

## ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук Шкарупи Костянтина Вікторовича – на дисертацію Роман Вікторії Петрівни «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів в Україні», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»

### Актуальність теми дослідження

Побудова демократичної, соціальної, правової держави та запровадження міжнародних стандартів дотримання прав людини передбачають створення дієвих механізмів їх забезпечення в цілому та осіб з інвалідністю зокрема. Держава бере на себе зобов'язання щодо створення умов для рівної реалізації людьми їх прав, свобод та обов'язків незалежно від будь-яких ознак, в тому числі й інвалідності. Проте чинне законодавство та діючі на його основі суб'єкти контрольно-наглядової діяльності не в змозі вирішити та усунути наявні проблеми щодо реалізації прав осіб з інвалідністю, тому їх розв'язання потребує як докорінного перегляду діючої нормативно-правової бази щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, так і відповідних процедур її здійснення.

Отже, з вищезазначеного випливає, що неабиякої актуальності на сучасному етапі набуває дослідження адміністративно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю в Україні.

При багатоманітності наукових джерел, що присвячені аналізу джерел адміністративного права і процесу, комплексних досліджень контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю у вітчизняній адміністративно-правовій науці, на жаль, до цього часу немає, що також додає вагомої актуальності обраній темі дисертаційного

дослідження.

Тема дисертаційного дослідження сформульована відповідно до положень постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження державної цільової програми «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року»; «Стратегії подолання бідності»; «Про затвердження Положення про централізований банк даних з проблем інвалідності»; Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.

Дисертаційна робота Роман В.П. певною мірою поглиблює і доповнює існуючий масив знань у відповідній сфері, а викладені вище обставини підкреслюють актуальність, своєчасність, суспільну значимість та важливість дослідження порушеної проблематики.

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

Дисертаційне дослідження Роман В.П. ґрунтується на використанні сучасної методології пізнання складних правових явищ, яка передбачає поєднання як загальнонаукових, так і спеціальних наукових методів, зокрема таких як діалектичний, структурний, порівняльно-правовий та формально-юридичний, методи аналізу та синтезу тощо. Їх застосування визначило логічну побудову дисертації та дозволило послідовно й науково обґрунтовано реалізувати мету і завдання, поставлені на початку дослідження.

Безсумнівною перевагою роботи є використання великого обсягу нормативно-правових актів, як законодавчих, так і підзаконних, загальнотеоретичних наукових праць українських та зарубіжних вчених, розробок фахівців у галузі теорії права, адміністративного права, права соціального забезпечення, державного управління, офіційних статистичних матеріалів органів державної влади.

Дисертант поставив перед собою досить важливу мету, яка полягає у тому, щоб спираючись на критичне опрацювання існуючих наукових положень та сучасного стану вітчизняного законодавства розкрити сутність, ознаки та процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю за окремими напрямками, а також розробити пропозиції і рекомендації щодо вдосконалення вітчизняного законодавства в цій сфері, у тому числі з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду окремих країн світу.

Відповідно до головної мети дослідження чітко сформульовані основні завдання наукової роботи. Слід зазначити, що крім суто наукового значення, цілі дисертаційного дослідження передбачають аналіз та внесення пропозицій до законодавства України, вдосконалення процедур контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю.

#### **Достовірність та наукова новизна одержаних результатів**

Результатам дисертаційного дослідження Роман В.П. властива достатня наукова новизна, що проявляється як в обґрунтуванні підходів до вирішення поставлених дисертантом проблем теоретичного і прикладного характеру, так й у змісті самих цих проблем. Робота є одним із перших в Україні монографічним дослідженням, присвяченим питанням адміністративно-правових засад контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю в Україні.

Дисертант вміло та коректно аналізує праці вчених-юристів відповідних галузевих наук, у тому числі проводить ґрунтовний аналіз підходів вчених-адміністративістів, які займалися питаннями правового регулювання контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю; наводить власне удосконалене визначення поняття «особи з інвалідністю»; окреслює та детально характеризує систему суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю загалом та в окремих напрямках (освіта, праця, соціальна інфраструктура) зокрема; формулює авторські поняття «адміністративно-

правових відносини у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю», «адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю», «контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю»; удосконалює поняття правового регулювання у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю; пропонує низку змін до чинного законодавства України, а також обґрунтовує позицію щодо необхідності прийняття Закону України «Про добробут осіб з інвалідністю»; Постанови Кабінету Міністрів України «Про створення Державної інспекції з контролю у справах осіб з інвалідністю та її територіальних органів»; Постанови Кабінету Міністрів України, яка повинна затверджувати «Положення про Державну інспекцію з контролю у справах осіб з інвалідністю та її територіальних органів» та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю».

Використаний під час роботи над дисертацією матеріал свідчить про опрацювання автором здобутків науки сучасного адміністративного права та відповідних прикладних знань. Так, дисертантом опрацьовані численні нормативно-правові, наукові та науково-публіцистичні джерела (список використаних джерел складається із 350 найменувань), що забезпечує, в свою чергу, достовірність отриманих науково-практичних результатів.

Про обґрунтованість здійснених досліджень та їх застосування свідчить практичне впровадження як у навчальний процес, так і правозастосовну діяльність.

Все це дозволяє стверджувати, що в роботі Роман В.П. забезпечено належний рівень об'єктивності та достовірності результатів дисертаційного дослідження. Більшість положень висновків і практичних рекомендацій, сформульованих автором, кореспондують завданням дисертаційного дослідження, є новими та належним чином обґрунтованими й апробованими, а також достатньо повно викладені в опублікованих здобувачем працях.

Використовуючи наукові доробки вчених-адміністративістів, автор

сформулював власну позицію щодо визначення особи з інвалідністю та виокремив його ознаки (с. 34).

Логічним є запропоноване визначення контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю як сукупності адміністративних процедур (активних та пасивних дій), які здійснюються уповноваженими законом органами державного нагляду й контролю щодо запобігання, виявлення та припинення порушень діючого законодавства у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, шляхом застосування заходів імперативного прямого та непрямого впливу (с. 50).

Слід схвально оцінити намагання автора критично проаналізувати принципи контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю та їх поділ на фундаментальні, загальні та спеціальні (с. 58-60). Варто також підтримати дисертанта у його прагненні виокремити в окремі категорії форми та методи контролю (с. 66-69).

Обґрунтованою є позиція щодо якої права осіб з інвалідністю є тими самими звичними та традиційними правами людини, процедура реалізації яких для людей з інвалідністю, у типовий для більшості порядок, є ускладненою (с. 73).

Варто погодитися із запропонованою автором системою суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю. На думку здобувача, така система складається з органів загального (комплексного) контролю та нагляду, органів профільного (вузькоспеціалізованого) контролю та нагляду та громадських організацій. Органи загального (комплексного) контролю та нагляду поділяються на органи зовнішнього контролю та нагляду (наддержавні) та органи внутрішнього контролю та нагляду (державні); органи профільного (вузькоспеціалізованого) контролю та нагляду – на органи, що здійснюють контроль та нагляд в одній чи декількох сферах та органи, що здійснюють контроль та нагляд в одній сфері (С. 79-81).

Обґрунтованою є позиція автора щодо виокремлення окремих

напрямоків контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення права осіб з інвалідністю на освіту: додержання ліцензіатами вимог ліцензійних умов (с. 113-115); акредитація освітніх програм (с. 115-118); діяльність проведення зовнішнього незалежного оцінювання (с. 118-123); умови трьохсторонніх угод щодо матеріальної підтримки особи з інвалідністю (с. 123-126); створення матеріально-технічних, інформаційних умов та ресурсів в освітньому просторі (с. 127); створення інклюзивного середовища для осіб з інвалідністю (с. 127-136).

Слушним є визначення контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення права осіб з інвалідністю на освіту як діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій, які в силу свого правового статусу мають різний обсяг контрольно-наглядових повноважень, спрямована на забезпечення без дискримінаційного, безперешкодного, вільного та рівного доступу до якісного освітнього середовища особами з інвалідністю та контролю за можливістю реалізації ними визначених законодавством прав (с. 136).

Вдалою та науково обґрунтованою є дефініція контрольно-наглядової діяльності щодо дотримання права осіб з інвалідністю на працю. Зокрема, це особливий вид діяльності (сукупність активних та пасивних дій) системи уповноважених і компетентних органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також громадських організацій осіб з інвалідністю, що здійснюється шляхом планових і позапланових перевірок, з метою профілактики, виявлення та усунення порушень трудового законодавства на підприємствах, установах, організаціях та у фізичних осіб, що використовують найману працю осіб з інвалідністю, зокрема в частині: недотримання трудових прав осіб з інвалідністю загалом; дискримінаційних проявів; не забезпечення створення спеціально обладнаних робочих місць та необхідних умов праці; не виконання нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю (системи квотування); не реєстрування у Фонді соціального захисту інвалідів та не подання звітів про зайнятість і

працевлаштування інвалідів до цього фонду, за результатом яких відбувається сприяння чи безпосереднє притягнення правопорушників до відповідальності (с. 164-165).

Крім того, в роботі акцентується увага на існуванні діючих державних будівельних норм, які не регламентують або неналежним чином регламентують доступ осіб з інвалідністю до соціальної (транспортної та будівельної) інфраструктури (с. 169-171).

Чимало слухних міркувань висловлено дисертантом щодо виокремлення недоліків здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю за окремими напрямками – освіта, праця, соціальна інфраструктура (підрозділ 2.1, підрозділ 2.2, підрозділ 2.3). Значну увагу автором приділено аналізу законодавчої бази, що регламентує повноваження профільних (вузькоспеціалізованих) органів, зокрема Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України, Державної служби якості освіти в Україні (с. 109-113); Міністерства соціальної політики України, Фонду соціального захисту інвалідів, Державної служби України з питань праці (с. 149-163); Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерства інфраструктури України, Державної служби України з безпеки на транспорті, Державної архітектурно-будівельної інспекції та органів державного архітектурно-будівельного контролю (с. 171-178).

Дисертант слушно зауважує, що гарантії забезпечення законності контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю виступають спеціальними засобами, способами та умовами, які утворюють реальність режиму законності та правомірність інспекційних дій суб'єктів контролю й нагляду при забезпеченні прав осіб з інвалідністю, що відображенні в чинному законодавстві, а також окреслюють предмет і межі відповідної діяльності та сприяють безперешкодній реалізації суб'єктивних прав і виконанню юридичних обов'язків (с. 198-199).

Позитивним здобутком дисертанта слід вважати досить широке

використання порівняльно-правового методу дослідження при аналізі зарубіжного досвіду (Швейцарії, Швеції, Іспанії, Німеччини, Австрії, Грузії, Великобританії, Польщі, Білорусії, Молдови, Канади, США, Китайської Народної Республіки, Японії, Таджикистану, Таїланду, Південної Кореї та ряду інших країн) контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю (підрозділ 3.2). При цьому здобувач цілком слушно зауважує на потребі врахування зарубіжного досвіду при вдосконаленні законодавчої бази України (с. 229-231).

Схвально слід також оцінити вміння логічно доповнювати теоретичні положення аналізом нормативного матеріалу та узагальненням практики застосування останнього. Позитивним здобутком є запропоновані пропозиції щодо вдосконалення положень чинного та перспективного законодавства, зокрема дисертантом обґрунтовується доцільність прийняття Закону України «Про добробут осіб з інвалідністю» (с. 237-245); Постанови Кабінету Міністрів України «Про створення Державної інспекції з контролю у справах осіб з інвалідністю та її територіальних органів» (с. 245-246); Постанови Кабінету Міністрів України, яка повинна затверджувати «Положення про Державну інспекцію з контролю у справах осіб з інвалідністю та її територіальних органів» (с. 246-248); Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю» (с. 248-251).

Робота завершується сформульованими висновками, пропозиціями спрямованими на з'ясування сутності, змісту та особливостей здійснення контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю (підрозділ 3.3).

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

Аналіз змісту роботи свідчить про самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу і дозволяє констатувати високий науково-теоретичний та прикладний рівень проведеного дослідження. Вдала структурна побудова дисертації свідчить про науково вивірених та

аргументований підхід до вирішення поставлених завдань і досягнення мети дослідження: висунуті й обґрунтовані дисертантом положення та рекомендації становлять значну наукову цінність, оскільки в дисертації вирішено важливу загальнодержавну проблему, що має суттєве значення для юриспруденції.

Результати дослідження використовуються у практичній діяльності та навчальному процесі, що підтверджується відповідними актами впровадження.

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

Позитивна оцінка дисертаційного дослідження Роман В.П. в цілому не виключає можливості й необхідності висунути низку зауважень критичного та дискусійного характеру:

1. Розглядаючи поняття «контролю» в контексті здійснення контрольно-наглядової діяльності вдалим є розмежування його від «нагляду», а також здійснення співвідношення названих понять з подальшим визначенням контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю (с. 48-50). Проте доцільно було б окремо визначити, що ж являє собою контроль у сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю, а що є наглядом.

2. Автор розмежовує принципи контрольно-наглядової діяльності сфері забезпечення прав осіб з інвалідністю на фундаментальні, загальні та спеціальні (с. 58-60). Зазначена пропозиція є слушною та такою, що заслуговує на увагу. Проте, автор акцентує увагу саме на загальних та спеціальних принципах, детально розглядаючи їх, в той час як до фундаментальних звертається лише дотично. Доцільно було б зупинити на них увагу також.

3. Аналізуючи систему суб'єктів контрольно-наглядової діяльності щодо дотримання прав осіб з інвалідністю на освіту, зокрема, здійснюючи розгляд повноважень Міністерства освіти і науки України та Міністерства

охорони здоров'я України (с. 110-111) доцільно було б більше уваги приділити їх взаємодії та практиці прийнятті спільних рішень.

4. Здобувач наголошує на необхідності прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного контролю та нагляду у сфері освіти» в контексті нормативно-правового регулювання забезпечення прав осіб з інвалідністю на освіту (с. 200-201). На мою думку, доцільніше було б прийняти єдиний нормативно-правовий акт, який би забезпечував права та свободи виключно осіб з інвалідністю.

5. Дисертанту доцільно було більш детально розглянути міжнародні стандарти щодо забезпечення прав осіб з інвалідністю та стан реалізації таких стандартів на території України.

Разом з тим висловлені зауваження характеризують складність дослідженої проблеми, вони суттєво не пливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Роман В.П. Результати дослідження можуть бути використані для вдосконалення адміністративного законодавства, а також у науково-дослідній роботі та навчальному процесі. Основні наукові положення, висновки й практичні рекомендації, викладені в дослідженні, були оприлюднені на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях.

Аналіз дисертації та автореферату дає підстави для твердження про ідентичність змісту автореферату й основних положень дисертації. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

### **Висновок**

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що дисертація Роман Вікторії Петрівни «Адміністративно-правові засади контрольної-наглядової діяльності у сфері забезпечення прав інвалідів в Україні» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною

корисністю, достовірністю та обґрунтованістю одержаних результатів відповідає вимогам п. 9, 11-13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор – Роман Вікторія Петрівна – заслуговує на присудження 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 кримінально-виконавчої служби України**

**кандидат юридичних наук**

**К.В. Шкарупа**

**Начальник Інституту**

**кримінально-виконавчої служби**

**заслужений діяч науки і техніки України,**

**доктор юридичних наук, доцент**



**Є. Ю. Бараш**