

## ВІДГУК

офіційного опонента – кандидата юридичних наук Трофімцова Владислава Анатолійовича на дисертаційне дослідження Рубана Андрія Геннадійовича на тему «Адміністративно-правові засади здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

### Актуальність тем дисертації

Подальша побудова демократичної правової соціальної держави, розвиток громадянського суспільства вимагають упровадження нових концептуальних засад діяльності органів публічної влади, серед яких провідне місце посідають правоохоронні органи.

Система правоохоронних органів останнім часом зазнає суттєвих змін. Змінюється правова регламентація функціонування багатьох із них, що призводить до трансформації повноважень, компетенцій, статусів; утворюються принципово нові, діяльність яких повинна сформувати передумови для розвитку України як правової держави.

Не становлять винятку в цьому аспекті й органи прокуратури України, які є активним учасником втілення у життя правової політики держави, що реалізується на основі принципів верховенства права і законності. Важлива роль органів прокуратури полягає в захисті прав та свобод людини і громадянина у поєднанні із захистом інтересів держави та забезпеченні її функцій.

З метою реалізації зазначених положень наша країна подала заявку на вступ до Ради Європи, що передбачає виконання низки зобов'язань, спрямованих на реформування сучасної системи прокуратури. З огляду на це, у положеннях резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 04.10.2010 № 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні» висловлено занепокоєння щодо невиконання певних умов, необхідних для належної правової інтеграції до СС, насамперед щодо

позбавлення повноважень зі здійснення прокуратурою загального нагляду за законністю, що суперечить європейським правовим традиціям.

На виконання зазначених умов протягом декількох останніх років було розроблено необхідні документи та в цілому виконано відповідні зобов'язання, найбільш суттєвим з яких стало прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014.

Окрім того, розуміння необхідності удосконалення правоохоронної системи відобразилося в концептуальних нормативно-правових актах, що окреслюють шляхи її подальшого розвитку. Водночас до сьогодні відсутні чіткі напрями подальшого реформування в окресленій сфері.

Усе зазначене в комплексі обумовлює пошук подальших ефективних шляхів розвитку інституту прокуратури у нашій країні, ґрунтуючись на належних теоретико-правових напрацюваннях.

Дисертаційне дослідження А.Г.Рубан є актуальним як з позицій правової науки, так і з погляду практичної діяльності, спрямованої на удосконалення чинної нормативно-правової бази, яка, у свою чергу, повинна базуватися засадах верховенства права.

Дисертаційне дослідження є фактично першою в сучасній адміністративно-правовій науці спробою ґрунтовно та фундаментально проаналізувати адміністративно-правові засади здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави. Як свідчить зміст дисертації, основоположною базою дослідження стали праці із загальної проблематики адміністративного права і процесу, інформаційного та фінансового права.

Отже, актуальність дослідження А.Г.Рубана зумовлена відсутністю комплексних монографічних наукових праць із досліджуваної проблематики в науці адміністративного права, необхідністю реформування чинного законодавства у цій сфері та активізацією законопроектної роботи.

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

Основні наукові положення, висновки і рекомендації, викладені у

позбавлення повноважень зі здійснення прокуратурою загального нагляду за законністю, що суперечить європейським правовим традиціям.

На виконання зазначених умов протягом декількох останніх років було розроблено необхідні документи та в цілому виконано відповідні зобов'язання, найбільш суттєвим з яких стало прийняття Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014.

Окрім того, розуміння необхідності удосконалення правоохоронної системи відобразилося в концептуальних нормативно-правових актах, що окреслюють шляхи її подальшого розвитку. Водночас до сьогодні відсутні чіткі напрями подальшого реформування в окресленій сфері.

Усе зазначене в комплексі обумовлює пошук подальших ефективних шляхів розвитку інституту прокуратури у нашій країні, ґрунтуючись на належних теоретико-правових напрацюваннях.

Дисертаційне дослідження А.Г.Рубан є актуальним як з позицій правової науки, так і з погляду практичної діяльності, спрямованої на удосконалення чинної нормативно-правової бази, яка, у свою чергу, повинна базуватися засадах верховенства права.

Дисертаційне дослідження є фактично першою в сучасній адміністративно-правовій науці спробою ґрунтовно та фундаментально проаналізувати адміністративно-правові засади здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави. Як свідчить зміст дисертації, основоположною базою дослідження стали праці із загальної проблематики адміністративного права і процесу, інформаційного та фінансового права.

Отже, актуальність дослідження А.Г.Рубана зумовлена відсутністю комплексних монографічних наукових праць із досліджуваної проблематики в науці адміністративного права, необхідністю реформування чинного законодавства у цій сфері та активізацією законопроектної роботи.

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

Основні наукові положення, висновки і рекомендації, викладені у

дисертації, є теоретично обґрунтованими, що забезпечується застосуванням раціональної сукупності сучасних загальнофілософських, загальнонаукових та спеціальних методів і принципів наукового пізнання. Її зміст складається із вступу, трьох розділів, які поєднують дев'ять підрозділів, висновків, додатків та списку використаних джерел. Структура повністю відповідає меті і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі питання, визначені автором.

У вступі здійснено обґрунтування теми дослідження; акцентовано на ключових позиціях, які свідчать про актуальність теми, її зв'язок з відповідними науковими програмами, планами і темами; визначено мету та завдання, об'єкт, предмет дослідження; визначено методи дослідження; окреслено нормативну та емпіричну основу дисертаційного дослідження; доведено наукові позиції, що складають наукову новизну представленого дослідження; наведено практичне значення отриманих результатів, дані про апробацію матеріалів дисертації; наведено структуру та обсяг дослідження.

У першому розділі досліджено сутність та особливості здійснення адміністративної діяльності органами прокуратури під час реалізації правоохоронної функції держави. Проаналізовано низку ключових нормативно-правових актів Комітету Міністрів і Парламентської Ради Європи, Консультативної ради європейських прокурорів з питань діяльності прокуратури як підґрунтя подальшого розвитку функціонування відповідної вітчизняної правоохоронної державної інстанції. Визначено чотири періоди, які характеризують правозастосовну практику органів прокуратури щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина у нашій країні.

Другий розділ присвячено аналізу змісту мети, завдань та функцій прокуратури як органу публічної влади, уповноваженого здійснювати правоохоронну функцію держави. З урахуванням системи та функцій органів прокуратури їх завдання запропоновано поділяти на три групи: загальні, до

яких належить ті завдання, які покладаються на всіх прокурорів, а також інших посадових осіб, що працюють в органах прокуратури; спеціальні або функціональні, до яких належать окремі завдання, які прокурор уповноважений виконувати під час реалізації конкретної функції прокуратури; особливі, до яких належать завдання військових прокуратур та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Визначено основні види та етапи адміністративних процедур кадрової роботи в органах прокуратури. Окреслено підхід 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.

Третій розділ присвячено питанням взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, їхнього інформаційно-правового забезпечення, а також запобігання корупційним правопорушенням цією правоохоронною державною інстанцією.

Обрана структура дозволила авторів повною мірою дослідити предмет дисертаційної роботи та реалізувати авторський творчий задум, спрямований на визначення адміністративно-правових засад здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави.

Винесені на захист положення характеризують роботу як комплексне дисертаційне дослідження, присвячене вивченню адміністративно-правових засад здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави.

Безсумнівною перевагою роботи є використання великого обсягу нормативно-правових актів, як законодавчих, так і підзаконних, загальнотеоретичних наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених, розробок фахівців у галузі теорії права, адміністративного та інформаційного права, статистичних матеріалів щодо діяльності органів публічної влади, а також результатів соціологічних досліджень і опитувань.

### Достовірність і наукова новизна одержаних результатів

Положення дисертації ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора. Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших в Україні монографічних досліджень, присвячених питанням адміністративно-правового забезпечення прокуратурою правоохоронної функції держави. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень, висновків та пропозицій.

У процесі дослідження дисертант опрацював значну кількість літературних джерел комплексного та монографічного характеру, автори яких є фахівцями у галузі адміністративного, інформаційного, фінансового права та інших галузевих правових наук, відповідне законодавство і практику його застосування. Завдяки цьому автор послідовно, системно і конструктивно проаналізував важливі теоретичні питання, що розкривають зміст теми дослідження, відзначив методологічне значення різних поглядів учених на адміністративно-правові засади діяльності органів прокуратури щодо реалізації правоохоронної функції держави.

Особливої цінності робота набуває завдяки здійсненню аналізу адміністративно-правових засад діяльності органів прокуратури щодо реалізації правоохоронної функції держави, на основі якого запропоновано внесення змін до чинного законодавства, зокрема до Закону України «Про прокуратуру» (с.87, 106, 172, 201-202 та ін.). На окрему увагу заслуговує сформульоване авторське визначення *адміністративної діяльності органів прокуратури України* як врегульованої нормами адміністративного права державно-владної, виконавчо-розпорядчої діяльності, пов'язаної з практичним здійсненням заходів, спрямованих на безпосередню реалізацію правоохоронної функції держави, а також впорядкування внутрішньоорганізаційних та зовнішньоорганізаційних відносин у визначеному напрямі (с. 45).

Слід констатувати, що достовірність отриманих результатів і обґрунтованість сформульованих пропозицій визначається правильно обраним методологічним підходом до проведеного дослідження, всебічним використанням наукового та емпіричного матеріалу.

Оцінюючи новизну отриманих результатів, слід зауважити, що вона визначається насамперед тим, що в межах єдиного комплексного дослідження зроблено спробу удосконалити адміністративно-правове регулювання взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави шляхом здійснення певних першочергових законодавчих кроків, а саме: 1) внесення певних змін і доповнень до ст.ст. 3, 25 Закону України «Про прокуратуру», доповнень ст. 24-1, ст. 24-2, передбачивши конкретні суб'єкти взаємодії, види, напрями та форми узгоджених заходів з органами публічної влади; 2) узгодження між собою положень аналізованих у цьому підрозділі дисертації адміністративно-правових актів з питань взаємодії прокуратури з іншими правоохоронними інституціями; 3) розробка та затвердження порядку і методичних рекомендацій взаємодії органів прокуратури із зазначеними суб'єктами (с. 172).

До позитивних моментів дисертаційного дослідження необхідно віднести визначені автором критерії класифікації адміністративних актів органів прокуратури, серед яких ключовим є критерій їх поділу залежно від напрямів діяльності, відповідно до якого слід виділяти: зовнішні та внутрішні адміністративні акти, які приймаються під час реалізації правоохоронної функції держави (с. 148).

Заслуговує на увагу і погляд дисертанта щодо поняття адміністративної процедури кадрової роботи в органах прокуратури, яку слід трактувати як сукупність конкретно визначених процедурних дій уповноважених працівників кадрової служби, що здійснюють свою діяльність у встановленому законодавством порядку з метою захисту прав і свобод громадянина та держави, результатом яких є винесення відповідного рішення

та/або прийняття адміністративного акта (підрозділ 2.2.).

Обґрунтованою є пропозиція щодо основних видів адміністративних процедур кадрової роботи в органах прокуратури, до яких слід відносити: 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 (підрозділ 2.2.).

Окрему увагу дисертант приділяє обґрунтуванню та віднесенню адміністративних актів органів прокуратури до системи адміністративних актів органів публічної адміністрації, що зумовлено спрямованістю адміністративної діяльності органів прокуратури на задоволення публічного інтересу, яка безпосередньо пов'язана з реалізацією правоохоронної функції та здійснюється за допомогою визначених державою форм і методів (с. 143).

Акцентується увага на тому, що основна роль інформаційно-правового забезпечення діяльності прокуратури полягає у створенні на нормотворчому та правозастосовному рівні належних умов опрацювання інформаційними ресурсами на всіх доступних носіях, у тому числі вербальної, документованої та електронної форми, з метою уможливлення дієвого виконання покладених на ці органи влади сукупності завдань та реалізації відповідних функцій (с. 186).

Визначено, що особливість запобігання корупційним правопорушенням з боку державних службовців Спеціалізованої антикорупційної прокуратури полягає у тому, що вона реалізує свої повноваження не з метою первинного виявлення та документування відповідних діянь у різних сферах суспільного життя, а насамперед з метою максимального нівелювання негативного впливу корупції та притягнення винних осіб до відповідальності під час реалізації покладених на органи прокуратури завдань у наступних сферах (с. 198).

У дисертації вперше доведено, що реалізація правоохоронної функції органів прокуратури є основним напрямом її діяльності, та включає такі складові, як: адміністративна, оперативно-розшукова, кримінально-процесуальна, досудового розслідування, підтримання державного обвинувачення в суді. Особливе місце серед них посідає така складова правоохоронної функції, як адміністративна діяльність. Доведено, що адміністративна діяльність органів прокуратури – 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 визначеному напрямі (підрозділ 1.1.). Сформульовані конкретні пропозиції щодо внесення змін і доповнень до чинного адміністративного законодавства, зокрема до відомчих нормативно-правових актів, що регламентують діяльність органів прокуратури.

З урахуванням викладеного, можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до вирішення визначеної мети та поставлених завдань, так і в запропонованому вирішенні наукової проблеми.

Варто підтримати здобувача у його спробі визначити наукове розуміння подальшого визначення та розкриття видів взаємодії органів прокуратури з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, серед яких: стратегічна взаємодія; тактична взаємодія; інформаційно-аналітична взаємодія (підрозділ 3.1).

Дисертація містить низку інших напрацювань теоретичного та практичного характеру, які є своєчасними і можуть бути використані науковцями та практичними працівниками для подальшого удосконалення діяльності органів прокуратури під час реалізації правоохоронної функції держави.

### **Наукова і практична цінність дисертації**

Наукове та практичне значення роботи полягає у тому, що

сформульовані у дисертаційному дослідженні теоретичні положення, висновки та пропозиції можуть бути використані: у 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».

Зазначені пропозиції впроваджені в діяльність органів прокуратури, вищих навчальних закладів, що підтверджується відповідними актами впровадження.

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

Поряд із зазначеним, у дисертаційному дослідженні є спірні та дискусійні положення, недостатньо аргументовані положення, неточності, зокрема:

1. У дисертаційному дослідженні зроблено висновок, що основними напрямками адміністративної діяльності прокуратури як органу публічної влади, на який покладено здійснення правоохоронної функції держави, є низка спрямувань, у тому числі: підтримання обвинувачення та представництва суспільних інтересів у межах адміністративного судочинства; координація правоохоронної діяльності з іншими правоохоронними органами; діяльність органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції; діяльність органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей; діяльність органів прокуратури України з особистого прийому, розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації; діяльність, пов'язана з організацією внутрішньої роботи в

органах прокуратури. Вважасмо, що такий перелік певною мірою є умовним і неповним, оскільки до нього не включено такі напрями відповідної діяльності, як, наприклад, здійснення прокурорського нагляду за виконанням законів під час провадження у справах про адміністративні правопорушення, діяльність органів прокуратури щодо захисту прав і свобод різної категорії малозахисених верств населення.

2. У дисертації бракує науково-методологічного інструментарію стосовно формулювання ключових і базових дефініцій та категорій дослідження, адже дисертант здебільшого спирається на власні наукові пошуки у межах уже існуючих термінів. Патомість бракує методів лінгвістики, за допомогою яких можна наблизитися до формування уніфікованого тезаурусу понять щодо адміністративної діяльності органів прокуратури.

3. Дисертант обґрунтовує, що інформаційно-правове забезпечення діяльності прокуратури передбачає створення належних умов оперування інформаційними ресурсами на всіх допустимих носіях, у тому числі вербальної, документованої та електронної форм, з метою уможливлення дієвого виконання покладених на ці органи державної влади сукупності завдань та реалізації відповідних функцій. На наш погляд, у цьому сенсі бракує наведених прикладів практичної реалізації запропонованої автором тези, що коли інформація є головним об'єктом, з приводу якого виникають відповідні управлінські правовідносини прокуратури з іншими суб'єктами реалізації правоохоронної функції держави, то слід вести мову про інформаційну взаємодію.

4. Під час написання дисертаційного дослідження акцентується, що прояви корупції характерні для значної кількості сфер суспільного життя, однак наразі на перше місце виходить протидія їй з боку прокуратури та інших правоохоронних органів на таких рівнях: організаційно-виконавча та адміністративно-господарська діяльність органів публічної влади; діяльність представницьких органів публічної влади; сфера використання публічних

коштів; господарська та інша подібна діяльність суб'єктів приватного права, державних підприємств. Зважаючи на надзвичайну важливість боротьби з корупційними правопорушеннями в Україні на сучасному етапі розвитку державності, автор приділяє недостатню увагу питанням діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

5. Характеризуючи основні види та етапи адміністративних процедур кадрової роботи в органах прокуратури, крім іншого, автор розглядає функціонування єдиної системи підвищення кваліфікації прокурорів, яка визначена Положенням про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників органів прокуратури України. На нашу думку, слід було з'ясувати не лише певний рівень нормативного закріплення окреслених питань, а й визначити оптимальні шляхи законодавчого розвитку системи підвищення кваліфікації прокурорів, яка на сьогодні потребує суттєвого розвитку та переосмислення підходів до особи прокурора за процесу демократизації діяльності органів прокуратури у нашій країні.

Утім викладені зауваження мають переважно дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи та не знижують її достатній науковий рівень.

### **Висновок**

Дисертація є самостійним доробком автора, посилання на наукові праці оформлені належно. Наукові статті, які 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 МОН України.

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що дисертація Рубана Андрія Геннадійовича на тему «Адміністративно-правові засади здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави» містить наукові положення,

сукупність яких у практично-прикладному аспекті забезпечує підвищення ефективності діяльності органів прокуратури.

Дисертація відповідає паспорту спеціальності, вимогам, що висуваються МОН України до кандидатських дисертацій, Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а сам автор заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**  
старший партнер  
адвокатського об'єднання «ALINEA»  
кандидат юридичних наук



**В. А. Трофімов**