізмів соціального забезпечення дитинства і материнства є юридично обумовленим фактом. Тобто, його наявність відповідає обов'язку держави піклуватися про вразливі версти населення (стор. 36).

Автором ґрунтовно доведено, що безпосередньо на законодавчому рівні засади захисту материнства і дитинства можна знайти у нормативних положеннях кримінального, трудового, сімейного права та права соціального забезпечення (стор. 50). Показано, що великий масив законодавчого базису містить норми адміністративного права. На них покладається значна роль у процесі державного регулювання захисту материнства і дитинства в Україні. Зазначено, що за допомогою адміністративно-правових норм здійснюється організаційно-управлінська координація діяльності органів виконавчої влади, з

метою підтримки досліджуваних інститутів, а також упорядкування охоронних правовідносин, що виникають в разі прямого порушення легальних станів у галузі материнства чи дитинства. Таким чином, засади адміністративного захисту материнства і дитинства, не зважаючи на те, що носять імперативний характер, не тільки мають право на «життя», а й виступають пріоритетним плацдармом для подальшого розвитку системи забезпечення належного функціонування досліджуваних інститутів (стор. 50).

Заслуговує на увагу точка зору автора, що зважаючи на комплексний, системний характер адміністративно-правового захисту дитинства та материнства, вважаємо, що мета (як план досягнення задекларованих цілей у визначених напрямках) та завдання (як певні кроки-дії, що містять терміни (строки) і ресурси для досягнення визначеної мети) є визначальними категоріями саме для суб'єктів публічної адміністрації, які покликані реалізовувати державну політику у сфері захисту дитинства і материнства (стор. 58).

Здобувач доволі ґрунтовно та на високому науковому рівні обґрунтував, що характерною особливістю адміністративно-правового захисту дитинства та материнства в Україні є владна діяльність органів публічної адміністрації, причому така діяльність повинна відповідати оптимальному забезпеченню інтересів матері та дитини, що є визначальним для адміністративно-правового захисту дитинства і материнства та узгоджуватись із вимогами статті 3 Конвенції ООН про права дитини (стор. 59). Цікавим з наукової точки зору є запропонований дисертантом підхід, відповідно до якого у сфері адміністративно-правового захисту дитинства і материнства є певні особливості, які полягають у наявності загальнонаціональної мети (стратегічного пріоритету), що поєднує ключові напрямки (цілі), які реалізуються визначеними суб'єктами публічної адміністрації шляхом виконання відповідних завдань (в тому числі дій правозахисного характеру) (стор. 60).

Автором обґрунтовано, що систему суб'єктів адміністративно-правового

захисту дитинства і материнства в Україні складають відповідні суб'єкти, до яких слід віднести: конституційні інституції, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, спеціальні установи, громадські і благодійні організації (стор. 95). Розкрито характерні ознаки, притаманні системі суб'єктів адміністративно-правового захисту дитинства та материнства в Україні.

Вдалою є точка зору автора, що окремою конституційною інституцією у системі адміністративно-правового захисту дитинства і материнства є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, діяльність якого спрямована на дотримання основних прав, свобод та законних інтересів дітей і матерів, як особливо вразливих категорій населення, що здійснюється через реалізацію наглядових, контрольних та моніторингових повноважень у всіх сферах суспільного життя, з обов'язком реагування на порушення таких прав та інформування суспільна про стан захищеності дітей та матерів (стор. 97-98).

Погоджуємося, що формами адміністративно-правового захисту дитинства та материнства в Україні є зовнішні способи вираження певних дій і процедур, що здійснюються органами державної влади в межах наданих їм повноважень через надання адміністративних послуг і здійснення управлінської діяльності, щодо створення усіх умов для фізичного, інтелектуального, культурного розвитку молодого покоління в Україні та надання якісних адміністративних послуг у даній с (стор. 101-102).

Заслуговує на увагу висновок, що до особливостей концептуальних засад методів адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового захисту дитинства та материнства в Україні, відноситься те, що до них не належать методи заохочення і переконання, оскільки вони не використовуються при відновленні та попередженні протиправних посягань на права, свободи й законні інтереси цих осіб, а публічна адміністрація може використовувати весь арсенал адміністративно-запобіжних, адміністративно-попереджувальних заходів та адміністративного примусу, а також метод адміністративного контролю для досягнення загальних

і спеціальних цілей адміністративно-правового захисту дітей та матерів в Україні (стор. 113).

Цікавим та оригінальним видається підхід дисертанта, що запровадження такої важливої гарантії безпеки потерпілого від насильства в сім'ї, як надзвичайного охоронного ордеру, який дозволяє терміново втрутитися в інцидент насильства і здійснити дієвий захист потерпілої особи негайно. На сьогодні, норма статті 1 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», встановлюють близьку за змістом норму, щодо захисного припису, визнаючи його як спеціальну форму реагування уповноважених підрозділів органів Національної поліції щодо захисту жертви насильства в сім'ї, яким особі, яка вчинила насильство в сім'ї, забороняється вчиняти певні дії стосовно жертви насильства в сім'ї. Проте, в разі приєднання України до складу ЄС, як повноправного партнера, необхідне приведення термінологічних норм до єдиного зразка (стор. 134).

Підтримуємо позицію дисертанта, що захист материнства та дитинства, пов'язаний з організаційно-правовою бюджетною діяльністю країни, на сьогодні в нашій державі не прив'язаний до мінімальних соціальних потреб, тобто виплати, які здійснюються при народженні дитини, не відбивають реального стану речей, та у порівнянні з країнами Європейського Союзу не дозволяють повноцінно розвиватися дитині, та призводять до погіршення стану народжуваності. Погоджуємося з позицією автора, що за позитивним прикладом Німеччини, необхідно реформувати систему захисту материнства і дитинства починаючи від збільшення щомісячної виплати на кожну дитину до досягнення нею 18 років, закінчуючи податковими пільгами для батьків неповнолітніх дітей (стор. 136).

Заслуговує на увагу позиція автора, що в умовах євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні, оптимізація суб'єктів захисту материнства і дитинства, ґрунтується на досвіді країн ЄС та тих нормативно-правових актів, що були імплементованими нашою країною, серед яких ключове значення мають ті акти, які закріплюють:

- чітке розмежування функцій і завдань серед органів виконавчої влади, розподіляючи їх залежно від рівні (загальнодержавний, регіональний, місцевий);

- додержання незалежності кожної з гілок влади та пріоритетність норм Конституції України та міжнародних актів, ратифікованих Україною;

- здійснення постійної взаємодії громадськості та органів виконавчої влади шляхом вироблення механізму, який би включав в себе як систему контролю за органами виконавчої влади, так і функцію дорадчого органу в особі громадськості;

- використання принципу прозорості, доброчесності та ефективності в діяльності органів виконавчої влади тощо (стор. 156).

Поряд з позитивною в цілому оцінкою дисертації Бухтіярової І.Г. вважаю доцільним висловити критичні зауваження щодо окремих її положень і висновків. Деякі висновки автора носять здебільшого описовий характер, що ускладнює їх практичну реалізацію. У роботі висловлена низка міркувань, що викликають заперечення, хоча самі по собі вони відносяться до дискусійних теоретичних та практичних питань.

1. У підрозділі 1.3 дисертаційного дослідження автор аналізує правові засади захисту дитинства та материнства в Україні та з'ясовує місце серед них норм адміністративного права. Натомість, хотілося б підкреслити, що у науковій літературі його поняття «правові засади» часто ототожнюють із поняттям «правове регулювання». Зважаючи на це хотілося б почути думку автора про співвідношення цих термінів в контексті захисту дитинства та материнства в Україні.

2. У підрозділі 2.3 дисертаційного дослідження автор, ґрунтуючись на положеннях національного законодавства, здійснює аналіз основних форм і методів захисту дитинства та материнства в Україні. На нашу думку, дисертаційне дослідження лише б виграло, якби дисертантом було сформульовано авторську позицію щодо того, яким чином має відбуватися оцінювання стану захисту дитинства та материнства в Україні, зокрема

розроблено систему критеріїв та показників якості (ефективності) такого захисту.

3. В структурі дисертації доцільно було б один підрозділ присвятити особливостям забезпечення гендерної рівності та розширення можливостей жінок. Особливої уваги це питання набуває в контексті того, що впровадження та забезпечення гендерної рівності є однією з ключових умов демократичного розвитку суспільства та невід'ємною умовою інтеграції України до європейського співтовариства.

4. На нашу думку, було б доцільно в рамках підрозділу 2.2 дисертації під час дослідження системи суб'єктів захисту дитинства та материнства в Україні розглянути особливості взаємодії вказаних суб'єктів, зокрема звернути увагу на такий спеціальний метод адміністративного права як реординація, в основі якого лежить право керованого об'єкта вимагати від керівного суб'єкта створення необхідних умов для забезпечення своєї діяльності. Цілком очевидно, що реординаційні відносини як всередині системи органів виконавчої влади, так і між органами виконавчої влади та громадськістю сприяють утворенню демократичних інститутів у сфері державного управління. Таким чином, вважаємо, що у роботі було б доцільно розглянути специфіку реординаційних відносин між суб'єктами захисту дитинства та материнства в Україні.

5. В структурі дисертації доцільно було б один підрозділ присвятити розгляду видів адміністративно-правових відносин, які виникають за участю суб'єктів захисту дитинства та материнства в Україні. Розгляд цих питань підвищив би науковий інтерес до роботи та сприяв би більш об'єктивному висвітленню проблем адміністративно-правового забезпечення захисту дитинства та материнства в Україні.

Наведені спірні точки зору і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка носить самостійний і творчий характер, має наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та

власний підхід до її розгляду дисертантом. В дослідженні автору вдалося досягти його мети.

Наведені в авторефераті дисертації положення можуть бути застосовані не тільки в науково-дослідній сфері як основа для подальшого дослідження проблем становлення військових прокуратур в Україні, а також у правотворчості при опрацюванні змін та доповнень до нормативно-правових актів, які регламентують діяльність органів військової прокуратури.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Аналіз тексту дисертації дозволяє відмітити, що автором здійснено комплексне вивчення, теоретичний аналіз, осмислення та розгляд доктринальних ідей та практичних аспектів щодо специфіки адміністративно-правових засад становлення військових прокуратур в Україні з наступним обґрунтуванням теоретичних положень і формулюванням рекомендацій щодо напрямків і перспектив їх подальшої оптимізації. Використання належної методологічної та інформаційної основ дисертаційного дослідження надало авторові можливість отримати нові науково обґрунтовані результати, які мають як теоретичне, так і практичне значення для подальшого покращення практичної діяльності органів військової прокуратури, поліпшення правового регулювання визначеної сфери.

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, досить повно викладено в шести статтях, опублікованих у фахових виданнях України та науковому періодичному виданні іншої держави, а також шести тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Усе викладене дає підстави для висновку про те, що дисертаційне дослідження «Адміністративно-правові засади захисту дитинства та материнства в Україні» виконане на належному науково-теоретичному рівні, є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретне наукове завдання, яке має суттєве значення для науки

адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор – Бухтіярова Ірина Геннадіївна заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Старший науковий співробітник
науково-дослідного центру
з питань діяльності органів та установ
Державної пенітенціарної служби України
Інституту кримінально-виконавчої служби,
кандидат юридичних наук**



К. В. Шкарупа

**Начальник Інституту
кримінально-виконавчої служби
доктор юридичних наук, доцент
Заслужений діяч науки і техніки України**



Є. Ю. Бараш

