

ВІДГУК

офіційного опонента - доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України Журавльова Дмитра Володимировича - на дисертацію Тогобіцька-Громової Анастасії Андріївни «Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус» подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 20.05.2015 року вказано на недостатній рівень функціональної незалежності та доброчесності прокурорів, потребу в більш розвинених інструментах управління ефективністю, значно жорсткіших етичних вимогах і дисциплінарних правилах. Реформування такого багатогранного інституту публічної влади, яким є прокуратура, неможливе без проведення ґруповного вивчення проблем, які виникають у різних напрямках її організаційної діяльності, зокрема у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності керівника в органах прокуратури.

Ефективне виконання покладених на прокуратуру завдань і функцій, передбачених Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру», зазначеною мірою залежить від кадрової політики та високого рівня забезпечення управлінської діяльності в органах прокуратури. В умовах посилення ролі правоохоронної системи держави та євроінтеграційних перспектив України відповідальність за добір кадрів, організацію проходження публічної служби, управління та контролю виконання, впровадженню новітніх форм і методів діяльності прокуратури покладається на керівників органів прокуратури.

Питання адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури є актуальним на сучасному етапі державотворення та євроінтеграції. Удосконалення адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури сприятиме трансформації всієї системи органів прокуратури у відомство європейського рівня та становленню сучасного національного законодавства у сфері її діяльності.



Отже, дисертація А.А. Тогобіцька-Громової є актуальним, важливим, цікавим авторським дослідженням вкрай важливих для подальшого розвитку національної правової системи України проблем як теоретико-методологічного, так і практичного характеру.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої указом Президента України від 12 січня 2015 року, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року, а також у межах плану науково-дослідної роботи Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету «Система критеріїв зовнішнього моніторингу діяльності єдиного правоохоронного органу у сфері забезпечення фінансової та економічної безпеки держави» (номер державної реєстрації 0118U003575).

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлено досить раціональною та внутрішньо узгодженою структурою дисертаційної роботи. Загальна структура роботи в цілому є логічною, послідовною, раціональною, обґрунтованою предметом, метою та завданнями дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, поділених на десять підрозділів, висновків й списку використаних джерел.

Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на підставі вивчення норм чинного національного законодавства, міжнародних нормативно-правових актів, теоретичних і науково-прикладних досліджень визначити сутність та зміст адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури, виявити недоліки його законодавчого регулювання і відповідно запропонувати науково обґрунтовані пропозиції й рекомендації щодо його вдосконалення.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційного дослідження становлять праці вітчизняних і зарубіжних науковців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління, адміністративного права та інших галузевих правових наук. Нормативно-правовою основою роботи є Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», міжнародні нормативно-правові акти, закони, нормативно-правові

акти зарубіжних країн із питань діяльності прокуратури, підзаконні нормативно-правові акти, відомчі накази Генеральної прокуратури України, що закріплюють адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури. Інформаційну та емпіричну основу дисертації становлять узагальнення практики Генеральної прокуратури України з питань організаційно-управлінської діяльності, статистичні матеріали, практика Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, документи, прийняті і затверджені Всеукраїнською конференцією прокурорів.

Дисертант опрацював значний масив загальнонаукової та спеціальної літератури, нормативних актів (236 джерел). Обґрунтованість власних наукових результатів підтверджується і тим, що автор робить висновки на підставі аналізу й зіставлення поглядів і концепцій інших науковців. Висновки відповідають сутності розглянутих питань і відзначаються чіткістю викладених думок.

Обґрунтованість та достовірність наукових положень, висновків та рекомендацій підтверджується правильним вибором методологічної бази проведеного дисертаційного дослідження. Для досягнення мети і завдань дослідження автором використано достатню кількість як загальнонаукових так і спеціальних методів наукового пізнання: діалектичний (підрозділи 1.1, 3.1, 3.3); порівняльно-правовий (підрозділи 1.2, 2.1); логіко-семантичний (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2, 2.3); логіко-юридичний (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 3.2, 3.3); формально-логічний (підрозділи 1.1, 1.2, 2.2, 2.3, 2.4); метод компаративного аналізу (підрозділ 3.2).

Ознайомлення із дисертаційним дослідженням дає підстави для висновку, що основні положення і висновки, які виносяться автором на захист, мають відповідний ступінь наукової новизни. Підґрунтям цих, на мою думку, в більшості випадків, обґрунтованих та достовірних висновків, які доповнюють існуючі позиції науковців або по-новому надають вирішення існуючих проблем, виступають достатні методологічна, теоретична, інформаційна та джерельна бази.

Характеристика змісту роботи.

Дисертаційне дослідження складається з трьох розділів, десяти підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Виклад інформації є послідовним та логічно завершеним. Дисертантом зроблено відповідні висновки та визначено необхідні дефініції.

У першому розділі дисертації вивчено роль керівника як організатора управлінського процесу в органах прокуратури, проведено аналіз адміністративно-правового регулювання організації проходження служби в органах прокуратури, а також визначено порядок призначення на адміністративну посаду в органах прокуратури.

У другому розділі дисертантом визначено поняття та елементів адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури, характеристики адміністративної компетенції керівників органів прокуратури, аналізу форми і методів діяльності керівника в органах прокуратури, а також вивченню особливостей адміністративної та дисциплінарної відповідальності керівників в органах прокуратури.

Третій розділ автор присвячує напрямкам оптимізації адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури, в якому детально досліджується формування вимог до керівника в органах прокуратури як засобу вдосконалення його адміністративно-правового статусу, зарубіжний досвід щодо порядку призначення керівників в органах прокуратури та напрями вдосконалення підготовки керівних кадрів в органах прокуратури.

Наукова новизна одержаних результатів Дисертаційне дослідження має ознаки наукової новизни та практичної значущості. Зокрема, наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що за характером розглянутих питань дисертація є одним з перших комплексних досліджень теоретичних та практичних аспектів набуття та реалізації адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури.

Наукові положення, викладені у дисертації, забезпечуються вдалою і продуманою логікою викладення матеріалу, широтою і різноманітністю опрацьованої джерельної бази, умілим використанням різних методів наукового пізнання, веденням коректної наукової полеміки.

Дисертантом сформульовано концептуально нові наукові положення та висновки, що мають важливе теоретичне і практичне значення, зокрема: вперше обґрунтовано необхідність розроблення єдиної для Ради прокурорів України та керівників в органах прокуратури Методики оцінювання прокурорів під час вирішення питання щодо їх призначення на адміністративну посаду (підрозділ 3.1);

запропоновано започаткувати окремий напрям навчального процесу в Національній академії прокуратури – підвищення кваліфікації керівників в органах прокуратури різних рівнів (підрозділ 3.3); а також дано авторське визначення адміністративної правосуб'єктності керівника в органах прокуратури (підрозділ 2.1) та адміністративної компетенції керівників в органах прокуратури (підрозділ 2.2).

Крім того, велику увагу у даному дисертаційному дослідженні приділено питанням удосконалення понятійного апарату таких категорій як: «керівник в органах прокуратури» (підрозділ 1.1), «публічна служба в органах прокуратури» (підрозділ 1.2), «адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури» (підрозділ 2.1).

Особливу цінність мають такі положення дисертації, що дістали подальшого розвитку, а саме: визначення служби в органах прокуратури як окремого організаційно-управлінського інституту публічної служби (підрозділ 1.2); зміст і характеристика вимог, що висуваються до особи під час вирішення питання про призначення її на адміністративну посаду в органах прокуратури (підрозділ 1.3, 3.1.); поняття форми управління в органах прокуратури як вираженого волевиявлення, що реалізується відповідно до норм законів та відомчих нормативно-правових актів в межах адміністративної компетенції для досягнення поставленої мети керівництва (підрозділ 2.3); характеристика управлінських рішень в органах прокуратури як основної форми управлінської діяльності керівника, підстав їх прийняття, видів (підрозділ 2.3); наукові підходи до процедури призначення Генерального прокурора України та обґрунтовано потребу розширення повноважень Ради прокурорів щодо висування і погодження кандидатур (підрозділ 3.2).

Оцінюючи новизну основних положень та висновків дисертації необхідно відзначити, що у роботі вирішені наукові і практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити низку пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації проявляється як у самому підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому розв'язанні конкретних задач.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

Разом із тим, попри загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження Тогобіцька-Громової Анастасії Андріївни, подана до розгляду робота має низку

наукових положень, оцінок, висновків, пропозицій і рекомендацій, що відображають суб'єктивне сприйняття її автором. Така позиція спонукає до дискусії з їх приводу, тому на них зупинюсь більш детальноше.

1. Як вбачається, окремої уваги у дисертації можна було б приділити теоретичним підходам до визначення сутності керівництва та лідерства, виявити чи є місце лідерству в органах прокуратури, та чи повинен керівник бути лідером.

2. У підрозділі 2.2 дисертантом з'ясовано, що керівники в органах прокуратури виконують такі функції: загального керівництва (організація та спрямування роботи), представницьку, планування, контролю, прийняття управлінських рішень, координаційну, кадрову, інформаційно-аналітичну, виховну, взаємодії з інститутами громадянського суспільства та ін. В межах характеристики означених функцій, більше уваги слід було приділити виховній функції (с. 101). Крім того, дискусивним є виділення окремо представницької функції та функції взаємодії з інститутами громадянського суспільства, адже вони перетинаються.

3. На сторінці 79 дисертації автор зазначає, що гарантії незалежності прокурора, соціальне забезпечення, відповідальність є невід'ємними елементами правового статусу. Однак в дисертаційній роботі гарантії незалежності та соціальне забезпечення керівника в органах прокуратури розкриваються фрагментарно. Дослідження було б ще якіснішим, якби автор сформулював власний погляд на означені питання, виявив недоліки та розробив пропозиції.

4. Дослідження було б більш ґрунтовним з методологічної точки зору, якби автор присвятив більшій увазі особливостям взаємного впливу правової модернізації органів прокуратури, судоустрою, судочинства та інших суміжних правових інститутів, стисло охарактеризувавши власний погляд на віднесення прокуратури України до судової гілки влади.

5. На сторінці 156 запропоновано вироблення єдиної Методики оцінювання прокурорів під час вирішення питання щодо їх призначення на адміністративну посаду. На моє переконання, робота тільки б виграла, якби дисертант запропонував своє бачення на структуру та основні положення зазначеного документу.

Наведені спірні точки зору і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка носить самостійний і творчий характер, має наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує

складність і актуальність досліджуваної теми та власний підхід до її розгляду дисертантом. В дослідженні автору вдалося досягти його мети.

Практичне значення одержаних результатів.

Наведені в авторефераті дисертації положення можуть бути застосовані не тільки у освітньому процесі, але й у науково-дослідній сфері та у правотворчості, а саме: у науково-дослідній сфері – для подальшого розроблення та вдосконалення адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури в Україні (*акт впровадження Сумського державного університету від 05.03.2019*); у правотворчості – під час розроблення напрямків удосконалення адміністративно-правового статусу керівників органів прокуратури (*акт впровадження результатів дослідження в діяльність Сумської місцевої прокуратури від 17.05.2019*); в освітньому процесі – під час підготовки підручників та навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Судові та правоохоронні органи», «Правове забезпечення публічного адміністрування»; вони вже використовуються під час проведення занять із зазначених дисциплін у Сумському державному університеті. Враховано їх також у навчально-методичних розробках, підготовлених за участі автора (*акт впровадження Сумського державного університету від 05.03.2019 р.*).

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату.

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

Аналіз тексту дисертації дозволяє відмітити, що автором здійснено комплексне вивчення, теоретичний аналіз, осмислення та розгляд доктринальних ідей та практичних аспектів щодо адміністративно-правового регулювання діяльності керівника в органах прокуратури України з наступним обґрунтуванням теоретичних положень і формулюванням рекомендацій щодо напрямків і перспектив його подальшого розвитку. Використання належної методологічної та інформаційної основ дисертаційного дослідження надало авторові можливість отримати нові науково обґрунтовані результати, які мають як теоретичне, так і практичне значення для подальшого вдосконалення адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури.

теоретичних положень і формулюванням рекомендацій щодо напрямків і перспектив його подальшого розвитку. Використання належної методологічної та інформаційної основ дисертаційного дослідження надало авторові можливість отримати нові науково обґрунтовані результати, які мають як теоретичне, так і практичне значення для подальшого вдосконалення адміністративно-правового статусу керівника в органах прокуратури.

Повнота висвітлення результатів дослідження.

Основні положення, висновки та рекомендації, здійсненого здобувачем дослідження, викладені в десяти наукових публікаціях (п'ять з них – опубліковані у фахових виданнях з юридичних наук, одна публікація – у закордонному фаховому виданні з юридичних наук) та навчальному посібнику, що свідчить про повноту викладу матеріалів проведеної роботи в друкованих працях.

Загальний висновок.

Усе викладене дає підставу для висновку про те, що дисертаційне дослідження «Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус» виконане на належному науково-теоретичному рівні, є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретне наукове завдання, яке має суттєве значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор – Тогобіцька-Громова Анастасія Андріївна – заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Перший заступник директора
Інституту права та післядипломної освіти
Міністерства юстиції України
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України**



Д. В. Журавльов