

ВІДГУК
офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора,
заслуженого діяча науки і техніки України
Кузьменко Оксани Володимирівни – 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

Вивчення поданих Горбач-Кудрею І. А. матеріалів дисертації та автореферату, а також ознайомлення з її публікаціями дає підстави стверджувати, що автором було проведено достатній правовий аналіз теми, актуальної в теоретичному та практичному плані, сформульовано висновки і пропозиції, що виносяться на захист.

Оцінюючи дисертацію в цілому, можна констатувати, що дисертант досягнула поставлених перед собою цілей, роботу виконала на належному науковому та методологічному рівні. Такий загальний висновок підтверджується за основними критеріями, за якими оцінюються такі наукові праці.

Актуальність теми дослідження. Минуло півроку, відколи перше рішення щодо України стосовно домашнього насильства було прийняте ЄСПЛ та 4 місяці, відколи «Левчук проти України» набуло чинності. Очевидним стало, що проблема домашнього насильства є поширеною в українському суспільстві. В цілому вона охоплює не лише факти безпосереднього вчинення фізичного, психічного, економічного чи сексуального насильства, а усі можливі ризики завдання в майбутньому такого насильства.

Позитивними зобов'язаннями держави є не формально, а реально забезпечити захист осіб від фізичного, психічного, економічного чи сексуального насильства, та убезпечити від всіх можливих ризиків завдання в майбутньому такого насильства. Такі зобов'язання держава повинна виконувати шляхом ефективного розслідування і вжиття державними органами належних заходів притягнення до відповідальності кривдників і, як наслідок, створення умов нормального подальшого існування постраждалих. Разом з тим, держава повинна

Вх. №		2537	
23	09	20	21 р.
кількість аркушів:		12	
осн. док.	додаток —		

гарантувати належну кількість притулків для постраждалих від домашнього насильства, доступ до соціальних та правових послуг, а також доступ до ефективної роботи суду, результатом чого мав би бути швидкий та неупереджений розгляд справ.

Факт втручання органів влади у справи, пов'язані з домашнім насильством, не надаючи реальної оцінки ситуації (зокрема неврахування ризиків виникнення домашнього насильства у майбутньому) та незабезпечення «справедливого балансу інтересів сторін» не може вважатися належним способом виконання позитивних зобов'язань держави. У зв'язку з тим, що справи, пов'язані із насильством щодо жінок та домашнім насильством, сприймаються приватними, і є такими відповідно до процесуального законодавства, то в такі справи можуть розглядатися і передаватися до суду лише за заявою постраждалої особи. У результаті такого підходу, на практиці, ми маємо значну кількість справ, які закриваються у зв'язку з тим, що потерпіла особа під психологічним тиском з боку кривдника забирає заяви із поліції, а кривдники уникають відповідальності.

Ще одна проблема, яка має місце на практиці, полягає у тому, що правоохоронні органи часто допускають помилки при кваліфікації діянь, тому не ідентифікують останні як «домашнє насильство» та притягають до відповідальності за іншою статтею Кодексу України про адміністративні правопорушення або Кримінального кодексу України.

Як зазначено у рішенні «Левчук проти України», у справах про домашнє насильство права кривдників не можуть переважати права жертв, зокрема, на фізичну та психологічну недоторканість, тому застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству може вважатися належним способом захисту потерпілих від домашнього насильства.

Наведені обставини не залишають сумнівів в актуальності обраної теми дослідження.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Вивчення та аналіз наукової праці Горбач-Кудрі І.А. показує, що вона керується, враховує та виконує встановлені вимоги та

рекомендації, які пред'являються до виконання дисертацій, використовує обрані методи та методики дослідження, пов'язуючи основні положення наукової роботи з напрацьованим теоретичним, нормативно-правовим та емпіричним матеріалом, аналізом адміністративного та адміністративно-процесуального законодавства, використовуючи досягнення інших юридичних та суміжних наук.

Вивчення дисертації, автореферату та публікацій здобувача показує його достатню наукову компетентність, здатність творчого визначення наукових завдань у галузі адміністративного права та самостійного розв'язання їх з напрацюванням конкретних теоретичних і практичних пропозицій.

Метою представленої до захисту дисертації є визначення сутності та особливостей застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству для ефективного регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері їх адміністративно-правового застосування, а також вироблення висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення законодавства України.

Для досягнення поставленої мети автором правильно визначено **завдання**, зокрема: 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.

Як вбачається поставлені завдання дисертантом виконано.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у сфері протидії домашньому насильству.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству.

Дисертант застосував прийнятну методологічну базу наукового пошуку. **Методи дослідження** обрано з урахуванням поставленої мети й завдань, об'єкта та предмета вивчення.

Є достатнім теоретичний матеріал, покладений в основу дисертації, а **об'єктивність і достовірність висновків** підтверджуються **емпіричною базою**, яку складають: узагальнення запитів, отриманих з Національної поліції України, Міністерства соціальної політики України, Державної служби статистики України, постанов у справах про адміністративні правопорушення винесених судами України за ст. 173² КУпАП, та рішень, винесених судами у цивільних справах, про видачу обмежувального припису стосовно кривдника, що містяться у Єдиному реєстрі судових рішень; результати анкетування працівників підрозділів превентивної діяльності ГУНП в Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Київській, Миколаївській, Одеській, Тернопільській, Хмельницькій областях, ГУНП у Вінницькій області та ГУНП в м. Києві; практика Європейського суду з прав людини; політико-правова публіцистика та довідкові видання.

Висновки, зроблені в роботі, належним чином аргументовані критичним аналізом чинного адміністративного та адміністративно-процесуального законодавства, а також позиціями вчених з відповідного питання і власними узагальненнями дисертанта.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми

державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII; Концепції адміністративної реформи в Україні (Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98), Національної стратегії у сфері прав людини (Указ Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015); Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020), Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р), Загальнодержавної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2021 року (постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 453), Концепції Державної соціальної програми запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі на період до 2023 року (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2018 р. № 728-р); Стратегічного плану розвитку Національної академії внутрішніх справ на 2018–2024 роки (рішення Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 27 лютого 2018 р., протокол № 3). Тему дисертації затверджено на засіданні Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 29 жовтня 2015 р. (протокол № 20) та уточнено Вченою радою Національної академії внутрішніх справ 29 січня 2019 р. (протокол № 1).

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації. Як зазначено здобувачем, дисертація є «одним з перших в Україні комплексних монографічних досліджень, у якому розкрито сутність, зміст та особливості адміністративно-правового застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству».

На основі проведеного дослідження автором *вперше*: визначено термін «спеціальні заходи протидії домашньому насильству» як систему заходів впливу на особу, що 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, пов'язаних із вчиненням домашнього насильства; аргументовано, що до спеціальних заходів протидії домашньому насильству належать терміновий заборонний припис стосовно кривдника, обмежувальний припис стосовно кривдника, взяття на профілактичний облік кривдника та проведення з ним профілактичної роботи. Направлення кривдника на проходження програми для кривдників віднесено до заходів запобігання та протидії домашньому насильству; розмежовано поняття «запобігання домашньому насильству» як явища суспільно-державного характеру, що визначається процедурою розслідування випадків домашнього насильства, притягненням до відповідальності кривдників, зміною їхньої поведінки, підвищенням рівня обізнаності суспільства щодо форм, причин і наслідків домашнього насильства, формуванням нетерпимого ставлення до насильницької моделі поведінки у приватних стосунках та «протидія домашньому насильству» як явище приватно-індивідуального характеру, що визначається конкретною ситуацією правопорушення. *Удосконалено*, зокрема, понятійно-категоріальний апарат терміносистеми «протидія домашньому насильству» шляхом уточнення низки термінів, а саме: «терміновий заборонний припис стосовно кривдника», «обмежувальний припис стосовно кривдника», «взяття на профілактичний облік кривдника та проведення з ним профілактичної роботи»; алгоритмізацію винесення термінового заборонного припису стосовно кривдника, взяття на профілактичний облік кривдника та проведення з ним профілактичної роботи, за ознаками психологічного та економічного домашнього насильства; наукові положення про розуміння гарантій законності застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству уповноваженими підрозділами Національної поліції України з урахуванням принципів законності, необхідності, пропорційності та ефективності. *Отримали подальшого розвитку*: положення про протидію домашньому насильству як підсистему структури «протидія правопорушенням», що являє собою активну діяльність поліції, органів судової гілки влади, спрямовану на забезпечення панування закону, охоронюваних ними

інтересів, цінностей, усунення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень, відповідальність за які передбачена ст. 173² КУпАП, та кримінальних правопорушень, відповідальність за які передбачена ст. 126¹ КК, захист постраждалих осіб від протиправних посягань; обґрунтування критеріїв, що визначають суб'єктів протидії домашньому насильству, а саме: адміністративно-правовий статус та коло повноважень, що належать до їх компетенції; систематизація законодавства, що передбачає застосування спеціальних заходів протидії домашньому насильству в адміністративному регулюванні, за предметною та суб'єктною підсистемами.

І хоча зазначені вище позиції автора не беззаперечні, оскільки деякі потребують уточнення або подальшої розробки, про що буде вказано, вони мають право на існування й спонукають до дискусії.

Викладені у вступі та розділах основної частини роботи положення, які стосуються постановки проблеми в цілому, окремих її аспектів, переконують в тому, що відповідні питання є теоретично і практично важливими, до кінця не розробленими в науці і перспективними для дослідження.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки, пропозиції та рекомендації мають прикладний характер, впроваджені та використовуються в:

– *законотворчій роботі* – 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* – для 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).

Результати дисертації пройшли належну **апробацію**. 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.

Науковий інтерес становлять, насамперед, положення праці, в яких дисертант:

– вказує, що поняття протидії домашньому насильству не обмежується лише застосуванням, використанням заходів, що є нормативно закріпленими, для

нейтралізації дій кривдника, належного розслідування фактів домашнього насильства. Воно охоплює захист особи, яка постраждала від домашнього насильства, відшкодування їй моральної і матеріальної шкоди (стор. 33);

– стверджує, що методи збирання, обробки, аналізу та інтерпретації емпіричних даних, що застосовуються в адміністративно-правових дослідженнях, нерозривно пов'язані з методами наукового пізнання практичної діяльності та водночас є дотичними до методів реалізації права. Всебічне вивчення предмета дослідження за таких умов забезпечується дослідженням практики праворозуміння та правокористування (стор. 48);

– вбачає, що адміністративно-правове застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству є складовим компонентом системи протидії домашньому насильству, що в умовах українського сьогодення потребує єдиного впорядкування теорії та практики. Одним із перших кроків за цим напрямом є розроблення понятійного апарату (стор. 81);

– зазначає, що адміністративні процедури винесення уповноваженими суб'єктами термінового заборонного припису стосовно кривдника, обмежувального припису стосовно кривдника, направлення кривдника на проходження програми для кривдників законодавчо орієнтовані на вчинення останнім власне кримінального, а не адміністративного правопорушення, що не задовольняє практичних завдань спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству, які їм відведені (стор. 109);

– стверджує, що складність виявлення природи психологічного домашнього насильства потребує у випадках повідомлення про вчинення домашнього насильства залучення до діагностики особи кривдника та особи жертви кваліфікованого працівника із спеціальними знаннями у галузі психології. Лише після проведення психологічного дослідження фахівцем остаточно може бути встановлено: чи є особа кривдником чи постраждалою особою (стор. 122-123);

– констатує, що наявність / відсутність моральної шкоди – це критерій ефективності застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому

насилъству, що перебуває в залежності від розміру матеріальної шкоди, сума якої для відшкодування в адміністративному судочинстві не повинна перевищувати двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (стор. 133);

– вказує, що нагальні заборонювальні приписи, закріплені Стамбульською конвенцією, імплементовані в українському законодавстві з додатковим розширенням ситуації небезпеки. Винесення термінового заборонного припису уповноваженими підрозділами Національної поліції може здійснюватися не лише в ситуації прямої загрози життю, а й здоров'ю (стор. 145).

Ці та інші позиції автора свідчать про теоретичну й практичну цінність дисертації та дає підстави позитивно оцінити наукову працю Горбач-Кудрі І. А.

Проте, позитивна оцінка рецензованої роботи в цілому та її окремих положень не виключає можливості і необхідності висловити окремі **зауваження** щодо позицій Горбач-Кудрі Іванни Анатоліївни, **які викликають сумніви чи потребують додаткової аргументації та звернути увагу на деякі недоліки й спірні положення**, що дають можливість вступити в дискусію з автором:

1. На стор. 33, 35 автор наводить власне тлумачення термінів «запобігання домашньому насилъству» та «протидія домашньому насилъству» з позиції герменевтичного, синергетичного та системно-структурного методів дослідження. Однак на стор. 36 автор зазначає, що диференціація за окремими терміносистемами здійснювалася на основі лише герменевтичного підходу.

2. На стор. 39 обґрунтовується позиція про доречність вживати термінологічне словосполучення «спеціальні заходи протидії домашньому насилъству». Однак далі у тексті роботи дисертант послуговується терміном «спеціальні заходи щодо протидії домашньому насилъству», термін «спеціальні заходи протидії домашньому насилъству» використовує лише на стор. 158 як пропозицію внести зміни до Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насилъству».

3. У підрозділі 2.1. «Суб'єкти, що уповноважені застосовувати спеціальні заходи щодо протидії домашньому насилъству» дисертант наводить декілька підходів до класифікації суб'єктів запобігання та протидії домашньому

насильству, визначає функції суб'єктів, в межах повноважень яких знаходиться застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству, проте не висловлює авторської позиції про необхідність виділення їх в окрему групу.

4. На стор. 111 вказується, що адміністративні процедури застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству повинні враховувати ризики не лише від фізичного домашнього насильства, але й інших форм домашнього насильства, зокрема психологічного та економічного. Водночас у дисертаційній роботі розмежування адміністративних процедур застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству має недиференційований характер.

5. У дисертації недостатньо уваги приділено винесенню обмежувального припису стосовно дитини у цивільному провадженні, де доказовою базою є матеріали адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 173² КУпАП.

6. На стор. 150 здобувач зазначає, що перелік кваліфікуючих ознак економічного домашнього насильства, закріплених у чинному законодавстві, має загальний характер. Водночас у підрозділі 3.2. «Шляхи удосконалення адміністративно-правового забезпечення застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству» відсутні пропозиції щодо конкретизації переліку цих ознак.

Проте, висловлені зауваження стосуються переважно дискусійних питань праці, або окремих недостатньо чітких формулювань, або ж тих загальнотеоретичних проблем, які не були спеціальним предметом вивчення. Вони є дискусійними за суттю та, врешті-решт, сприятимуть започаткуванню наукової дискусії протягом публічного захисту дисертації.

Автореферат дисертації Горбач-Кудрі І.А. ідентичний за змістом основних положень самої роботи.

Загальний висновок по дисертації. Оцінюючи роботу в цілому, можна констатувати, що її позитивні моменти переважають висловлені критичні зауваження.

Робота є кваліфікаційною науковою працею, виконаною автором особисто у вигляді спеціально підготовленого рукопису, містить науково обґрунтовані теоретичні результати й наукові положення, а також характеризується єдністю змісту, висновків і рекомендацій, сформульованих в ній.

На підставі викладеного вважаю, що за актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною значущістю здобутих результатів, а також за кількістю та обсягом публікацій, робота Горбач-Кудрі Івонни Анатоліївни «Адміністративно-правові засади застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству», відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.02.01 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**заступник директора Юридичного інституту
Київського національного економічного
університету імені Вадима Гетьмана,
доктор юридичних наук, професор**

Оксана КУЗЬМЕНКО



Кузьменко
О.О.
СН