

ВІДГУК

**офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора
Берлача Анатолія Івановича на дисертацію Білак Наталії Ігорівни
«Адміністративно-правові засади діяльності кримінально-виконавчої
системи України: доктринальні підходи розвитку», подану на здобуття
наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

1. Актуальність теми дисертації. Обрана тема дисертаційного дослідження «Адміністративно-правові засади діяльності кримінально-виконавчої системи України: доктринальні підходи розвитку» є, без перебільшення, надзвичайно актуальною та своєчасною. Зазначене зумовлено щонайменше двома ключовими факторами: процесом європейської інтеграції України та трансформаціями у сфері правового регулювання, що відбуваються в країні. Потреба в гармонізації національного законодавства з міжнародними та європейськими стандартами вимагає глибокого переосмислення адміністративно-правових засад функціонування кримінально-виконавчої системи. Успішна реформа кримінально-виконавчої системи України неможлива без її системного адміністративно-правового регулювання, яке має ґрунтуватися на принципах гуманізму, законності та забезпечення прав людини.

У цьому контексті особливого значення набуває необхідність фрагментарного дослідження адміністративно-правових засад, що слугують підґрунтям для функціонування кримінально-виконавчої системи та є ключовим інструментом у подоланні виявлених проблем, забезпечуючи послідовність реформ, уніфікацію законодавства, підвищення ефективності управління в кримінально-виконавчій сфері, а також баланс між необхідністю виконання покарань та дотриманням прав та свобод засуджених та осіб, узятих під варту.

Водночас невід'ємною складовою цього процесу є пошук науково обґрунтованих концепцій та теорій, здатних запропонувати оптимальні шляхи трансформації кримінально-виконавчої системи України у сучасну модель європейського зразка, допомагаючи формувати чітке бачення її майбутнього, розробляти інноваційні рішення та адаптувати найкращі міжнародні практики до українських реалій, включаючи реформування законодавства, вдосконалення управлінських процесів, підвищення

професійного рівня персоналу та активне залучення громадськості до контролю за діяльністю органів і установ виконання покарань.

З огляду на вищезазначене, обрана тема наукового дослідження є актуальною та зобов'язує до її глибшого аналізу та визначення специфіки адміністративно-правових засад діяльності кримінально-виконавчої системи України на рівні доктринальних підходів до її розвитку.

Дисертація виконана у межах п. 16 Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року (затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019), напряму 2 Національної економічної стратегії на період до 2030 року (затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 03 березня 2021 р. № 179), а також відповідно до тем наукових досліджень Одеського державного університету внутрішніх справ: загальноуніверситетської: «Пріоритетні напрями розвитку реформування правоохоронних органів в умовах розгортання демократичних процесів у державі» (реєстраційний номер 0123U103538); факультетів: підготовки фахівців для органів досудового розслідування «Забезпечення прав і свобод особи в умовах транзитивного суспільства: сучасний вимір» (реєстраційний номер 0123U103760); підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності «Забезпечення прав, свобод і інтересів людини в сучасних умовах адміністративно-правовими засобами» (реєстраційний номер 0123U103596), «Євроінтеграційні тенденції захисту приватних інтересів у правоохоронній діяльності» (реєстраційний номер 0123U103596).

2. Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у докторській дисертації, їх достовірність.

Аналіз змісту дисертації та реферату, висновків і рекомендацій свідчить, що наукова новизна дослідження має належний рівень обґрунтованості, що підтверджено значною кількістю проаналізованих здобувачем наукових праць, нормативно-правових актів, що висвітлюють особливості професійної компетентності публічних службовців.

Зазначене дозволяє констатувати, що ступінь обґрунтованості результатів дослідження Білак Наталії Ігорівни підтверджується: методологічною й теоретичною обґрунтованістю вихідних положень дослідження; системним аналізом теоретичного матеріалу; виявленням закономірностей та причинно-наслідкових зв'язків між елементами досліджуваної системи; широтою й різноманітністю теоретичної бази,

послідовністю і логічністю викладу матеріалу, відповідністю одержаних наукових результатів поставленій меті у роботі та основним завданням дослідження.

Обґрунтованість висунутих наукових положень підкріплюється глибоким аналізом та узагальненням теоретичного та практичного досвіду, залученими і опрацьованими офіційними аналітичними матеріалами і літературними джерелами з фахових питань.

Основні наукові положення, висновки і практичні рекомендації, викладені в дисертації, є достатньою мірою обґрунтованими, логічними і послідовними. Достовірність висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації забезпечена використанням наукової методології та застосуванням сучасних методів проведення досліджень.

3. Новизна і загальнонаціональне значення здобутих результатів.

Ознайомлення зі змістом дисертації, наукових публікацій та реферату дисертації дає підставу визначити основні наукові положення й висновки, що характеризуються науковою новизною і відображають особистий внесок автора, ступінь їх обґрунтованості та достовірності:

- проаналізовано стан дослідження діяльності кримінально-виконавчої системи України в умовах її трансформації у пенітенціарну систему, за результатами дослідження окреслено основні напрями наукових розвідок, що стосуються цієї проблематики. Сформульовано методологічні засади дослідження, що охоплюють сукупність загальнонаукових та спеціальних методів, наукових підходів, прийомів і процедур, у результаті чого вдалося отримати достовірні та науково обґрунтовані результати, висновки і пропозиції щодо адміністративно-правових засад діяльності кримінально-виконавчої системи України та її трансформації в пенітенціарну систему європейського зразка;

- представлено історіографію дослідження діяльності кримінально-виконавчої системи України у вигляді чотирьохетапної періодизації підпорядкування установ виконання покарань та слідчих ізоляторів: перший період (1991–1998 рр.) – підпорядкування Міністерству внутрішніх справ України; другий період (1998–2010 рр.) – Державному департаменту України з питань виконання покарань; третій період (2010–2016 рр.) – Державній пенітенціарній службі України; четвертий період (з 2016 року – дотепер) – Міністерству юстиції України;

- визначено ціннісно-орієнтовану складову механізму адміністративно-правового регулювання кримінально-виконавчої системи України як систему фундаментальних ідей, принципів, цілей, пріоритетів, які лежать в основі формування, застосування та інтерпретації адміністративно-правових норм, що регулюють діяльність кримінально-виконавчої системи України, відображаючи суспільні очікування, моральні і етичні засади, а також міжнародні зобов'язання держави щодо поводження з особами, які перебувають у місцях позбавлення волі;

- здійснено видову характеристику та порівняльний аналіз персоналу ДКВС України. Обґрунтовано, що правовий статус посадової та службової особи органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів набуватиме особа, яку профільним законодавством віднесено до «персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України». Визначено, що відмінність між різними категоріями працівників ДКВС України проявляється через: правовий статус, обсяг та характер повноважень, займану посаду, порядок прийняття на роботу, соціальні гарантії, процедуру проведення перевірок, виду дисциплінарної відповідальності, до якої може бути притягнуто особу. Встановлено, що особи рядового і начальницького наділені обсягом повноважень, пов'язаних з охороною та наглядом, у той час як державні службовці виконують адміністративні функції, а працівники за трудовим договором – допоміжні функції;

- констатовано, що відносини влади-підпорядкування в кримінально-виконавчій системі України є вертикальними (вони виникають між субпідрядними у правовому розумінні сторонами і виражають юридичну залежність однієї сторони від іншої). При цьому їм можуть бути притаманні субординаційні зв'язки, які впливають з характеру загального юридичного становища суб'єктів (тобто правосуб'єктності, правового статусу) – внаслідок чого формується визначення становища суб'єктів у стані влади і підпорядкування, окреслюються взаємозв'язки між суб'єктами права. Визначено, що для відносин влади-підпорядкування в кримінально-виконавчій системі України притаманним є імперативний метод впливу.

Дисертаційна робота Н.І. Білак містить нові, раніше не захищені наукові положення, а обґрунтовані результати у сукупності розв'язують актуальне наукове завдання, яке полягає у тому, що сформульовані у

дисертації висновки, узагальнення та пропозиції становлять науково-теоретичний і практичний інтерес та можуть бути використані у:

- *правотворчій діяльності* – для підготовки пропозицій щодо вдосконалення законодавства, яким урегульовано питання адміністративно-правової діяльності кримінально-виконавчої системи України, взаємодії з іншими державними органами та установами, органами місцевого самоврядування, громадськістю (акт про впровадження Громадської організації «Молодіжний центр розвитку» № 1509/24 від 15.09.2024 р.);

- *науково-дослідній сфері* – як основа для подальших наукових досліджень проблемних питань щодо адміністративно-правової діяльності кримінально-виконавчої системи України (акт про впровадження Одеського державного університету внутрішніх справ від 20.03.2025 р.);

- *правозастосовній діяльності* – для підготовки пропозицій щодо вдосконалення діяльності органів та установ ДКВС України, правоохоронних органів, суду, Державної міграційної служби України, митних та інших державних органів та органів місцевого самоврядування у процесі взаємодії; підвищення інституційної спроможності інституту громадськості та інших консультативно-дорадчих органів (акт про впровадження Профспілки працівників територіальних органів Міністерства юстиції України від 27.07.2024 р.);

- *навчальному процесі* – під час викладання студентам закладів вищої освіти дисциплін «Адміністративне право», «Кримінально-виконавче право», «Митне право», «Публічне право», «Правоохоронні та судові органи», «Трудове право»; при підготовці підрозділів підручників, навчальних посібників, методичних рекомендацій, статей та наукових повідомлень (акт про впровадження Одеського державного університету внутрішніх справ від 20.03.2025 р.).

4. Повнота викладення основних результатів дисертації в опублікованих наукових працях, зарахованих за темою дисертації.

Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднені на десяти науково-практичних конференціях, зокрема: «Державна політика забезпечення прав осіб, які перебувають в місцях позбавлення волі» (Харків, 2022), «Вплив інститутів громадянського суспільства на пенітенціарну систему» (Кропивницький, 2022), «Щодо актуальних проблем відбування кримінальних покарань в місцях несвободи

України» (Львів, 2022), «Проблеми функціонування територіальних органів виконання покарань» (Харків, 2023), «Щодо питання взаємодії спостережних комісій з органами ДКВС України» (Riga, 2024), «Проведення службових розслідувань в системі органів ДКВС України» (Riga, 2024), «Щодо питань примусового годування засуджених та осіб, узятих під варту: національне та міжнародне врегулювання» (Мюнхен, 2023), «Правове забезпечення трансформації діяльності Державної кримінально-виконавчої служби для відновлення України» (Київ, 2024), «Характеристика організаційно-штатної структури пенітенціарної служби України» (Львів, 2024), «Observance of guarantees of practice of law during visits to detention centres in Ukraine» (Riga, 2024). Основні наукові положення роботи, висновки та результати знайшли відображення у 35 наукових працях, з яких: 1 монографія, 19 статей опубліковані у вітчизняних виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, 4 статті у закордонних виданнях, у 10 тезах доповідей на науково-практичних конференціях, а також 1 в інших наукових працях, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації.

5. Оцінка змісту дисертації та її оформлення.

Аналіз змісту реферату дисертації та основних положень тексту дисертаційного дослідження Н.І. Білак засвідчив їх повну ідентичність в частині формулювання мети, об'єкту, предмету, завдань, положень новизни, висновків до розділів, загальних висновків. Загалом зміст реферату дисертації відтворює інформацію про методологію дослідження, способи аргументації положень, основні ідеї тексту дисертації, викладені стисло.

Дисертація та реферат дисертації оформлені відповідно до вимог «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 (зі змінами).

6. Відсутність порушень академічної доброчесності.

Аналіз дисертації та опублікованих праць Н.І. Білак не виявив фактів порушення академічної доброчесності, зокрема плагіату чи фальсифікацій. У дослідженні належним чином зазначено джерела при використанні ідей, тверджень і фактів; дотримано вимог законодавства про авторське право; представлено достовірні результати наукової діяльності; методики та джерела супроводжуються відповідними посиланнями.

7. Дискусійні питання та зауваження стосовно положень докторської дисертації.

Позитивно оцінюючи дисертаційну роботу в цілому, обґрунтованість її теоретико-методологічних положень, доречно зробити декілька зауважень і звернути увагу на дискусійні положення дисертаційної роботи.

1. Авторкою запропоновано градацію інституційної складової за організаційно-управлінськими зв'язками між суб'єктами в кримінально-виконавчій системі України на суб'єктів центрального, регіонального та локального рівнів, обґрунтовано, що така класифікація є доктринальною та застосовується залежно від спрямування наукового пошуку, особливо для елементів без прямих організаційно-управлінських зв'язків. Водночас, такий висновок про градацію є, по суті, загальновизнаним і використовується в багатьох сферах адміністративного права. Тому варто чітко обґрунтувати, в чому саме полягає новизна такої класифікації для кримінально-виконавчої системи України. Окрім цього, досить розмитим видається формулювання «особливо для елементів без прямих організаційно-управлінських зв'язків». В цьому контексті слід уточнити, які саме «елементи» маються на увазі і як до них застосовується зазначена класифікація.

2. У роботі авторка обґрунтовує, що типовими процедурами у механізмі адміністративно-правового регулювання кримінально-виконавчої системи України є: 1) прийняття управлінських рішень (порядок видачі наказів, розпоряджень, прийняття рішень адміністрацією установ); 2) застосування примусових заходів (порядок застосування фізичної сили, спеціальних засобів, зброї, накладення дисциплінарних стягнень); 3) реалізація прав засуджених (порядок надання побачень, отримання посилок/передач, користування телефоном, медичне забезпечення, подання скарг, участь у освітніх/виховних заходах); 4) взаємодія (порядок взаємодії органів ДКВС України з іншими державними органами (передача інформації правоохоронним органам, взаємодія з судами), органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями; 5) контроль та нагляд (порядок здійснення відомчого, прокурорського та громадського контролю). Водночас, видається, що авторка просто перераховує різні аспекти діяльності, не розкриваючи їхньої суті. Наприклад, пункт «взаємодія» є дуже широким і об'єднує різнопланові процеси. Було б доцільніше деталізувати, які саме типи взаємодії існують (наприклад, інформаційна, правова, оперативна), і як вони регулюються.

3. Авторкою окреслено проблематику, пов'язану із проходженням

служби в органах ДКВС України, зокрема відсутність спеціального законодавства, яким би врегульовувався в повній мірі статус працівника ДКВС України; неналежне матеріальне, житлове та соціально-правове забезпечення; незабезпечення форменим одягом необхідної кількості та якості; непрозорі підходи у питаннях призначення керівництва міжрегіональних управлінь, державних установ, керівників підпорядкованих установ та слідчих ізоляторів та ін. Дана проблематика є досить влучною та чіткою, але водночас робота би виграла за рахунок аналізу того, як саме виявлені проблеми впливають на механізм адміністративно-правового регулювання. Наприклад, як відсутність спеціального законодавства створює правові колізії, що ускладнюють управлінські процеси або як неналежне забезпечення впливає на якість виконання службових обов'язків та, як наслідок, на дотримання прав засуджених.

4. Серед висновків авторкою констатовано, що в Україні, як і в багатьох інших країнах, існують проблеми із забезпеченням прав засуджених та осіб, взятих під варту, поширеними серед яких є: переповнення місць позбавлення волі; недостатнє фінансування кримінально-виконавчої системи України; неналежні умови утримання осіб, узятих під варту; випадки жорстокого поводження з боку персоналу; недостатня урегульованість процедури примусового харчування засуджених та осіб, узятих під варту, що відмовляються від прийому їжі; проблеми з медичним забезпеченням; стигматизація осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі; потреба будівництва нових установ; відсутність належного обліку рецидиву; потреба у застосуванні альтернативних видів покарань та інші. Водночас, існує необхідність аналізу впливу цих проблем на загальну картину діяльності кримінально-виконавчої системи України. Наприклад, можливе уточнення формулювання «переповнення місць позбавлення волі», шляхом зазначення, що «переповнення місць позбавлення волі призводить до порушення адміністративних норм щодо площі утримання, унеможливорює ефективне застосування заходів заохочення та дисциплінарних стягнень, що, в свою чергу, руйнує механізм адміністративно-правового впливу».

Разом з тим, висловлені зауваження та рекомендації носять переважно дискусійний характер і не знижують загального позитивного враження від представленої дисертаційної роботи.

8. Загальний висновок.

Дисертація Білак Наталії Ігорівни на тему «Адміністративно-правові засади діяльності кримінально-виконавчої системи України: доктринальні підходи розвитку» є самостійним, завершеним дослідженням актуального наукового завдання. Дисертація виконана на високому теоретичному рівні, викладена науковою мовою, розділи дисертації пов'язані між собою структурою і змістовно, висновки ґрунтуються на результатах проведеного дослідження, які, в свою чергу, є достатньо аргументованими та доказовими.

Враховуючи актуальність, новизну, важливість одержаних наукових результатів, їх обґрунтованість і достовірність, а також практичну цінність сформульованих положень і висновків, можна стверджувати, що дисертаційна робота повністю відповідає вимогам Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 р. №1197 (за змінами), Вимогам до оформлення дисертації, затверджених наказом Міністерства освіти та науки України від 12 січня 2017 р. №40 (зі змінами) та іншим вимогам Міністерства освіти та науки України, а її авторка – Білак Наталія Ігорівна – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Завідувач кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України**



Анатолій БЕРЛАЧ

«15» серпня 2025 р.

Підпис Берлача А.І. засвідчую
проректор з наукової роботи
Ганна ТОЛСТАНОВА

