

ВІДГУК

**офіційного опонента завідувача кафедри службового та медичного права
Інституту права Київського національного університету
імені Тараса Шевченка, доктора юридичних наук, професора
БЕРЛАЧА Анатолія Івановича
на дисертацію ПАВЛЕНКА Дмитра Юрійовича на тему:
«АДМІНІСТРАТИВНІ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ»,
подану на здобуття ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність обраної теми дослідження. Прокуратура відіграє вирішальну роль у забезпеченні законності та правопорядку в Україні. Вона виступає гарантом дотримання конституційних прав і свобод громадян, контролює дотримання законів усіма учасниками суспільних відносин і забезпечує ефективне функціонування системи правосуддя. Це зумовлює важливість дослідження адміністративно-правових функцій прокуратури України.

Адміністративно-правові функції прокуратури загалом мають включати в себе комплекс дій, спрямованих на забезпечення належного функціонування прокуратури як державного органу, контроль за дотриманням законодавства, а також нагляд за законністю в діяльності відповідного органу влади. Належна реалізація таких функцій, зокрема, знаходить своє відображення у сприянні більш ефективному здійсненні прокуратурою покладених на неї законом завдань, що у свою чергу залишає відбиток на якості здійснення нагляду за дотриманням прав громадян, контролі за виконанням судових рішень, координації діяльності правоохоронних органів тощо.

Дослідження адміністративних функцій прокуратури дозволяє виявити недоліки та проблеми в її діяльності, розробити шляхи їх вирішення та підвищити ефективність функціонування цього органу. У процесі

реформування правоохоронної системи України важливо розуміти, як адміністративно-правові функції прокуратури можуть бути адаптовані до нових умов і вимог, що допоможе створити більш ефективну і прозору систему, котра відповідатиме міжнародним стандартам.

Аналіз відповідних функцій прокуратури допомагає виявити прогалини в чинному законодавстві та розробити рекомендації щодо їх вдосконалення, що додатково сприятиме підвищенню правової визначеності і прозорості в діяльності прокуратури. Це також дозволяє у подальшому розробити конкретні рекомендації щодо підвищення ефективності її діяльності у частині оптимізації внутрішніх процесів, покращення управлінських практик, підвищення рівня професійної підготовки працівників прокуратури.

Водночас дослідження адміністративних функцій прокуратури України стикається з низкою викликів: недостатність емпіричних даних, складність в оцінці ефективності діяльності прокуратури, а також необхідність врахування різних правових і соціальних контекстів. Проте перспективи таких досліджень є дуже обнадійливими. Вони можуть надати важливу інформацію для прийняття правильних управлінських рішень, сприяти реформуванню правоохоронної системи і забезпечити більш ефективний захист прав і свобод громадян.

Тому проведене Д.Ю. Павленком наукове дослідження адміністративних функцій прокуратури України є важливим, позаяк відповідає актуальним завданням науки адміністративного права. Воно дозволяє виявити та вирішити наявні проблеми, сприяти реформуванню правоохоронної системи і забезпечити більш ефективне функціонування прокуратури в цілому. Це, в свою чергу, сприятиме зміцненню законності, захисту прав громадян і підвищенню рівня правопорядку в державі.

Дисертаційне дослідження виконано здобувачем відповідно до п. 1.3 та п. 1.15 Пріоритетних напрямів фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки від 26.03.2021 р. № 12-21, а також – згідно з

планом науково-дослідної роботи кафедри і планом науково-дослідної роботи Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації. Дисертаційне дослідження Д.Ю. Павленка загальним обсягом 275 сторінок включає в себе анотацію, вступ, три розділи (дев'ять підрозділів), висновки, список використаних джерел (264 позиції) та додатки (1 позиція).

Аналіз дисертації Д.Ю. Павленка свідчить про те, що авторові вдалося успішно досягти поставлених цілей дослідження. Представлені наукові результати, висновки та практичні рекомендації є добре обґрунтованими, їх достовірність не викликає сумнівів. Завдяки використанню різноманітних наукових методів на кожному етапі дослідження автор комплексно розкрив завдання, поставлені в роботі, й отримав результати, що можуть бути застосовані в теорії й на практиці.

Глибоке вивчення великої кількості наукових джерел підтверджує широту дослідження. Це власне і дозволило дослідникові детально обґрунтувати представлені наукові підходи, позиції та висновки, а також обґрунтувати запропоновані результати і рекомендації. Важливим досягненням та відмінною рисою дисертації є системний аналіз законодавчих актів інших держав та джерел міжнародного права, окрім нормативно-правових актів національного права України, - такий ґрунтовний і всесторонній підхід забезпечує високу достовірність наукових положень, викладених у роботі.

Це дослідження вирізняється повнотою його проведення та завершеністю результатів і висновків. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються при реалізації прокуратурою адміністративних функцій, а предметом дослідження власне безпосередньо є адміністративні функції прокуратури України. Обрані методи дослідження відмінно корелюються з поставленими перед ним завданнями. Структура роботи передбачає спочатку дослідження становлення прокуратури України в адміністративно-правовому

контексті, надалі дослідником надається детальна характеристика адміністративних функцій прокуратури України, а підсумовується наукова праця ретельним вивченням актуальних питань проблематики складу адміністративних функцій прокуратури України й наданням рекомендацій і пропозицій з їх подальшого інституційного вдосконалення.

Додатково варто наголосити на тому, що Д.Ю. Павленко при роботі над дисертацією застосував комплексний підхід, який передбачає використання широкого кола джерел при проведенні науково-правового дослідження (не обмежується лише науковими працями в межах юридичної науки та національними й міжнародними правовими актами, але й застосовує пласт публічно-адміністративних, історичних, соціологічних, філософських робіт та міждисциплінарних досліджень), що дозволило всесторонньо дослідити тему. Значний обсяг авторських висновків засвідчує вагомість внеску дисертанта та глибину проведеної роботи.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів. Винесені на захист положення дисертації представляють собою науково обґрунтовані, достовірні теоретичні результати і положення, які в сукупності сприятимуть вирішенню питань правового регулювання діяльності прокуратури як суб'єкта владних повноважень та подальшому розумінню й удосконаленню адміністративних функцій прокуратури України. Такі положення та результати є вагомим новим внеском у науку адміністративного права з огляду, зокрема, на наступне.

Автор дисертації визначив характерні специфічні ознаки, притаманні адміністративно-правовим засобам регулювання діяльності прокуратури: 1) відношення до правових засобів публічно-правового характеру, що підкреслює їх адміністративно-правову природу та призначення; 2) адміністративно-правова природа засобів регулювання державно-службових відносин, що зумовлює наявність відповідної правової форми їх зовнішнього вираження; 3) їх цільове призначення, тобто їх дія стосовно конкретного виду правовідносин;

4) універсальність дії; 5) широке коло суб'єктів застосування адміністративно-правових засобів у механізмі регулювання діяльності прокуратури, що зумовлює наявність особливого процесуального (процедурного) характеру їх реалізації.

При цьому необхідно наголосити, що дисертантом було запропоновано визначати адміністративно-правові засоби регулювання реалізації функцій прокуратури як сукупність універсальних адміністративно-правових явищ (адміністративно-правових норм, правозастосовних актів, адміністративних договорів, юридичних фактів, суб'єктивних прав та обов'язків, учасників службових правовідносин, способів та прийомів державного управлінського впливу), що забезпечують ефективність реалізації функцій прокуратури.

У проведеному дослідженні було удосконалено підходи до типології сучасної прокурорської діяльності: 1) функціональний, що передбачає типологізацію залежно від функції, що домінує в діяльності прокуратури; 2) інституційний, що будується на формальному визначенні місця прокуратури у системі органів державної влади, яка склалася в тій чи іншій країні.

Набули подальшого розвитку й наукові погляди на прокуратуру як орган державної влади, що не входить до жодної з традиційних гілок влади, і висновки щодо її місця в адміністративно-правовій системі як сполучної ланки між судовою та виконавчою владою.

Доречними й одними із найвагоміших досягнень дисертаційного дослідження Д.Ю. Павленка вбачаються і пропозиції автора щодо напрямів подальшого інституційного удосконалення адміністративних функцій прокуратури в Україні у частині: 1) упровадження інноваційних способів та прийомів здійснення публічного управління, включаючи використання нових інформаційних технологій; 2) формування у структурі Офісу Генерального прокурора за комплексним принципом нових підрозділів на правах Департаментів захисту прав громадян та інтересів держави в певних особливо значимих для суспільства і держави сферах правовідносин; 3) внесення

законодавчих змін до ч. 1 ст. 31 Закону України «Про прокуратуру з метою обмеження доступу до професії прокурора особам, які з огляду на особисті риси не зможуть належним чином виконувати професійні обов'язки; 4) надання Генеральному прокуророві гнучких повноважень щодо визначення кількісного складу прокуратури з врахуванням науково обґрунтованих показників навантаження на одного прокурора; 5) оптимізація структури Тренінгового центру прокурорів України, та встановлення кваліфікаційних вимог до тренерів і визначення порядку їх добору.

Відтак, виходячи із змісту виконаного дослідження, здобувач виокремив особливості та проблеми реформування прокуратури України, її адміністративно-правового статусу в контексті трансформації її функціонального призначення та надав пропозиції з удосконалення адміністративно-функціонального навантаження органів прокуратури, а також – охарактеризував шляхи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення статусу прокуратури у сучасній Україні та запропонував напрями подальшого інституційного удосконалення адміністративно-правових функцій прокуратури України.

Практичне значення і впровадження одержаних результатів дослідження. Зміст отриманих результатів значно доповнює наукові знання щодо сутності, трансформації та сучасного розуміння адміністративних функцій прокуратури України. Викладені положення можуть бути використані: для подальшого наукового осмислення проблем вдосконалення адміністративних функцій прокуратури України, як основа для теоретичних розробок з підвищення ефективності діяльності прокуратури в цілому або в окремих галузях, а також при підготовці наукових праць; для застосування системного підходу при вдосконаленні адміністративних функцій прокуратури України, вдосконаленні Закону України «Про прокуратуру» та інших законодавчих актів; для оптимізації структури органів прокуратури, правового регулювання управління в органах прокуратури та покращення практики

роботи прокурорів; при підготовці навчально-методичних матеріалів, курсу лекцій з основ прокурорської діяльності, проведенні у закладах вищої освіти навчальних занять з дисциплін «Адміністративне право України», «Прокуратура України», «Судові та правоохоронні органи», «Проблеми реформування прокуратури» тощо.

Повнота викладення наукових положень, висновків і результатів в опублікованих працях. Дисертація, що оцінюється, є самостійною науковою роботою, результати й досягнення котрої були отримані автором самостійно. Усі сформульовані в ній положення та висновки обґрунтовані на основі власних авторських досліджень з посиланнями на актуальні й сучасні адміністративно-правові дослідження. Результати дисертаційної роботи відповідним чином висвітлено 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.

Якість та кількість наукових публікацій здобувача за темою дисертації вказує на високий рівень апробації і сумлінність виконання ним публікаційних завдань з оприлюднення наукових результатів, висновків і рекомендацій, отриманих при здійсненні наукової праці.

Відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертація «Адміністративні функції прокуратури України» відповідає спеціальності 081 «Право» та 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.

Основна частина дисертації складається з розділів «Теоретико-методологічне та історичне підґрунтя розвитку і становлення прокуратури

України в адміністративно-правовому контексті», «Характеристика адміністративних функцій прокуратури України» та «Шляхи удосконалення складу адміністративних функцій прокуратури України», що у свою чергу об'єднують в собі дев'ять підрозділів. Змістове наповнення розділів дисертації узгоджується з темою кожного з розділів, що робить зміст дисертації відповідним темі роботи. Висновки, сформульовані автором на основі дослідження адміністративних функцій прокуратури України й правових відносин, що склалися при реалізацією органами прокуратури таких функцій, є чіткими, доведеними та підтвердженими. Оформлення дисертації відповідає встановленим нормативними документами вимогам. Відсутні порушення академічної доброчесності в дисертаційному дослідженні та опублікованих працях за темою дисертації.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації.

Оцінюючи дисертацію Д.Ю. Павленка позитивно, додатково звертаємо увагу на певні зауваження щодо змісту дисертації й сформульовані її автором висновки й твердження, що викликають сумніви, тому можуть слугувати підґрунтям наукової дискусії:

1. Дисертант на ст. 59 вказує, що історико-правовий аналіз виникнення й формування прокуратури України як суб'єкта владних повноважень дозволив йому визначити окремі етапи такого формування: зародження інституту прокуратури на теренах України до XVI ст. включно); розвиток інституту прокуратури на теренах України у XVII - поч. XX століть.; формування прокуратури УНР (XX ст.); формування прокуратури незалежної України (1991-донині). На нашу думку, що має підлягати більшій деталізації авторська позиція щодо історико-правових етапів розвитку і формування прокуратури України як суб'єкта владних повноважень у частині обумовленості таких етапів конкретними історичними подіями та зв'язку з державно-правовими змінами (досягненнями), про які зазначає дисертант.

2. У роботі заперечується підхід окремих дослідників, які відносять до адміністративно-правових засобів реалізації функцій прокуратури лише нормативно-правову основу здійснення прокуратурою своєї діяльності (с. 132). Як нам видається, варто приділити більше уваги науковій дискусії щодо необхідності, як вказує автор (с. 126, с. 134), віднесення до таких засобів широкого спектру складових: адміністративно-правових норм, правозастосовних актів, адміністративних договорів, юридичних фактів, суб'єктивних прав та обов'язків, учасників службових правовідносин, способів та прийомів державного управлінського впливу, що забезпечують ефективність реалізації функцій прокуратури.

3. Здобувач дещо поверхнево торкнувся теми спеціалізованих прокуратур у сфері оборони (підрозділ 2.2). Натомість функції органів прокуратури України в умовах введення правового режиму воєнного стану зазнали певних змін. Тому авторові необхідно було би додатково зосередити свою увагу на особливостях адміністративних функцій спеціалізованих прокуратур у сфері оборони.

4. В опонованій науковій праці викладено думку про необхідність закріплення, окрім решти загальних та основних положень про дисциплінарну відповідальність прокурорів, також і положень про відповідальність керівників прокуратур різного рівня за стан кадрової роботи в очолюваних ними прокуратурах (с. 213). Такий науковий умовивід слід деталізувати у частині власне запропонованих змін, які підлягають внесенню до Закону України «Про прокуратуру», та обґрунтуванні, чому вони мають бути внесені саме до статей, які містяться у розділі X «Організаційне забезпечення діяльності прокуратури», а не викладені у розділі VI «Дисциплінарна відповідальність прокурора».

Разом з тим переконаний, що викладенні зауваження не є критичними, а переважно мають дискусійний характер, відтак істотно не впливають на надану позитивну оцінку дисертації і не зменшують наукової та практичної значущості даної наукової роботи.

Загальний висновок та оцінка дисертації. Дисертація є повноцінною, самостійною та інноваційною науковою працею, спрямованою на системне вирішення поставлених наукових завдань із дослідження й удосконалення адміністративних функцій прокуратури України. Робота містить обґрунтовані результати, має важливе академічне і прикладне значення.

Дисертація Павленка Дмитра Юрійовича на тему: «Адміністративні функції прокуратури України», що подана на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право», за своєю актуальністю, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною значимістю здобутих результатів 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 йому ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право» галузі знань 08 «Право».

Офіційний опонент:

завідувач кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового Інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

[Handwritten signature]
Анатолій БЕРЛАЧ

«7» серпня 2024 р.

