

## ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора  
Мосьондза Сергія Олександровича на дисертацію  
Циганка Сергія Васильовича «Адміністративно-правовий статус  
регіональної прокуратури в Україні», подану на здобуття наукового  
ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 –  
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

### *1. Актуальність теми дисертації*

Прокуратура України, як особливий орган державної влади, має специфічний адміністративно-правовий статус. У зв'язку з прийняттям законодавчих змін до спеціалізованого Закону України «Про прокуратуру», регіональна прокуратура набула нових повноважень, що суттєво впливають на особливості здійснення основних завдань та функцій прокуратури України.

Як влучно визначено здобувачем, без сумніву, у системі прокуратури України найбільший внесок у виконання її функцій і завдань здійснюють місцеві прокуратури. У свою чергу Генеральна прокуратура України організовує та координує діяльність усіх органів прокуратури з метою забезпечення ефективного виконання її функцій. Проте в гармонійній системі прокуратури України вагоме й невід'ємне місце відведено регіональній прокуратурі, яка є органом прокуратури вищого рівня щодо місцевих прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці. Компетенція регіональної прокуратури вже визначена, проте досі не розроблено механізму оптимального правового регулювання.

Таким чином, актуальність та своєчасність дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правовий статус регіональної прокуратури в Україні» повністю підтверджується прийняттям законодавчих змін щодо регламентації діяльності регіональної прокуратури, які позитивно впливають на розвиток європейських засад в системі прокуратури в Україні.

Актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, його новаторський характер підкреслює і зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, затвердженої Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006, Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, крім того, дисертація розглянута та схвалена координаційними бюро відділень Національної академії правових наук України (2016 р.).

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

Робота, запропонована Циганком Сергієм Васильовичем, характеризується системним підходом до предмету дослідження. Структурно дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Структура повністю відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором. Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується також критичним аналізом наявних літературних джерел юридичного спрямування з проблематики адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері прокуратури.

Високий ступінь вірогідності і наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено також використанням відповідних наукових методів. Так, при здійсненні наукового дослідження, здобувачем було використано значну сукупність методів наукових досліджень. Діалектичний метод надав можливість сформулювати положення наукової новизни («уперше»). Історичний метод допоміг виявити аспекти виникнення

адміністративної правосуб'єктності регіональних прокуратур. Широкого застосування набули логічні методи аналізу й синтезу, що використовувалися в більшості підрозділів дисертації для виявлення одиничних правових складових адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури і формування з них нових юридичних конструкцій. Системний підхід було використано під час розкриття правових меж адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури, адміністративної відповідальності та аналізу зарубіжного досвіду. Метод класифікації допоміг упорядкувати елементи адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури.

Висновки, зроблені у дисертації, зокрема пропозиції стосовно: історичних стадій виникнення правосуб'єктності регіональної прокуратури; професійного розвитку прокурорів регіональних прокуратур; вдосконалення законодавства про прокуратуру щодо посилення ефективності, компетентності та незалежності прокурорів регіональної прокуратури; адміністративної відповідальності у сфері діяльності регіональної прокуратури; компаративістичної характеристики досвіду країн-учасниць ЄС та України щодо визначення адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури тощо здатні суттєво поглибити та розширити зміст вітчизняної науки адміністративного права.

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

Положення дисертації ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора і матеріалах адміністративної та судової практики. Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що дисертація є першим комплексним монографічним дослідженням у вітчизняній правовій літературі, присвяченим аналізу адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури в Україні.

Автором вперше визначено, що обов'язок професійного розвитку прокурорів регіональних прокуратур є провідною складовою їх

адміністративно-правового статусу як виконання організаційно-правової підготовки та навчання, що забезпечується керівником регіональної прокуратури, а її порядок та умови, визначені законодавством, полягають у підвищенні рівня професійної освіти, розвитку правосвідомості та правової культури прокурорів регіональної та місцевої прокуратур, взаємодії з Генеральною прокуратурою України та прокуратурами країн-учасниць ЄС.

Здобувачем удосконалено поняття адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури, що на відміну від раніше сформованих визначає регіональну прокуратуру як невід'ємний елемент судової влади з деякими перехідними положеннями функцій виконавчої влади, що визначають її місце в системі органів правосуддя, адміністративну правосуб'єктність, адміністративні обов'язки, права, засади та підстави адміністративної (спеціальної дисциплінарної) відповідальності в аналізованій сфері.

Дисертантом у процесі вдосконалення законодавства про прокуратуру щодо посилення ефективності, компетентності та незалежності прокурорів регіональної прокуратури з одночасним посиленням їх адміністративної відповідальності за порушення прав учасників процесу на етапі попереднього слідства запропоновано доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 185-4-1 «Систематичне невиконання законних вимог і клопотань учасників кримінального провадження органами досудового слідства чи прокурорами під час досудового розслідування».

Заслужують уваги наукові положення щодо нормативного регулювання адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури в Україні, які полягають у визначенні елементів такого статусу на основі норм адміністративного права, зовнішнім виразом яких є ієрархічна система джерел адміністративного права, до складових яких, на відміну від раніше сформованих, віднесено загальноєвропейське законодавство, а також конституційні норми та ті, що встановлюються на основі спеціального закону, наказів Генеральної прокуратури та деяких інших підзаконних нормативно-правових актів.

Здобувачем здійснена компаративістична характеристика досвіду країн-учасниць ЄС та України щодо визначення адміністративно-правового статусу регіонального прокуратури, які, на відміну від раніше описаних, опираються, по-перше, виключно на законодавство країн-учасниць ЄС, по-друге, відхиляють будь-яку управлінську складову в цій сфері, розвиваючи позитивний досвід Великої Британії, Литви, Польщі, Федеративної республіки Німеччина, що потребує запозичень щодо наближення статусу прокурорів в Україні до адміністративно-правового статусу суддів.

Отже, у результаті здійсненого дисертаційного дослідження, автором сформовано низку висновків, рекомендацій і пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України в сфері діяльності регіональної прокуратури, які характеризуються єдністю змісту і свідчать про особистий внесок здобувача в науку.

#### *4. Наукова і практична цінність дисертації*

Аналіз змісту роботи свідчить про самостійне, завершене, аргументоване, комплексне дослідження і дозволяє констатувати його високий науково-теоретичний та прикладний рівень. Вдала структурна побудова дисертації доводить науково вивіреним та аргументованим підхід до вирішення визначених завдань і досягнення мети дослідження. Висунуті й обґрунтовані дисертантом положення та рекомендації мають значну наукову цінність, оскільки в дисертації пропонуються нові шляхи вирішення важливого загальнодержавного завдання, яке реалізується у сфері дії права та за допомогою права.

Основні положення дисертаційного дослідження обговорювалися під час роботи трьох науково-практичних конференцій, таким чином автор глибоко підійшов до аналізу обраної ним проблематики.

На високому доктринальному рівні визначене нормативне забезпечення адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури, що полягає у визначенні адміністративних обов'язків та суб'єктивних прав регіональної

прокуратури в сукупності з підставами та порядком виникнення їх адміністративної правосуб'єктності, а також адміністративною (спеціальною дисциплінарною) відповідальністю в аналізованій сфері на основі норм адміністративного права, зовнішнім вираженням яких є ієрархічна система джерел адміністративного права (с. 69).

Особливо ґрунтовно автором розкриті внутрішньо організаційні функції регіональної прокуратури, до яких здобувачем віднесено: організаційно-правова – стосовно організації адміністративної діяльності, управлінь (відділів) регіональної та відповідних місцевих прокуратур; кадрова – щодо відбору, призначення і звільнення з посад прокурорів регіональних і місцевих прокуратур, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності; навчальна – стосовно підвищення кваліфікації прокурорів; контрольна – щодо надання практичної допомоги навчального й методичного характеру місцевим прокуратурам (с. 72).

Здобувачем проаналізовані спеціальні адміністративні обов'язки прокурорів регіональної прокуратури, які впливають з їх безпосередніх завдань і функцій, до яких автором віднесено: державно-представницькі обов'язки прокурора; координаційні обов'язки прокурорів регіональних прокуратур щодо здійснення виконавчо-розпорядчої та методичної діяльності стосовно місцевих прокуратур; наглядові обов'язки прокурора, які поділяються на обов'язки здійснювати специфічний нагляд за органами державної влади у кримінальних провадженнях з метою забезпечення законних та якісних оперативно-розшукових дій і досудового слідства загалом; обов'язок здійснювати нагляд за дотриманням законності у сфері пенітенціарної системи (с. 128-129).

Автором здійснено компаративістичну характеристику досвіду країн-учасниць ЄС (Великої Британії, Данії, Естонії, Литви, Польщі, Франції, ФРН, Чехії) та України щодо визначення адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури як судової та виконавчої гілок влади, та доведено, що судовий правовий статус прокуратури Великої Британії, Литви, Польщі, ФРН має схожий із сучасним станом регіональної прокуратури України,

однак більш незалежний від виконавчої влади, а статус прокурорів у більшості випадків є близьким до статусу суддів (с. 176).

У висновках дисертації на основі теорії адміністративного права, законодавства, досягнень суб'єктів публічної адміністрації у сфері діяльності регіональної прокуратури здобувачем наведено нове розв'язання наукового завдання щодо розвитку засад та адміністративного інструментарію у сфері адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури в Україні й запропоновано низку висновків, пропозицій і рекомендацій.

Отже, дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, з використанням останніх досягнень науки адміністративного права. Усі сформовані в ньому положення й висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора.

### ***5. Практичне значення одержаних результатів***

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані у: науково-дослідній сфері – для подальшого теоретичного розроблення питань адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури в Україні; правотворчості – щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури України; правозастосовній діяльності – щодо покращення адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури в Україні; навчальному процесі – під час розроблення та викладання навчальних дисциплін «Актуальні проблеми теорії адміністративного права» та «Актуальні проблеми адміністративної відповідальності», у підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, конспектів лекцій.

Таким чином, дисертаційна робота є не лише має високий науково-теоретичний рівень, а також практичну цінність, про що свідчать відповідні акти впровадження.

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

Дисертаційне дослідження, як і будь яка наукова праця, містить певні спірні положення, які потребують додаткового уточнення.

1. На стор. 20 дисертації автор вживає категоріальне поняття «колонізація українських земель іноземними державами», що з наукової точки зору є невірним, так як категорію «колонізація» застосовують до земельних ділянок, які є незаселеними або малозаселеними. Більш науково виваженим було б використати поняття «окупація».

2. Автор в цілому у роботі прокуратуру України відносить до судової гілки влади, разом з тим неодноразово в роботі, зокрема на с. 26 зазначено, що юридична природа регіональної прокуратури визначається як змішана, в якій переплітаються функції судової та виконавчої влади. Зазначене вимагає уточнення.

3. Формулюючи висновок щодо функції регіональної прокуратури, дисертант визначає їх як пріоритетні напрямки її впливу на конкретно встановлені правовідносини, що потребує уточнення, ким, в якій формі і з яким змістом ці відносити реалізуються.

4. На стор. 59 дисертаційного дослідження здобувач аналізує ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, при цьому зазначає, що її основні засади має виконувати регіональна прокуратура, не наводячи при цьому приклади.

5. Автор пропонує нагальне прийняття проекту закону України «Про кримінальні проступки», проте з позицій вчених-адміністративістів такий підхід підлягає принциповій критиці.

6. Практика Європейського Суду з прав людини, як відомо, надзвичайно потужно впливає на формування та реформування законодавства країн, які визнали юрисдикцію суду. Не є у цьому плані виключенням і Україна. А раз так, то, на мій погляд, у роботі необхідно було приділити більше уваги аналізу рішень саме ЄСПЛ, оскільки саме вони є

одним з основних орієнтирів для розвитку національного законодавства про прокуратуру.

Проте, зазначені зауваження свідчать про різноплановість дослідження та не впливають на якість та наукову цінність дисертаційної роботи.

### **7. Висновки**

Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані у дисертації, докладно викладені в опублікованих автором наукових статтях, тезах доповідей на конференціях.

Дисертаційне дослідження за своєю актуальністю, новизною та обґрунтованістю одержаних результат відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567. Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог МОН України.

Підсумовуючи викладене, варто відзначити, що дисертаційне дослідження на тему «Адміністративно-правовий статус регіональної прокуратури в Україні» є самостійним, завершеним, комплексним монографічним дослідженням та має високий науково-теоретичний та прикладний рівень, а його автор – Циганок Сергій Васильович заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**

**проректор з навчальної та наукової роботи  
Університету сучасних знань  
доктор юридичних наук, професор**



**С. О. Мосьондз**