

ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук,
старшого наукового співробітника Пругатар Тетяни Анатоліївни
на дисертацію Горбач-Кудрі Іванни Анатоліївни
«Адміністративно-правові засади застосування спеціальних заходів
щодо протидії домашньому насильству»,
подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Протидія домашньому насильству є одним із пріоритетних напрямів державної політики в Україні. На цьому неодноразово наголошувалося на Інтернет-ресурсах Президента України, Верховної Ради України, Кабінету міністрів України, Офісу Генерального прокуратора. Права людини є однією з найвищих цінностей, тому мета держави – посилити реакцію на кожне звернення за фактом вчинення домашнього насильства. Ця реакція має бути абсолютно конкретною і починатися на рівні центральної та місцевої влади й закінчуватися в кожній сім'ї.

Щороку кількість звернень щодо домашнього насильства стрімко зростає: 140 тисяч у 2019, понад 200 тисяч на тлі карантинних обмежень у 2020. 86% звернень надходять від жінок, 12% від чоловіків і 2% від дітей. Усе більше потерпілих відмовляються мовчати й приховувати «сімейну таємницю» за сімома замками.

Сучасна правова доктрина, міжнародне право та європейська конвенційна спадщина, зобов'язують державу щодо створення ефективної системи запобігання та протидії домашньому насильству, доступної для постраждалих від такого насильства, спрямованої на захист їх безпеки. МВС, беручи активну участь у формуванні політики подолання домашнього насильства, зосереджує свою діяльність на дієвому та послідовному реагуванні на такі випадки.

Запобігання та протидії домашньому насильству більшою мірою залежать від ефективної системи попередження та покарання за вчинені правопорушення. З прийняттям нового законодавства домашнє насильство стало окремим видом правопорушення з доволі серйозними санкціями та покараннями, з спеціальними заходами протидії. Якщо за 10 місяців 2019 року винесено майже 9 тисяч термінових заборонних приписів, то за 2020 рік винесено вже майже 36 тисяч.

На разі на розгляді у Верховній Раді України перебуває три законопроекти, що стосуються удосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. В умовах, коли зусилля спрямовані на те, щоб не тільки донести до кожного, що таке домашнє насильство та як захиститись від нього, а й підвищити якість реагування та надання допомоги, створення безпечного середовища, вільного від насильства, – особливого значення набуває ефективне регулювання

ВДСД НАВС	
Вх. №	2538
" 23	04 20 21 р.
кількість аркушів:	
осн. док.	8 додаток

суспільних відносин, що виникають у сфері адміністративно-правового застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству, чим і зумовлюється актуальність дисертаційного дослідження І.А. Горбач-Кудрі.

Автором чітко визначені мета, завдання, об'єкт і предмет наукового дослідження. Теоретична розробка зазначених положень має велике практичне значення, оскільки буде сприяти розробці комплексних, системних заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству в нашій державі.

Глибина та достовірність результатів дисертаційного дослідження базуються на досконалому володінні автором методами наукового пошуку. Основою методології дисертації є філософські, загальнонаукові та спеціальні методи, прийоми наукового пізнання, використання яких обумовлено метою, об'єктом і предметом дослідження, а також застосуванням *діалектико-матеріалістичного методу* (розділи 1-3). Методи *аналізу, синтезу, дедуції, індукції* використовувалися для всебічного вивчення науково-теоретичних та практичних засад адміністративно-правового застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству (розділи 1, 2). *Функціональний та системно-структурний методи* допомогли визначити сутність, основні ознаки, структуру, функції спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству (підрозділи 1.1., 1.2), їхнє місце як окремого компонента у протидії домашньому насильству (підрозділ 1.1), виділити із загального переліку суб'єктів, в межах повноважень яких знаходиться застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству (підрозділ 2.1), дослідити особливості проведення ними адміністративних процедур (підрозділ 2.2) та взаємодії (підрозділ 2.3). *Історико-правовий метод* дозволив прослідкувати генезу спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству в адміністративно-правовому регулюванні (підрозділи 1.1., 2.1.). *Порівняльно-правовий метод* забезпечив аналіз позицій науковців на досліджувану проблему (підрозділ 1.1), наукові поняття (підрозділи 1.1, 2.2, 2.3, 3.1), категорії (підрозділи 1.3, 2.4), підходи до їх вивчення (підрозділи 1.1, 1.3., 2.4), міжнародний досвід (підрозділ 3.1). *Герменевтичний та формально-догматичний методи* сприяли тлумаченню юридичних категорій, поглибленню та уточненню понятійного апарату (розділи 1-2). Методи *соціологічного дослідження та статистичний метод* забезпечили емпіричне підґрунтя сформованих в дисертації наукових положень щодо адміністративно-правового застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству (розділи 1-3).

Ознайомлення із дисертацією та авторефератом дає підстави для висновку, що основні положення і висновки, які виносяться автором на захист, мають відповідний ступінь наукової новизни. Їх підґрунтям є цілком достатні методологічна, теоретична, інформаційна, емпірична та джерельна бази.

І. А. Горбач-Кудря у своїй роботі розв'язує низку нових проблем стосовно адміністративно-правових засад застосування спеціальних заходів

щодо протидії домашньому насильству. Запропоновані автором наукові положення і висновки дійсно у сукупності становлять нову концепцію реалізації адміністративно-правових засад застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству, а також містять слушні пропозиції та рекомендації щодо їх розвитку та удосконалення. Проведене наукове дослідження є актуальним як для науки, так і для практики застосування відповідних заходів.

Слід відзначити, що автор, висвітлюючи основні результати дослідження, уникає загальновідомих понять, бездоказових тверджень та максимально відображає специфічні особливості, що саме й складають його предмет. Складний за своєю специфікою матеріал подається у стислій, доступній формі. Разом з тим, розкривається ціла низка суміжних науково-теоретичних проблем, які загалом можуть складати методологічне підґрунтя для подальшої наукової розробки окремих питань поліцейської діяльності.

Для досягнення визначеної мети автор поставив перед собою цілу низку теоретичних та практичних завдань: окреслити спеціальні заходи щодо протидії домашньому насильству як об'єкт адміністративно-правового дослідження; визначити підстави, умови та принципи застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству; встановити нормативно-правові засади застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству та визначити їх місце в адміністративно-правовому регулюванні; виділити суб'єктів, що уповноважені застосовувати спеціальні заходи щодо протидії домашньому насильству; визначити адміністративні процедури застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству; з'ясувати особливості взаємодії Національної поліції України з іншими суб'єктами застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству; визначити гарантії забезпечення законності застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству; вивчити зарубіжний досвід застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству та можливість його адаптації в діяльність Національної поліції України; обґрунтувати шляхи удосконалення адміністративно-правового забезпечення застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству.

Робота, запропонована І. А. Горбач-Кудрею, характеризується системним підходом до предмета дослідження. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків до розділів, загальних висновків, списку використаних джерел і додатків, що в сукупності присвячені питанням дослідження адміністративно-правових засад застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству. Проведене автором дослідження базується на системно-структурному підході, що дає змогу розглядати адміністративні, організаційні і правові аспекти застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству як засіб зміцнення законності і правопорядку. Такий підхід до визначення структури і змісту дослідження є логічним, дозволяє всебічно висвітлити значне коло актуальних проблем, що виникають під час правового

регулювання суспільних відносини у сфері протидії домашньому насильству.

З урахуванням сучасних підходів, наявних у юридичній науці, І.А. Горбач-Кудря формулює основні параметри проблеми, яка вирішується у дисертаційній праці, та концептуальні засади її розв'язання, а також спрямовує одержані результати на удосконалення адміністративно-правового забезпечення застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству. Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується також критичним аналізом наявних літературних джерел юридичного та методологічного спрямувань.

Конструктивним в роботі є авторське зауваження, що спеціальні заходи щодо протидії домашньому насильству на сьогодні не мають термінологічного визначення. У Законі України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» їм відведено окремий розділ – Розділ V «Спеціальні заходи щодо протидії домашньому насильству», – де визначено перелік, підстави, умови та принципи застосування. Така прогалина обумовлена дискусією, що точиться навколо тлумачення, не менш важливого і пов'язаного із предметом дослідження, терміну – «протидія домашньому насильству (стор. 29).

Цілком слушно автором було запропоновано власну дефініцію «спеціальних заходів протидії домашньому насильству», під яким пропонується розуміти систему заходів впливу на особу кривдника, яка закріплена чинним законодавством і яка застосовується уповноваженими суб'єктами для усунення умов загрози життю і здоров'ю постраждалої особи, припинення адміністративного правопорушення, недопущення його трансформації у кримінальне правопорушення, знешкодження дій кривдника з подальшим контролем, корекцією його протиправної поведінки та захист постраждалих осіб у конкретній ситуації протиправних посягань, передбачених ст. 173² КУпАП та ст. 126¹ КК (стор. 82-83).

Окремо заслуговує на увагу зроблений автором висновок, що у взаємодії уповноважених підрозділів Національної поліції України та суду першочергове значення належить підрозділам превентивної діяльності, які реалізують системне функціонування профілактичного обліку кривдників, забезпечують підготовку та направлення матеріалів для судового розгляду у справах про адміністративне правопорушення, відповідальність за яке передбачена ст. 173² КУпАП, беруть участь у формуванні доказової бази цивільного провадження щодо видачі обмежувального припису стосовно кривдника (стор. 138).

Заслуговує на увагу точка зору здобувача стосовно того, що до переліку спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству чинним законодавством одночасно віднесено і каральні (терміновий заборонний припис стосовно кривдника, обмежувальний припис стосовно кривдника), і відновлювально-реставраційні заходи (взяття на профілактичний облік кривдника та проведення з ним профілактичної роботи, направлення кривдника на проходження програми для кривдників). Відсутність послідовності у сфері застосування їх та термінологічні неточності у

визначенні форм домашнього насильства вносить складнощі до превентивної практики уповноважених підрозділів поліції. Акцентовано увагу, що оцінка ризиків, що здійснюється за фактом вчинення домашнього насильства, в адміністративній процедурі застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству на сьогодні є дієвою для прийняття рішення у ситуації фізичного домашнього насильства. У випадках психологічного домашнього насильства та економічного домашнього насильства перед поліцейським постає питання винесення термінового заборонного припису стосовно кривдника на власний розсуд (стор. 171).

Дисертант справедливо відстоює позицію, щодо необхідності удосконалення нормативно-правової бази в частині законодавчих актів та окремих підзаконних актів, що регулюють адміністративно-правову діяльність уповноважених підрозділів Національної поліції України у сфері протидії домашньому насильству, зокрема ст. 1, 23, 24 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», ст. 39¹, 173², 260 Кодексу України про адміністративні правопорушення, розділів I та II наказу МВС України від 25.02.2019 №124 «Про затвердження Порядку взяття на профілактичний облік, проведення профілактичної роботи та зняття з профілактичного обліку кривдника уповноваженим підрозділом органу Національної поліції України». Потреба внесення зазначених змін обґрунтована двофакторним дисперсійним аналізом, який виявив, що застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству має дієвість у превентивній діяльності уповноважених підрозділів Національної поліції України (р 0,01), водночас недосконалість чинного нормативно-правового регулювання позначається на його ефективності (р 0,03) (стор. 178).

Водночас, на думку опонента, у рецензованій роботі є *певні твердження та висновки, що викликають сумніви й можуть слугувати підґрунтям дискусії під час захисту дисертації*. Зокрема:

1. На стор. 45-46 здобувач зазначає, що інтерпретація з використанням методу спостереження отриманих результатів за груповою диференціацією від найбільших до найменших нівелює значення наукових здобутків в адміністративно-правових дослідженнях щодо протидії домашньому насильству. Проте, на стор. 50 дисертант зазначає, що вивчення спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству здійснювалося за допомогою методів соціологічних досліджень, зокрема, спостереження.

2. На стор. 38 дисертант вказує, що протидія домашньому насильству реалізується під час вчинення особою адміністративного чи кримінального правопорушення. Кримінально-правова санкція ст. 126¹ «Домашнє насильство» КК України визначає призначення покарання у виді громадських робіт або арешту, або позбавлення волі. Тобто йдеться про злочин. Можливо, у тексті дисертації доречніше було послуговуватися поняттям «злочин», а не «кримінальне правопорушення».

3. На стор. 74-75 здобувач пропонує класифікувати нормативно-правові акти у сфері запобігання та протидії домашньому насильству за

предметною та суб'єктною підсистемами. Такий підхід позбавляє можливості врахувати міжнародно-правові та національні законодавчі акти.

4. На стор. 115 дисертант визначає, що у формуванні інформації для профілактичного обліку кривдників відповідальний працівник уповноваженого підрозділу поліції здійснює нагляд за результатами розгляду справи про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 173² КУпАП. На стор. 175 зазначається, що дільничні офіцери поліції та інспектори ювенальної превенції забезпечують контроль за виконанням кривдником обмежувальних заходів, винесених у терміновому заборонному приписі. На нашу думку, варто було розмежувати терміни «контроль» і «нагляд», оскільки контроль відносно нагляду є ширшим поняттям, тобто нагляд можна розглядати як елемент контролю або як контроль, звужений відносно сфери свого застосування.

5. На стор. 101 зазначається, що винесення обмежувального припису стосовно кривдника районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями) передбачає проведення оцінки ризиків, але в роботі недостатньо уваги приділяється аналізу критеріїв такої процедури.

6. На стор. 170 дисертаційної роботи вказується, що в основу українського законодавства покладено досвід протидії домашньому насильству Королівства Бельгії. Водночас здобувач обстоює позицію, що у застосуванні спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству досвід цієї країни є неприйнятним для України.

Викладені вище міркування та зауваження викликані інтересом до дисертаційного дослідження, новизною та актуальністю питань, порушених автором. Вони можуть становити певну основу для подальшого плідного дослідження теми, бо у своїй більшості мають дискусійний характер і суттєво не впливають на позитивну оцінку дисертаційної роботи І. А. Горбач-Кудрі.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки пропозиції та рекомендації мають прикладний характер і використовуються в: законотворчій діяльності – під час удосконалення положень законодавства, розроблення (опрацювання) законопроектів про внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» (лист Національної академії внутрішніх справ від 09.12.2020 № 01/199 ВР на запит Комітету з питань правоохоронної діяльності Верховної Ради України від 27.11.2020 № 04-27/3-2020/223271); практичній діяльності – під час удосконалення відомчого нормативно-правового регулювання застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству, зокрема, наказу МВС України «Про затвердження Порядку взяття на профілактичний облік, проведення профілактичної роботи та зняття з профілактичного обліку кривдника уповноваженим підрозділом органу Національної поліції України» від 25.02.2019 №124, підвищення якості та ефективності діяльності поліції в аналізованій сфері, а також в системі службової підготовки поліцейських (акт Головного управління Національної поліції у м. Києві від 02.02.2021); освітньому процесі – під час

викладання та вивчення навчальних дисциплін «Взаємодія патрульних з підрозділами Національної поліції України та державними органами і службами», «Організація роботи підрозділів превентивної діяльності Національної поліції», «Поліцейська діяльність», «Поліцейська діяльність у сфері запобігання та протидії домашньому насильству», «Поліцейські заходи та заходи адміністративного примусу. Протидія домашньому насильству», «Практикум з протидії домашньому насильству», «Протидія домашньому насильству» (акт Національної академії внутрішніх справ від 22.01.2021); науково-дослідній діяльності – у межах подальшого розроблення теоретичних положень стосовно застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству, а також у процесі підготовки навчального посібника «Протидія домашньому насильству», навчального посібника «Поліцейська діяльність» та курсу лекцій «Публічне адміністрування» (акт Національної академії внутрішніх справ від 15.01.2021).

Повнота викладу наукових положень дисертації в опублікованих працях. Основні положення та висновки дослідження, сформульовані в дисертації, відображено в 17 наукових публікаціях, серед яких сім статей у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, одна стаття в іноземному науковому періодичному виданні (Словацька Республіка), а також дев'ять тез доповідей на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях і круглому столі. Це дозволило не лише довести до широкого загалу наукові здобутки, але й певною мірою скорегувати власні наукові погляди, апробувати їх наукову обґрунтованість та достовірність. Зміст публікацій цілком відповідає тексту дисертації. Можна констатувати те, що результати та висновки, які містяться в аналізованому дисертаційному дослідженні, відомі широкому колу наукової громадськості.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення й результати дослідження. Таким чином, можна дійти висновку, що основні положення та результати дисертації автором оприлюднені повною мірою. Оформлення дисертаційного дослідження та автореферату зауважень не викликає.

Висновок щодо відповідності дисертації вимогам МОН України. Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих у роботі положень ґрунтуються на глибокому опрацюванні літературних джерел за проблематикою дослідження. Загалом дисертація І. А. Горбач-Кудрі присвячена розв'язанню теоретичних і прикладних проблем адміністративно-правових засад застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству. Автором, з урахуванням доктринальних положень, законодавства та правозастосовної практики здійснено комплексний аналіз адміністративно-правових засад застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству, розкрито проблемні питання, що пов'язані із винесенням термінового заборонного припису стосовно кривдника, обмежувальним приписом стосовно кривдника, взяттям на профілактичний облік кривдника та проведення з ним

профілактичної роботи, направленням кривдника на проходження програми для кривдника, а також зроблено спробу визначити шляхи удосконалення їх адміністративно-правового забезпечення.

Дисертація Горбач-Кудрі Іванни Анатоліївни «Адміністративно-правові засади застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству» відповідає вимогам п. 9, 11, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 № 567 (зі змінами), а її автор заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук із спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

учений секретар секретаріату Вченої ради

Державного науково-дослідного інституту МВС України

кандидат юридичних наук,

старший науковий співробітник



Тетяна ПЛУГАТАР

Підпис Т.А. Плугатар засвідчую.

**Директор Державного науково-дослідного
інституту МВС України,**

доктор юридичних наук, професор,

заслужений юрист України



Михайло ВЕРБЕНСЬКИЙ