

*До разової спеціалізованої вченої ради РСВР ІІІ
Національного університету біоресурсів
і природокористування України*

ВІДГУК

**офіційного опонента завідувача кафедри
адміністративно-правових дисциплін Інституту права
Львівського державного університету внутрішніх справ,
кандидата юридичних наук, професора
КОВАЛІВА Мирослава Володимировича
на дисертацію ПАВЛЕНКА Дмитра Юрійовича на тему:
«АДМІНІСТРАТИВНІ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ»,
подану на здобуття ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність обраної теми дисертації. Значимість дослідження адміністративних функцій прокуратури України зумовлена низкою об'єктивних чинників, які відображають сучасний стан та потреби правової системи держави. Прокуратура є одним з ключових інститутів правозахисної системи, і її функціонування безпосередньо впливає на забезпечення законності та правопорядку в країні.

Поза будь-яким сумнівом, основні завдання прокуратури в Україні безпосередньо зосереджені на захисті прав і свобод громадян, а також на охороні загальних інтересів суспільства і держави. Водночас для виконання однієї з ключових функцій держави – підтримки високого рівня ефективності владних інституцій – необхідно ретельно аналізувати та поступово, регулярно вдосконалювати адміністративні процеси в прокуратурі, що невпинно сприятиме покращенню роботи цього органу.

Дисертація Д.Ю. Павленка не обмежується лише загальним аналізом адміністративно-правового статусу прокуратури, проведене дослідження,

натомість, включає глибоке дослідження її функціональних обов'язків як суб'єкта владних повноважень і учасника адміністративно-правових відносин. Вибрана тематика наукового дослідження є особливо актуальною в контексті визначення шляхів подальшого інституційного вдосконалення адміністративних функцій прокуратури в умовах сучасних викликів, які стоять перед державою.

Застосування запропонованих у дисертації рекомендацій на практиці зможе позитивно вплинути на правопорядок та законність у країні, а також матиме значний вплив на функціонування суспільних і правових відносин, чим підкреслюється важливість обраної теми дослідження і соціально-правова цінність такого дослідження.

Тому проведене дисертаційне дослідження відповідає потребам юридичної науки та практики в Україні. Досліджувані правовідносини є предметом вивчення адміністративного права, однак в українській правовій науці наразі відсутні комплексні наукові дослідження, присвячені власне адміністративним функціям прокуратури України, що додатково свідчить про своєчасність та актуальність дисертації в умовах сьогодення.

Наукову й академічну значимість дисертації суттєво підвищує й те, що вона виконана в межах Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, схваленої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 тем Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації. Проаналізувавши дисертаційну роботу Д.Ю. Павленка, можна зробити висновок, що автор успішно досяг мети свого дослідження. Представлені наукові результати, висновки та практичні рекомендації є обґрунтованими.

Вирішити поставлені завдання та підкреслити цінність дослідження як у теоретичному, так і в практичному аспектах дисертантові дозволило використання різних наукових методів на всіх етапах дослідження.

Достовірність висновків та рекомендацій забезпечуються застосуванням загальних принципів наукового пізнання (об'єктивності, всебічності, повноти дослідження) і загальнонаукових методів пізнання (аналіз, синтез, підхід, дедукція та ін.) систем, способів і прийомів вивчення правових явищ. Також у ході дослідження здобувачем застосовано спеціальні (загальна теорія систем) і приватно-наукові методи (порівняльно-правовий, формально-юридичний), які становлять методологічну основу наукового дослідження.

Представлені в роботі наукові результати та пропозиції, що виносяться на захист, базуються на основі власних досліджень автора, виконаних за результатами і на підставі опрацювання широкого кола джерел. Ґрунтовним є і план дисертаційної роботи, що дозволяє вдало розкрити обрану тему дослідження і досягти поставлених мети й завдань.

Дослідник починає дисертацію з розкриття теоретичних та історичних підвалин становлення прокуратури як суб'єкта владних повноважень та адміністративно-правових відносин задля проведення періодизації (етапізації) виникнення й формування прокуратури України як суб'єкта владних повноважень і встановлення її історичних моделей як такого суб'єкта; далі – аналізує нормативно-правове регулювання діяльності прокуратури в новітній Україні задля визначення її сутності як суб'єкта владних повноважень та її місця в системі правоохоронних органів сучасної України.

Продовжується дослідження визначенням системи адміністративних повноважень прокуратури України та організаційно-штатної структури органів прокуратури України з метою встановлення її особливостей та подальшого розвитку пріоритетних напрямів управління; дослідженням змісту функціонального призначення та адміністративних функцій прокуратури України, визначенням особливості такого виду функцій; аналізом наукових та нормативних підходів до класифікації адміністративних функцій прокуратури України і пропозиціями з удосконалення класифікації; охарактеризуванням адміністративно-правових засобів реалізації функцій прокуратури в Україні з метою виокремлення їх характерних специфічних ознак.

Зрештою насамкінець автор вивчає міжнародні стандарти та зарубіжний досвід організації діяльності та управління в органах прокуратури з метою їх узагальнення у частині регламентації адміністративно-правових функцій прокуратури задля подальшої імплементації у вітчизняне законодавство; виокремлює особливості та проблеми реформування прокуратури України, її адміністративно-правового статусу в контексті трансформації її функціонального призначення та надає пропозиції з удосконалення адміністративно-функціонального навантаження органів прокуратури; охарактеризовує шляхи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення статусу прокуратури у сучасній Україні та пропонує напрями подальшого інституційного удосконалення адміністративно-правових функцій прокуратури України.

Зміст роботи та висновки добре співвідносяться та підлягають використанню для наукової й академічної мети розвитку вчення про адміністративне право, для застосування положень і досягнень дисертації у перспективах подальшого правотворчого процесу щодо удосконалення нормативно-правових актів у досліджуваній галузі права й відповідній сфері правовідносин та при здійсненні юридичної практики, зокрема, при виконанні прокурорами і службовцями органів прокуратури своїх посадових обов'язків.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів. Характер наукової роботи Д.Ю. Павленка полягає у тому, що вона є першим комплексним дослідженням власне адміністративних функцій прокуратури України, висновки і пропозиції якого можуть бути впроваджені як науково-освітній, так і в юридично-прикладній діяльності, що зумовлює новизну цієї роботи.

Дисертація «Адміністративні функції прокуратури України» є цілісною і завершеною науковою працею, висновки за розділами та загальні висновки якої логічно викладені, взаємопов'язані та ґрунтуються на результатах проведеного дослідження. Деякі з таких результатів і висновків хочеться виокремити особливо.

Зокрема, але не виключно, здобувачем було запропоновано класифікувати адміністративні функції прокуратури України шляхом поділу на дві основні групи: 1) організаційно-управлінські функції; 2) кадрові функції.

Важко не відмітити проведене в дисертації узагальнення зарубіжного досвіду регламентації адміністративно-правових функцій прокуратури, на підставі чого було відзначено, що позитивний зарубіжний досвід в контексті вдосконалення адміністративно-правових функцій прокуратури Україні слід використовувати у таких напрямках: 1) вдосконалення процедури прийняття та реалізації управлінських рішень; 2) покращення кадрових процедур в діяльності органів прокуратури України; 3) вдосконалення процедури притягнення до відповідальності працівників органів прокуратури.

Автором було суттєво розширено підходи до розуміння функціонування адміністративної структури органів прокуратури: 1) призначення організаційної структури прокурорської системи та робочих апаратів її органів полягає в практичній реалізації компетенції прокуратури; 2) процес оптимізації організаційної структури має бути всебічно обміркованим; 3) структура апаратів повинна бути такою, щоб найкраще забезпечувати виконання поставлених перед органом завдань; 4) для підвищення ефективності прокурорського впливу на певні сфери правовідносин, що становлять особливу важливість для суспільства і держави; 5) управління кадрами органів прокуратури має стати найважливішою та невід'ємною частиною організації роботи в прокуратурі та вирішальним фактором ефективності багатofункціональної прокурорської діяльності.

Доцільно зауважити, що здобувачем було розширено контекст проблематики адміністративно-функціонального навантаження органів прокуратури: підкреслено недоцільність визначення на конституційному рівні видів діяльності прокуратури, які вже містяться в базовому Законі, та необхідність у відповідній статті розділу IV Закону «Про прокуратуру» (Повноваження прокурора з виконання покладених на нього функцій) зазначити предметні сфери реалізації наглядових повноважень, у тому числі задля

недопущення розширеного тлумачення нагляду, його розуміння та характеристики як «тотального».

Відмічаємо, що у проведеному дисертаційному дослідженні також було визначено шляхи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення статусу прокуратури у сучасній Україні: визначено, що вдосконалення організації прокуратури передбачає системний підхід у єдності двох аспектів: 1) зовнішнього (полягає передусім (але не виключно) у розробці та затвердженні правової основи функціонування прокуратури, тобто об'єктивізації інституту прокуратури на конституційному та законодавчому рівні; формуванні належної кадрової політики щодо прокуратури, а також ресурсному забезпеченні відповідно до її реальних потреб); 2) внутрішнього (внутрішньосистемний аспект, що включає організацію безпосередньої роботи та управління в органах прокуратури полягає, зокрема, в оптимізації структури органів прокуратури та впровадженні сучасних управлінських процедур і робочих процесів в практику роботи).

Послідовність та вивіреність наукового підходу вкупі з вдало структурою і порядком проведення дисертаційного дослідження дозволили здобувачеві комплексно розглянути поставленні перед ним задачі і дійти достовірних, раціональних наукових висновків та пропозицій, які мають новаторський характер.

Повнота викладення наукових положень, висновків і результатів в опублікованих працях. Результати наукового дослідження можуть бути використані: у науково-дослідній діяльності – для подальшого наукового осмислення проблем удосконалення складу адміністративних функцій прокуратури України, а також як підґрунтя для теоретичних розробок підвищення результативності та ефективності діяльності прокуратури в цілому чи за галузями діяльності, при підготовці відповідних наукових праць; у правотворчій діяльності – для запровадження системного підходу при проведенні удосконалення складу адміністративних функцій прокуратури України, вдосконалення Закону України «Про прокуратуру» та інших положень

законодавства; у правозастосовній діяльності – для оптимізації структури органів прокуратури та вдосконалення практики роботи відповідного органу; у навчальному (освітньому) процесі – при підготовці навчально-методичних видань, курсу лекцій з основ прокурорської діяльності, при проведенні навчальних (лекційних) занять (курсів, спецкурсів) з дисциплін «Адміністративне право України», «Прокуратура України», «Судові та правоохоронні органи», «Проблеми реформування прокуратури» у закладах вищої освіти.

Повнота викладення наукових положень, висновків і результатів в опублікованих працях. Ступінь апробації результатів дисертаційної роботи оцінюється позитивно. Основні положення й результати дисертаційного дослідження опубліковано у 16 наукових працях, з яких 5 статей у наукових виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України, стаття у науковому виданні іншої держави, 10 тез наукових доповідей. Ці публікації цілкоміто відображають наукові положення, висновки та рекомендації дисертації належним чином.

Така активна і результативна публікаційна діяльність здобувача під час проведення дисертаційного дослідження дозволяє зробити висновок про належний рівень апробації результатів дисертаційної роботи.

Відповідність дисертації встановленим вимогам. Загалом дисертація складається зі вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Основні положення, висновки й рекомендації, що містяться у дисертації, додатково також повністю відображено в анотації, зміст якої відповідає змісту дисертації.

Оформлення дисертації Д.Ю. Павленка повністю відповідає вимогам, що пред'являються до робіт такого виду, насамперед вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261, Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради

закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44. Тема та зміст дисертації відповідають галузі знань, освітньо-науковій програмі та обраній спеціальності, у межах котрих проводилася робота над проведенням відповідного наукового дослідження.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації. Позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження Д.Ю. Павленка, необхідно надати окремі рекомендаційні зауваження і побажання, які покликані звернути увагу на неоднозначні положення дисертації, що у свою чергу зумовлюють необхідність додаткової аргументації здобувача:

1. На мою думку, спірною є викладена на с. 200 дисертації авторська пропозиція у контексті необхідності забезпечення дотримання принципу незалежності прокурорів з викладення ч. 1 ст. 89 Закону України «Про прокуратуру» у своїй попередній редакції: «Фінансування прокуратури здійснюється за рахунок Державного бюджету України». Впевнений, що можливість здійснення фінансування прокуратури також з інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі у випадках, передбачених міжнародними договорами України або проєктами міжнародної технічної допомоги, зареєстрованими в установленому порядку покликане лише сприяти дотриманню належного рівня фінансового забезпечення органів прокуратури і не впливає на інституціональну незалежність прокуратури України.

2. Зважаючи на відносно незначний обсяг підрозділу 2.3 «Роль та значення адміністративних функцій прокуратури України в умовах реформування системи органів державної влади», вважаю, що було би доречним викласти наведені у ньому положення без втрати їх змісту в інших підрозділах, що близькі за характером досліджуваної проблематики (2.2 «Сутність адміністративних функцій прокуратури України» та 3.2 «Проблеми та перспективи адміністративно-правового статусу прокуратури у сучасній Україні»).

3. Дослідник охарактеризував Наказ Офісу Генерального прокурора № 199 «Про організацію взаємодії органів прокуратури з Тренінговим центром прокурорів України» як такий, котрим було унормовано обов'язки кадрового підрозділу Офісу Генерального прокурора у частині провадження належної взаємодії з ТЦПУ та його регіональними відділеннями з питань організації підвищення кваліфікації прокурорів і державних службовців органів прокуратури, а також проведення первинної підготовки прокурорів-стажистів (с. 228). Вважаю за доречне, аби він більш детально зупинився на аналізі змісту новел згаданого нормативно-правового акту щодо організації взаємодії органів прокуратури з ТЦПУ, оскільки, на моє переконання, у дослідженні слід приділити більшу увагу конкретним нормативним положенням цього Наказу.

4. При дослідженні зарубіжного досвіду регламентації адміністративно-правових функцій прокуратури (підрозділ 3.1) подекуди забагато уваги приділено правовому регулюванню управлінської діяльності органів прокуратури інших держав у сфері кримінальної юстиції, що вбачаємо до певного ступеня сумнівним з огляду на кримінально-правовий характер таких досліджень, тому рекомендував би здобувачеві у цій частині суворіше дотримуватися предмету дослідження виключно в адміністративно-правових межах.

Однак висловлені зауваження стосуються лише окремих положень дослідження, мають уточнюючий характер та виступають закликом до проведення щодо них ширшої наукової дискусії, не зменшуюючи значення проведеного дисертаційного дослідження і не впливаючи на його загальну позитивну оцінку.

Загальний висновок та оцінка дисертації. Дисертація Павленка Дмитра Юрійовича на тему «Адміністративні функції прокуратури України» становить собою самостійне, комплексне, завершене наукове дослідження, у якому отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують важливе для науки адміністративного права завдання – визначення специфіки функціонального призначення прокуратури на сучасному етапі розвитку

українського суспільства та формулювання теоретико-прикладних висновків з окресленої проблематики, аби на основі системного аналізу та критичного осмислення наявних теоретичних джерел, законодавства, відповідних міжнародних документів розробити та обґрунтувати теоретичні основи удосконалення складу адміністративних функцій прокуратури України.

За своєю актуальністю, новизною, постановкою та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною значущістю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів дисертація «Адміністративні функції прокуратури України» відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам наказу МОН України № 40 від 12 січня 2017 р. «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (з наступними змінами) і Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 44 від 12 січня 2022 р., а її автор Павленко Дмитро Юрійович на підставі прилюдного захисту заслуговує на присудження ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право» галузі знань 08 «Право».

Офіційний опонент

**завідувач кафедри адміністративно-правових
дисциплін Інституту права Львівського державного
університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, професор**

Мирослав КОВАЛІВ