

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Безпалової Ольги Ігорівни на дисертацію **Рубана Андрія Геннадійовича**
«Адміністративно-правові засади здійснення прокуратурою
правоохоронної функції держави», подаву на здобуття наукового
 ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження

В Україні нині відбуваються реформи, що торкнулися всіх сфер життя суспільства. У зв'язку з цим система органів правопорядку та правоохоронних органів останнім часом перебуває в стані глибоких змін. Змінюється правова регламентація функціонування багатьох з них, що призводить до трансформації повноважень, компетенцій, статусів; утворюються принципово нові, діяльність яких повинна сформувати передумови для розвитку України як правової держави у якій забезпечується дотримання прав людини і громадянина, і кожен може відчувати себе захищеним. Не є виключенням і система органів прокуратури.

Оптимізація організаційної системи прокуратури України, зменшення кількості прокурорсько-слідчих працівників, призвели до тимчасового розбалансування взаємозв'язків, а обумовлені реформою функціональні обмеження роботи цього органу вимагають запровадження нової концепції його діяльності.

З огляду на це, пріоритетного значення набувають питання вироблення дієвих адміністративно-правових засад здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави.

Ефективність, результативність та законність функціонування українського правоохоронного механізму значним чином обумовлюється рівнем якості та ефективності роботи органів прокуратури, приведення правового підґрунтя їх діяльності до положень європейського законодавства.

Тривалий проміжок часу офіційно взяті на себе зобов'язання не були виконані з різних об'єктивних і суб'єктивних обставин, що викликало

відповідну реакцію з боку європейських партнерів. Ними напрацьовано та надано для виконання вітчизняній публічній владі масив рекомендацій та зауважень з питань побудови та функціонування сучасної системи прокуратури.

Відповідне дослідження спрямоване на систематизацію вітчизняних положень, які потребують відповідного перегляду та узгодження з правом Європейського Союзу. Поряд з цим першочерговим завданням постає удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури як суб'єктів забезпечення правоохоронної функції держави.

Зазначені обставини зумовлюють пошук подальших ефективних шляхів розвитку інституту прокуратури у нашій країні, ґрунтуючись на належних теоретико-правових напрацюваннях.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Необхідно наголосити, що положення, висновки і рекомендації, які містяться у дисертації, достатньою мірою науково обґрунтовані. Під час дослідження застосовано окремі методи, обрані автором з урахуванням специфіки визначеної мети, а також об'єкта і предмета дослідження.

Об'єкт та предмет дослідження не викликають суттєвих зауважень. Так, об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері забезпечення реалізації та охорони суспільних, публічних і приватних інтересів органами прокуратури України. Предметом – адміністративно-правові засади здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави.

Можна стверджувати, що реалізація визначених завдань дозволила авторові досягти мети дослідження, яка полягала у теоретико-правовій характеристиці здійснення органами прокуратури України правоохоронної функції держави, з'ясуванні особливостей реалізації найважливіших її напрямів, а також вироблення висновків, пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення вітчизняного законодавства в окресленій сфері, у тому числі з урахуванням відповідних міжнародних стандартів держав-членів ЄС.

Науковий апарат рецензованої дисертації та її автореферату є достатньо високим, матеріал викладений чітко, логічно, послідовно, доступно і юридично грамотно. Позиції, які відстоює автор, ґрунтуються на наявних досягненнях сучасного адміністративного права, положеннях суміжних дисциплін. Свої думки, висновки, пропозиції дисертант підтверджує фактами, критичним аналізом чинного законодавства, а також висловлених позицій провідних фахівців даної галузі. Доволі великою за обсягом та широкою є емпірична база дослідження, яку складають чинне, ретроспективне та перспективне законодавство України і зарубіжних країн, наукові праці з філософії права, теорії держави та права, теорії управління, конституційного, адміністративного права та процесу, юридичної публіцистики. Автор використав достатню кількість літературних та нормативних джерел (286 найменувань) та творчо підійшов до їх опрацювання.

Фактичний матеріал не лише репрезентативний із позицій широти охоплення об'єкта дослідження, але й адекватно опрацьований на сучасному науковому рівні.

Характерним є те, що більшість положень, висновків і практичних рекомендацій, сформульованих у дослідженні (с. 204-208), належним чином обґрунтована й апробована.

Основні результати дослідження досить повно викладені у 13 публікаціях, з них: 5 – статей у наукових фахових виданнях України, 2 – публікацій у зарубіжних виданнях, 6 – тезах доповідей. Важливим аспектом проведеної дисертантом роботи є апробація результатів наукового пошуку. Автор давно і плідно бере участь у різноманітних наукових та науково-практичних конференціях, симпозіумах, семінарах як на національному, так і міжнародному рівнях. Результати рецензованого дисертаційного дослідження було реалізовано в правоохоронній діяльності та навчальному процесі.

Слід відзначити, що зміст тексту дисертації відповідає змістові

опублікованих наукових праць за темою дослідження, а також наведеній загальній характеристиці роботи та викладенню її основного змісту і висновків у авторефераті. Констатуємо їх ідентичність. Структура дисертації побудована згідно з логікою викладення матеріалу, робота завершується чітко сформульованими висновками. Зміст та оформлення дисертаційного дослідження, а також списку використаних літературних та нормативних джерел відповідає встановленим вимогам.

Отже, обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, визначається обсягом та достовірністю використаних автором наукових джерел.

Наукова новизна та достовірність результатів досліджень

Оцінюючи новизну основних положень дисертації, слід зауважити, що структура роботи, перелік і зміст розглянутих питань свідчать і про новизну дисертаційного дослідження. Дисертація є одним із перших в Україні комплексних монографічних досліджень, в якому вирішується проблема присвячена питанням адміністративно-правового забезпечення прокуратурою правоохоронної функції держави.

Можна підтримати більшість положень наукової новизни дисертаційної роботи А.Г.Рубана. Перш за все привертає увагу обґрунтування терміна *«правоохоронна функція держави»* як самостійного напрямку діяльності держави, спрямованого на вирішення основних завдань із забезпечення охорони основ конституційного ладу, національної безпеки та державного суверенітету, захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, зміцнення законності і правопорядку, що реалізується за допомогою юридичних засобів та методів уповноваженими на те суб'єктами (с. 37).

Певною науковою новизною відзначається формулювання та введення в науковий обіг поняття *адміністративна діяльність органів прокуратури України* як врегульовану нормами адміністративного права державно-владну, виконавчо-розпорядчу діяльність, пов'язану з практичним здійсненням

заходів, спрямованих на безпосередню реалізацію правоохоронної функції держави та впорядкування внутрішньоорганізаційних та зовнішньоорганізаційних відносин у вказаному напрямі. (с. 45).

Слід акцентувати на запропонованій автором періодизації становлення нормативно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури, яка включає наступні періоди: перший період, що охоплює два історичні етапи: зі стародавніх часів до 1577 р.; 1578 р. – 1721 р.; другий період, що охоплює три історичні етапи: 1722 р. – 1774 р.; 1775 р. – 1865 р.; 1866 р. – 1916 р.; третій період, що охоплює п'ять історичних етапів: 1917 р. – 1920 р.; 1921 р. – 1936 р.; 1937 р. – 1954 р.; 1955 р. – 1978 р.; 1979 р. – 1990 р.; четвертий період, що охоплює три історичні етапи: 1991 р. – 1995 р.; 1996 р. – 2013 р.; 2014 р. й до сьогодні. (с. 74-75).

Слушною є думка дисертанта щодо вдосконалення основних понять та категорій «функції держави», «стратегічна функція держави», «правоохоронна функція держави», «адміністративна діяльність органів прокуратури», які визначені в межах першого розділу дисертаційного дослідження (с.28-78).

Викликає інтерес запропонований автором перелік основних видів адміністративних процедур кадрової роботи в органах прокуратури, до яких слід віднести: процедури добору та призначення на посаду прокурора або державних службовців; процедури переміщення по службі в органах прокуратури; процедури переведення прокурора на посаду до іншого органу прокуратури; процедури підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів органів прокуратури; процедури звільнення прокурора або державного службовця з посади (с. 99-120).

Логічним синтезом наведених дисертантом положень стала їхня верифікація на практиці. У цьому контексті заслуговують на схвалення запропоновані автором зміни до чинного законодавства, зокрема, до закону України «Про прокуратуру» та низки підзаконних нормативно-правових актів, а саме Положення про організацію кадрової роботи в органах

прокуратури, затвердженого Наказом Генеральної прокуратури України від 18.12.2017 №351; Порядку проходження кандидатами на посаду прокурора спеціальної підготовки та методики її оцінювання, навчального плану спеціальної підготовки, затвердженого Рішенням КДКП від 13.09.2017 № 25дк-17 тощо.

На мою думку, слушним є погляд автора на визначення поняття *«адміністративні акти органів прокуратури»* – це прийняті з дотриманням встановленої адміністративної процедури підзаконні, обов'язкові для виконання, офіційні рішення, які є формою здійснення внутрішньої та зовнішньої адміністративної діяльності органів прокуратури і спрямовані на розв'язання питань, пов'язаних з реалізацією правоохоронної функції держави (с. 127).

Можна підтримати позицію дисертанта щодо необхідності виокремлення ознак адміністративних актів органів прокуратури: 1) індивідуальна визначеність; 2) є формою здійснення внутрішньої та зовнішньої адміністративної діяльності; 3) офіційність; 4) підзаконний характер; 5) публічний характер, обумовлений тим, що суб'єктом видання є державний орган, діяльність якого спрямована на задоволення публічного інтересу, зокрема щодо захисту прав і свобод людини та громадянина, забезпечення законності і правопорядку; 6) приймаються і здійснюються в юридично-врегульованому процедурно-процесуальному порядку (с. 131).

Дисертація написана українською мовою, стиль написання відрізняється об'єктивністю викладення матеріалу, логічністю і не викликає зауважень. Дисертант викладає матеріал згідно із вимогами до наукових праць, що подаються до друку, а також виявляє високу культуру у використанні цитат. Структура і зміст роботи свідчать про цілісність дослідження. Робота завершується сформульованими висновками, пропозиціями щодо вдосконалення чинного законодавства України.

Автореферат дисертації за своїм змістом відповідає основним положенням дисертації. Публікації автора достатньо повно відображають зміст дисертації.

У дисертації визначено нові підходи до вирішення нагальних питань у діяльності органів публічної влади та висвітлено низку актуальних і важливих положень, які обумовлюють достовірність та наукову новизну наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Наукова і практична цінність дисертації

Викладені в дисертації теоретичні положення, узагальнення і пропозиції мають як загальнотеоретичне, так і спеціально галузеве значення для адміністративного права та процесу. Зокрема, результати дослідження можуть бути використані та використовуються: науково-дослідній роботі – для подальшої розробки теоретико-правових проблем адміністративно-правового регулювання здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави; нормотворчості – для вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері діяльності органів прокуратури та їх взаємодії з іншими суб'єктами публічної адміністрації; правозастосуванні – для вдосконалення практики реалізації органами прокуратури, її посадовими особами правоохоронної функції держави; навчальному процесі – при розробці навчально-методичного забезпечення і викладанні навчальних дисциплін «Судові та правоохоронні органи», «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність».

Усі зазначені напрацювання підтверджуються відповідними актами впровадження та листами.

Положення, які викладені в дисертації та виносяться на захист, розроблені автором особисто. Наукові ідеї та розробки, що належать співавторам опублікованих робіт, у дисертації не використовуються. Висновки та положення дисертації мають повністю самостійний характер.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Поряд із вищезазначеним, у дисертаційному дослідженні присутні дискусійні та недостатньо аргументовані положення, неточності, серед яких наступні:

1. У підрозділі 1.1. дисертаційного дослідження обґрунтовується, що адміністративна діяльність органів прокуратури України – це врегульована нормами адміністративного права державно-владна, виконавчо-розпорядча діяльність, пов'язана з практичним здійсненням заходів, спрямованих на безпосередню реалізацію правоохоронної функції держави та впорядкування внутрішньоорганізаційних та зовнішньоорганізаційних відносин у вказаному напрямі. Водночас у підрозділі 2.1. автор знову повертається до формулювання поняття «адміністративна діяльність прокуратури», яке у певній мірі різниться від наведеної дефініції. Отже, важливим виглядає з'ясування остаточної позиції дисертанта щодо правової сутності та визначення поняття адміністративної діяльності прокуратури у нашій країні.

2. Дисертантом запропоновано авторське бачення правоохоронної функції органів прокуратури як основного напрямку діяльності та визначено основні ознаки їхньої адміністративної діяльності, серед яких: врегульована переважно нормами адміністративного права; є підзаконною; має державно-владний характер; має виконавчо-розпорядчий характер; складається з двох елементів: внутрішньої і зовнішньої адміністративної діяльності органів прокуратури; наділення необхідним обсягом адміністративно-правових повноважень примусового характеру; широкий спектр правовідносин, які є об'єктом правоохоронної діяльності органів прокуратури. Разом із тим, не надано роз'яснення щодо сутності та змісту двох останніх зі вказаних ознак адміністративної діяльності органів прокуратури.

3. Дискусійною видається позиція автора на рахунок ухвалення Стратегії реформування органів прокуратури на 2018-2021 роки, де акцент доцільно зробити на нереалізованих завданнях з реформування прокуратури за минулі роки. На сьогодні вже реалізуються положення Стратегії

реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, затвердженої указом Президента України від 20.05.2015 № 276/2015, де окреслено основні напрями та етапи реформування вітчизняної системи органів прокуратури.

4. У дисертації прослідковується недостатня кількість та загальний характер посилань на зарубіжних вчених країн ЄС у сфері висвітлення адміністративно-правових засад здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави. Більш ретельний аналіз положень зазначених праць дав би змогу здобувачеві у теоретичному плані більш аргументовано викласти свої позиції.

5. Окрема увага автора дисертаційного дослідження присвячена підходам щодо визначення поняття, характерних ознак і класифікації адміністративних актів органів прокуратури; проаналізовано специфіку розробки і прийняття органами прокуратури адміністративних актів безпосередньо під час здійснення ними внутрішньої та зовнішньої адміністративної діяльності як основи реалізації правоохоронної функції держави. Вважаємо, що в цілому дисертація лише виграла, якби автором було належним чином охарактеризовано особливості адміністративних актів прокуратури з точки зору їх належності до категорії управлінських рішень.

6. Надається певна аргументація, що адміністративно-правовий механізм забезпечення спільної діяльності прокуратури з іншими правоохоронними органами закладено у положення загальних і спеціальних нормативних актів. Документи загального характеру стосуються питань організації запобігання та боротьби зі злочинністю певними суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, де прокуратурі відводиться роль координатора таких дій. У той же час, окремі форми відповідної координації залишилися поза увагою дисертанта, серед яких: утворення спільних слідчо-оперативних груп для розкриття і розслідування окремих злочинів; спільні виїзди до регіонів для проведення узгоджених заходів, перевірок і надання допомоги на місцях.

Утім, зазначені зауваження не знижують наукової цінності та загального позитивного враження від наукової праці, а дискусійність низки її положень свідчить про складність досліджуваної проблеми, наявність у автора власних думок щодо концептуальних положень дослідження та певну наукову зрілість.

Висновок

Дисертація є самостійним доробком автора, посилання на наукові праці оформлені належно. Наукові статті, опубліковані за темою дисертаційного дослідження у фахових виданнях, свідчать про якість проведеної роботи, базуються на особистих поглядах та результатах праці дисертанта.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог Міністерством освіти та науки України.

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що дисертація «Адміністративно-правові засади здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави» містить наукові положення, сукупність яких у практично-прикладному аспекті забезпечує підвищення ефективності діяльності органів прокуратури України.

Дисертація відповідає паспорту спеціальності, вимогам, що висуваються до кандидатської дисертації МОН України, Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Рубан Андрій Геннадійович – заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:
доктор юридичних наук, професор



О. І. Безпалова