

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію Марчука Руслана Миколайовича «Адміністративно-правові засади організації та діяльності Державного бюро розслідувань України», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право)

Вивчення змісту дисертації, автореферату дисертації та наукових праць Марчука Руслана Миколайовича дає підстави зробити висновок про актуальність обраної теми, достатній ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень та висновків, що виносяться на захист, їх практичну значущість, а також про глибокий аналіз питань, пов'язаних із адміністративно-правовим регулюванням організації та діяльності Державного бюро розслідувань.

Обрана дисертантом тема для дослідження є дійсно актуальною і торкається широкого кола питань адміністративного права. У державі, яка прагне стати демократичною та правовою, правоохоронні органи зобов'язані бути авторитетними, самостійними, незалежними та дієвими. Досягнути цього можливо лише за умови подальшого розвитку основних інститутів демократичної правової держави, реформування національної правоохоронної системи загалом, та системи протидії корупції зокрема.

Одним із найбільш відчутних наслідків реформи правоохоронної системи, активна фаза якої розпочалась понад чотири роки тому й відзначилась докорінним переосмисленням завдань і функцій правоохоронних органів, стала поява Державного бюро розслідувань (ДБР), результатів діяльності якого з великим нетерпінням, надіями та сподіваннями очікувало не лише українське суспільство, але й уся міжнародна спільнота. Створення ДБР стало дійсно важливою подією в суспільно-політичному житті нашої країни, адже його основною місією проголошено встановлення справедливості у суспільстві шляхом незалежного та всебічного розслідування злочинів задля притягнення винних до встановленої Законом відповідальності, незважаючи на їхні посади, зв'язки та ресурси.

Започаткування ДБР уже сьогодні визнається наймасштабнішим кроком у сфері боротьби з корупцією і злочинністю високопосадовців за весь час існування незалежної української держави. Водночас, незважаючи на позитивні здобутки, слід відмітити численні недоліки, які супроводжували процес виникнення і становлення цього правоохоронного органу. Зокрема, особливе занепокоєння викликає непослідовність, неповнота та епізодичний характер нормативно-правового регулювання його діяльності; суперечливість і

неузгодженість законодавчих положень, які визначають його систему та організаційну структуру; непослідовність законодавця при прийнятті та реалізації заходів, спрямованих на реформування правоохоронної системи загалом та ДБР зокрема; невиправдані зволікання під час прийняття законів, спрямованих на посилення гарантій незалежності та самостійності ДБР; суперечливий характер «кадрових» призначень; відвертий тиск на новопризначене керівництво та працівників ДБР; намагання політичних сил використати ДБР для розв'язання політичних конфліктів тощо.

Вирішення зазначених проблем вимагає належного теоретичного осмислення з метою розробки обґрунтованих пропозицій, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та діяльності ДБР з метою його подальшого розвитку в демократичному руслі. Саме на вирішення цього завдання і спрямоване дане дисертаційне дослідження, що свідчить про його підвищену актуальність, науково-теоретичну і практичну цінність.

Крім того, сам автор, на мій погляд, досить вдало визначає актуальність теми дослідження, по-перше, вказівкою на існування цілої низки спірних питань, які пов'язані із завданнями, функціями та сферою повноважень ДБР; його організаційною структурою, підпорядкованістю та підзвітністю; принципами, формами та методами діяльності; кадровим, інформаційним, фінансовим, матеріально-технічним та іншим забезпеченням; необхідністю вирішення цілої низки правових, системно-структурних, організаційних, ресурсних проблем; по-друге, обґрунтуванням причин такого стану речей, по-третє, формулюванням мети дослідження, яка полягає у тому, щоб на основі аналізу національного законодавства та правозастосовної практики комплексно дослідити адміністративно-правовий статус, сутність та особливості організаційного забезпечення ДБР, і на основі проведеного дослідження обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання організації його діяльності як невід'ємного елемента системи правоохоронних органів України.

Про актуальність обраного напрямку дисертаційного дослідження може свідчити також те, що він належить до числа пріоритетних у галузі удосконалення адміністративного права загалом, а також підвищення ефективності діяльності національної правоохоронної системи зокрема. Робота безпосередньо спрямована на подальшу реалізацію положень Концепції судово-правової реформи, Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, Концепції реформування кримінальної юстиції України, Стратегії сталого розвитку

«Україна – 2020», Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів та інших програмних документів.

Таким чином, викладене вище свідчить, що обрана автором тема для дослідження і поставлена мета присвячені дійсно актуальній проблемі, вирішення якої допоможе знайти правильний підхід при удосконаленні національного законодавства у сфері організації та діяльності ДБР і приведення його до вимог міжнародних стандартів.

Наукова новизна отриманих дисертантом результатів визначається тим, що вперше у вітчизняній науці адміністративного права на монографічному рівні розкрито теоретико-методологічні та організаційно-правові засади діяльності ДБР, визначено його місце в національній правоохоронній системі, а також науково обгрунтовано шляхи розв'язання цілої низки спірних питань, які пов'язані з організацією та діяльністю ДБР в умовах докорінного реформування його адміністративно-правового статусу. Вона також визначається сучасною постановкою проблеми, виявленням та дослідженням нових ідей та тенденцій розвитку відносин у сфері діяльності правоохоронних органів, а також центральних органів виконавчої влади.

Аналіз рецензованої дисертації дозволяє стверджувати, що в результаті проведеного дослідження автор досягнув визначеної мети та дав відповіді на поставлені завдання. При цьому сформульовані висновки та пропозиції є достатньо аргументовані та оригінальні, відповідають вимогам сьогодення та можуть бути застосовані на практиці.

Зокрема, не можна не погодитись із твердженням автора про те, що існуючий на сьогодні «непослідовний та неузгоджений підхід законодавця до нормативно-правового врегулювання системи правоохоронних органів держави є неприйнятним. Він не лише негативно впливає на рівень правової і соціальної захищеності працівників таких органів, але й породжує численні колізії під час застосування положень суміжних нормативно-правових актів» (С. 75). Корисним є те, що дисертант не просто акцентує увагу на даній проблемі, але й формулює конкретні пропозиції щодо її усунення. Зокрема, пропонує «законодавчо закріпити систему правоохоронних органів держави із чітким визначенням критеріїв віднесення органу до тієї чи іншої категорії», а також «внести зміни і доповнення до профільних законодавчих актів, які спрямовані на офіційне надання їм статусу відповідних правоохоронних органів» (С. 76). Відразу ж слід відмітити, що знайомство із цими пропозиціями дає підстави зробити висновок про наукову обгрунтованість положень, на яких вони базуються, а також про їх важливу практичну значимість.

Також з позитивного боку слід відмітити розроблені автором пропозиції, спрямовані на кардинальну зміну адміністративно-правового статусу ДБР.

Дійсно, як зазначає сам дисертант, функціонування ДБР як одного з елементів системи органів виконавчої влади не відповідає тій ролі та функціям, які на сьогодні покладаються на ДБР, а також не виправдовує соціальні очікування громадськості та міжнародної спільноти. З метою усунення цього недоліку дисертант наголошує на необхідності оновлення правового статусу ДБР (С. 135). Корисним є те, що дисертант, по-перше, не просто акцентує увагу на існуванні зазначеної проблеми, а обґрунтовує досить цікаві пропозиції щодо її подолання; по-друге, визначає недоліки та переваги відразу кількох альтернативних варіантів вирішення даного питання; по-третє, формулює власний погляд на дану проблему, який має комплексний характер, а його обґрунтування доповнюється в кожному розділі дисертації.

Досить цікавим та таким, що відповідає вимогам сьогодення, є аналіз автором положень Проекту Закону України «Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань)». В результаті проведеного аналізу дисертант доходить висновку, що «при загальній позитивній оцінці Законопроекту, деякі його положення... потребують уточнення і розширення», а також формулює власний погляд на зміст даного законопроекту (С. 140). Позитивним є те, що зроблені автором висновки та сформульовані пропозиції не є голослівними, а базуються на ґрунтовному аналізі чинного законодавства та підкріплені результатами проведеного опитування (С. 141). Більше того, автор не просто акцентує увагу на необхідності вирішення тих чи інших спірних питань, але й формулює авторські пропозиції щодо вирішення цієї проблеми, які оформлені у вигляді авторського законопроекту, що поданий у додатках (Додаток Г).

З аналізу дисертації видно, що автор достатньо велику увагу приділив понятійно-категоріальному апарату, зокрема, тим поняттям, які потребують належного уточнення в законодавстві та в юридичній літературі. Насамперед, уточнюються такі поняття, як «державні правоохоронні органи» (С. 87), «Державне бюро розслідувань» (С. 141), «система Державного бюро розслідувань» (С. 151), «організаційна структура Державного бюро розслідувань» (С. 162), «вища юридична освіта» (С. 198) та «стаж роботи в галузі права» (С. 198). При цьому автор не просто формулює власне визначення того чи іншого поняття, а робить це на основі глибокого аналізу та критики уже наявних визначень, що підвищує наукову цінність зроблених ним висновків.

Таким чином, з урахуванням зазначеного можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у самому підході до досліджуваних проблем, так і у запропонованому розв'язанні конкретних питань.

Обґрунтованість наукових положень дисертації та достовірність одержаних результатів підтверджена теоретичною та методологічною базою дослідження, критичним аналізом та узагальненням праць вітчизняних та зарубіжних вчених, комплексним аналізом чинного законодавства, а також проектів нормативно-правових актів, що стосуються тематики дослідження.

У першу чергу, з позитивного боку слід відмітити надзвичайно чітке та правильне визначення автором роботи об'єкта та предмета дослідження, що, на жаль, сьогодні не часто зустрічається в наукових роботах такого рівня (С. 25). У свою чергу, правильне розуміння об'єкта та предмета дослідження дозволило автору зробити свою наукову ідею цілісною, обґрунтованою та донести до наукової громадськості власні ідеї та пропозиції, а також уникнути формалізму і зробити дисертацію реальним внеском в науку адміністративного права.

Крім того, під час дослідження було використано широкий спектр як загальних, так і спеціальних методів і прийомів наукового пізнання, застосування яких дозволило всебічно проаналізувати об'єкт дослідження, а саме: діалектичний метод наукового пізнання державно-правових явищ, методи аналізу та синтезу, метод системного аналізу, системно-структурний, структурно-функціональний, історико-правовий, логіко-семантичний, порівняльно-правовий, формально-юридичний, логіко-нормативний методи, а також соціологічні та статистичні методи тощо (С. 26-27). Усі ці методи автор застосовував у взаємозв'язку та взаємодії, відповідно до поставленої мети та завдань, об'єкта та предмета дослідження.

Дане наукове дослідження містить глибокий аналіз досягнень авторів, які вивчали дану проблематику, а саме: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійка, О. М. Бандурки, Д. Н. Бахраха, В. Т. Білоуса, Ю. П. Битяка, В. Є. Бондара, І. В. Бондаренка, Ю. В. Ващенко, І. І. Веремеєнка, І. П. Голосніченка, С. Т. Гончарука, Й. І. Горінецького, В. С. Гуславського, Є. В. Додіна, Ю. О. Загуменної, О. П. Ключниченка, О. Ф. Кобзаря, М. В. Ковалю, Ю. М. Козлова, Т. І. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, С. В. Краснокутського, М. І. Мельника, Н. Р. Нижник, П. В. Онопенка, В. І. Осадчого, В. П. Півненка, Т. О. Пікулі, В. М. Плішкіна, А. П. Селіванова, О. В. Тюріної, М. І. Хавронюка, В. К. Шкарупи, Х. П. Ярмачі, О. Н. Ярмиша та багатьох інших. В роботі використано також доробки та напрацювання науковців, які безпосередньо займались дослідженням різноманітних аспектів функціонування ДБР, а саме: Н. С. Андрійченка, О. В. Бусола, О. В. Ільченка, А. Нахмедова, І. Павича, Є. Д. Скулиша та інших (загалом – 209 найменувань)

(С. 223-248). Як видно з аналізу цього переліку, під час дослідження автор спирався не лише на праці вчених-адміністративістів, але також враховував досягнення та напрацювання фахівців з теорії держави і права, конституційного права, філософії, теорії управління, кримінально-процесуального права та інших галузевих юридичних наук. Більше того, в дисертації вивчена та проаналізована періодична література, присвячена даній проблематиці, що свідчить про спробу синтезувати поряд з загальноприйнятими поняттями новітні підходи до удосконалення організації та діяльності ДБР.

Суттєвою є також емпірична база проведеного дослідження, яку складають Конституція України, Закони України «Про Державне бюро розслідувань», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про національну безпеку України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про запобігання корупції» та інші, а також прийняті на їх виконання підзаконні нормативно-правові акти; рішення Конституційного Суду України; проекти нормативно-правових актів; статистичні дані та аналітичні довідки ДБР тощо (С. 28).

Окремо слід відмітити проведене автором анкетування, у якому взяли участь 1100 респондентів. При цьому варто наголосити, що дисертантом було опитано відразу три групи респондентів: юристи-правознавці, новопризначені працівники ДБР, а також пересічні громадяни. Такий диференційований підхід дав змогу отримати максимально точні результати та на їх основі сформулювати практичні рекомендації. Корисним є те, що зразок анкети та зведені дані результатів опитування містяться у додатках до дисертації (Додатки Ж-3).

Наукова та практична значущість отриманих результатів підтверджена відповідними актами впровадження та полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та пропозиції використовуються: по-перше, у нормотворчій діяльності (під час розроблення нових, а також при підготовці змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів, що визначають концептуальні засади функціонування правоохоронних органів загалом, а також регулюють організацію та діяльність ДБР зокрема); по-друге, у науково-дослідній роботі (для розвитку положень науки адміністративного права з метою поглиблення теоретичних розробок питань, які пов'язані із адміністративно-правовим регулюванням окремих аспектів правоохоронної діяльності, а також як теоретико-методологічне підґрунтя для здійснення подальших досліджень проблем розвитку ДБР); по-третє, у навчальному процесі (для під час створення нових та удосконаленні існуючих навчальних програм і навчальних планів підготовки фахівців юридичного профілю, підвищення кваліфікації працівників ДБР та інших

правоохоронних органів; під час підготовки підручників, навчальних посібників, науково-методичних матеріалів у яких висвітлюються окремі аспекти діяльності правоохоронних органів, в тому числі ДБР; під час викладання таких навчальних дисциплін і спецкурсів, як «Судові та правоохоронні органи України», «Адміністративне право», «Конституційне право», «Теорія держави та права», «Поліцейська діяльність» та інших). Результати проведеного дослідження також можуть бути використані в правозастосовній сфері під час розробки нових та удосконаленні існуючих відомчих нормативно-правових актів з окремих питань організації та діяльності ДБР, а також в системі службової підготовки його працівників. З позитивного боку слід відмітити той факт, що практична значимість результатів дослідження підтверджена відповідними актами, які містяться у додатках (С. 279-288).

Наукові положень, висновки та рекомендації дисертації достатньо повно викладені в авторефераті та опублікованих працях. Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених ВАК України вимог.

Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в дисертаційному дослідженні, досить повно викладено в 14 опублікованих автором працях. Їх зміст, викладений у наукових фахових виданнях та оприлюднений на міжнародних науково-практичних конференціях, відповідає тексту дисертації, зокрема:

1) положення підрозділу 1.1. «Причини та передумови створення Державного бюро розслідувань» знайшли своє відображення в науковій статті «Причины и предпосылки создания Государственного бюро расследований»;

2) основні положення підрозділу 1.2. «Генезис виникнення та становлення Державного бюро розслідувань як повноцінного елемента національної правоохоронної системи» відображаються в науковій статті «Генезис возникновения и становления Государственного бюро расследований»;

3) положення та висновки підрозділу 1.3. «Поняття та ознаки Державного бюро розслідувань як державного правоохоронного органу» повною мірою висвітлені в наукових статтях «Правоохоронні органи держави: недоліки законодавчого визначення поняття», «Мета, завдання та характерні ознаки Державного бюро розслідувань як державного правоохоронного органу» а також в тезах доповіді на тему «Місце та роль правоохоронної функції в системі функцій держави»;

4) основні положення підрозділу 2.1. «Місце Державного бюро розслідувань в системі правоохоронних органів України» повною мірою висвітлюються в науковій статті «Класифікація правоохоронних органів та місце Державного бюро розслідувань в системі таких органів», у тезах доповіді на тему «Місце державного бюро розслідувань в системі правоохоронних органів держави», а також у тезах доповіді на тему «Державне бюро розслідувань як правоохоронний орган зі спеціальним статусом»;

5) положення підрозділу 2.2. «Особливості адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань як центрального органу виконавчої влади» викладені у тезах доповіді на тему «Характеристика основних ознак ДБР як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом»;

6) положення підрозділу 2.3. «Основні напрями удосконалення законодавчо закріпленої моделі адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань» знайшли своє відображення в науковій статті «Спеціальний правовий статус Державного бюро розслідувань: проблеми визначення та законодавчого оформлення», а також у тезах доповіді на тему «Проблемні питання підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості ДБР»;

7) положення та висновки підрозділу 3.1. «Основні напрями оптимізації системи Державного бюро розслідувань» відображені в тезах доповіді на тему «Удосконалення законодавчо встановленого порядку утворення ДБР у разі зміни його адміністративно-правового статусу», а також у тезах доповіді на тему «Система ДБР: ознаки та основні напрями оптимізації»;

8) положення підрозділу 3.2. «Організаційна структура Державного бюро розслідувань: поняття, ознаки та шляхи оптимізації» викладені у науковій статті «Основні напрями оптимізації організаційної структури Державного бюро розслідувань».

Оформлення дисертації та автореферату дисертації Марчука Р.М. відповідає тим вимогам, які висуваються до такого роду робіт. Зокрема, слід відмітити, що структурно дослідження побудовано логічно, розділи і підрозділи взаємопов'язані між собою.

Вибрана структура дисертації дозволила автору послідовно і системно проаналізувати широкий спектр питань які стосуються організації та діяльності ДБР. При розбитті розділів основного тексту на підрозділи автором дотримані правила пропорційності, непересіченості, взаємовиключення і неперервності. Автор послідовно виклав матеріал, в основному правильно співвідносячи загальні та конкретні питання, сформулював необхідні наукові дефініції.

Мета і завдання, визначені автором у вступі, відповідають змісту дослідження та загальним висновкам, а всі висновки та рекомендації, зроблені автором, об'єднані провідною ідеєю – підвищення ефективності організації та

діяльності ДБР в умовах докорінного реформування його адміністративно-правового статусу.

В цілому дисертаційне дослідження виконане на належному рівні.

Разом з тим, аналіз дисертації та автореферату дисертації дає підстави зробити наступні зауваження та рекомендації:

По-перше, дисертанту варто було більше уваги приділити документальному оформленню зроблених ним висновків. Зокрема це стосується обґрунтованих ним висновків щодо необхідності прийняття Закону України «Про систему правоохоронних органів і правоохоронну діяльність» (С. 114), а також щодо необхідності створення спеціальної комісії з проведення незалежної оцінки (аудиту) діяльності ДБР (С. 206). Практична значимість проведеного дослідження значно підвищилась, якби автор розробив конкретні пропозиції з даних питань та оформив їх у вигляді відповідного законопроекту.

По-друге, у цілому позитивно оцінюючи позицію дисертанта щодо законодавчого закріплення організаційної структури ДБР, все ж таки не достатньо переконливою видається пропозиція автора виключити зі складу системи ДБР такий елемент, як «спеціальні підрозділи» і включити його до структури ДБР (С. 174). «Система» і «структура» ДБР – це різні правові категорії, а тому неможливо проводити їх довільну інтерпретацію і взаєморозміщення.

По-третє, Деякі зауваження викликає пропозиція автора щодо розширення організаційної структури ДБР за рахунок включення до неї підрозділів забезпечення (с. 180). Вказані підрозділи дійсно наразі функціонують в структурі ДБР, однак їх визнання на законодавчому рівні є передчасним.

По-четверте, дисертант, на мою думку, не в повній мірі розкрив особливості організації діяльності посадових осіб ДБР. Як відомо, щодо керівників територіальних управлінь ДБР чинним законодавством висувається ціла низка специфічних вимог. Водночас, особливості їх адміністративно-правового статусу в дисертації не висвітлюються.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що наведені вище критичні зауваження та рекомендації стосуються дискусійних питань, певної неповноти та непослідовності розгляду окремих питань теми дисертації і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має науково-теоретичне і практичне значення, містить наукові положення, які являють нові підходи до вирішення конкретного наукового завдання і сприяють підвищенню ефективності організації та діяльності ДБР.

Таким чином, можна зробити загальний висновок, що дисертаційне дослідження Марчука Руслана Миколайовича на тему «Адміністративно-правові засади організації та діяльності Державного бюро розслідувань України» відповідає вимогам «Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника», а її автор заслуговує на присвоєння йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Викладач відділу підвищення кваліфікації прокурорів
з нагляду за додержанням законів при виконанні
судових рішень у кримінальних провадженнях
інституту підвищення кваліфікації прокурорів
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук**

Костянтин Шкарупа

Підпис

Начальник відділу
документального забезпечення

" " 20 року

