

ВІДГУК

офіційної опонентки

докторки юридичних наук, професорки, завідувачки кафедри адміністративного права та судочинства Західноукраїнського національного університету, Кравчук Мар'яни Юрїївни, на дисертацію Шапошника Андрія Сергійовича «Адміністративно-правові засади діяльності прокурора в Україні»», яка подана на захист до разової спеціалізованої вченої ради у Сумському державному університеті на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність обраної теми. Після проголошення незалежності України і, зокрема, при ухваленні Конституції, наша країна визнала основні цінності демократичного суспільства, такі як розподіл влади, верховенство права, пріоритет природних прав і свобод людини перед іншими соціальними цінностями. Внесення значних змін до законодавства, спрямованих на практичне втілення цих принципів у роботу судів і правоохоронних органів, сприяло поступовому наближенню діяльності державних структур до європейських стандартів.

Останніми роками було приділено увагу щодо прискорення чергового етапу судово-правової реформи. 14 жовтня 2014 року був прийнятий Закон України «Про прокуратуру» та надалі внесено зміни до Конституції України в питанні здійснення правосуддя. Такі зміни призвели до перенесення положень про прокуратуру до розділу «Правосуддя» Основного Закону та повного оновлення процесуального законодавства у кримінальній сфері.

Суспільство протягом тривалого періоду активно обговорює та дискутує щодо потреби комплексного реформування кримінальної юстиції та

прокуратури, удосконалення чинного законодавства про прокуратуру та покращення правозастосовної діяльності. Так, 29 серпня 2019 року Президентом України було внесено до парламенту Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури (№ 1032), який був схвалений Верховною Радою України 19 вересня 2019 року.

У контексті реалізації євроінтеграційних прагнень нашої країни та проведення реформ у сфері прокуратури, належить враховувати досвід країн ЄС, інших демократичних країн, практику Європейського суду з прав людини та міжнародні стандарти роботи правоохоронних органів. При цьому важливо не забувати і про національні особливості, історичний досвід та сучасні реалії, що є характерними для України.

З цього погляду, дисертаційна робота А. С. Шапошника є вельми актуальною, а обраний напрям дослідження входить до переліку пріоритетних у формуванні та розвитку прокуратури України. Важливо зауважити, що хоча питання реформування прокуратури та діяльності прокурора знаходили відображення у науковій літературі, представлена робота є комплексним дослідженням, присвячене аналізу адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні. У цьому дослідженні розглядаються головним чином адміністративно-правові засади діяльності прокурора в Україні, такі як принципи, методи роботи прокурора, форми здійснення прокурором своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій, а також положення щодо юридичної відповідальності прокурора як посадової особи, яка обіймає адміністративну посаду в органах прокуратури України.

З огляду на актуальність теми, достатньо логічним є зв'язок **роботи з науковими програмами, планами, темами**. Дисертація виконана відповідно до Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-

технічних розробок на період до 2023 року, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07 вересня 2011 року № 942, а також Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2021-2025 роки (пункт 1.2 Удосконалення національної правової системи та її адаптації до європейського права). Основні положення дисертації відповідають пріоритетним напрямам науково-дослідних робіт Сумського державного університету та отримані в рамках реалізації НДР МОН України «Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів в сучасних умовах трансформації нагляду і контролю щодо забезпечення економічної безпеки України» (номер державної реєстрації – 55.15.02-22/24.3Ф-01), що виконується в Навчально-науковому інституті права Сумського державного університету.

Дослідження також виконано з урахуванням рекомендацій Резолюції 1862 (2012) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 січня 2012 року (Щодо реформування прокуратури згідно з нормами Ради Європи – пункт 9), а також згідно Висновку №539/2009 Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії), затвердженим на 79-му пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 12-13 червня 2009 р.).

Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх достовірність і наукова новизна, повнота їх викладу в опублікованих працях. Аналіз положень дисертації А. С. Шапошника дозволяє зробити висновок, що загалом робота відзначається належним рівнем обґрунтованості отриманих результатів. Це підтверджується логічною структурою дисертаційного дослідження та доволі точним застосуванням наукових підходів, методів і прийомів. Робота також містить достатньо вміло використаний емпіричний матеріал. Дисертант включив значний обсяг наукових праць у галузі теорії права, адміністративного,

кримінального права, інших галузевих правових наук, у тому числі і праці профільних зарубіжних науковців. Дослідження ґрунтується на нормативних актах вітчизняного та зарубіжного законодавства.

Висновки, узагальнення та обґрунтування, представлені у дисертації, є достатньо виваженими та належним чином обґрунтованими. Деякі з них містять елементи наукової новизни. Структура та зміст дисертації відображають всебічність проведеного дослідження, що підтверджується значною кількістю використаних автором наукових, інформативних та нормативних джерел.

У вступі обґрунтовано актуальність теми роботи, встановлено зв'язок дисертації з науковими програмами, планами, темами, грантами, визначено мету, завдання, об'єкт, предмет, методи дослідження, розкрито наукову новизну і практичне значення результатів дисертаційного дослідження, наведені дані про їхню апробацію та наукові публікації дисертанта.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні основи дослідження адміністративно-правових засад діяльності прокуратури України» складається з трьох підрозділів, у яких досліджено генезис становлення прокуратури в Україні, місце органів прокуратури в системі органів державної влади України, визначено поняття та нормативно-правове регулювання адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні.

У даному розділі дослідження дисертантом запропоноване авторське виділення 7 етапів становлення та розвитку прокуратури на українських землях, які охоплюють період від XVIII сторіччя і до сьогодення.

Охарактеризовано місце прокуратури України в системі органів державної влади. Встановлено, що до конституційних змін 2016 року прокуратура існувала як відокремлена та автономна система органів зі значними повноваженнями. Зазначено, що автору імпонує сучасна позиція законодавця про інтеграцію прокуратури до системи правосуддя, а таким чином і до механізму судової

влади. Зроблено висновок про те, що прокуратура займає специфічне місце у системі державних органів, обумовлене призначенням та функціями, які входять до її компетенції.

У даному розділі дослідження дисертантом також здійснено розробку понятійного апарату за темою. Зокрема, розглянуто співвідношення таких правових категорій, як «засади» та «принципи», надано авторські визначення понять «правові засади діяльності прокурора», «адміністративно-правові засади діяльності прокурора».

У Розділі 2 «Характеристика адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні» здійснено комплексне дослідження керівних принципів діяльності прокурора в Україні, адміністративно-правових методів та форм здійснення прокурором своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій, а також розглянуто основні засади юридичної відповідальності прокурора в Україні.

У даному розділі дослідження дисертантом обґрунтовано та встановлено, що принцип незалежності прокурора у своїй діяльності є одним із основоположних принципів функціонування всієї системи органів прокуратури. Дисертант наголошує, що під час здійснення повноважень, пов'язаних з реалізацією функцій прокуратури, прокурори є незалежними, самостійно приймають рішення про порядок здійснення таких повноважень, керуючись при цьому положеннями закону, а також зобов'язані виконувати лише такі вказівки прокурора вищого рівня, що були надані з дотриманням вимог Закону України «Про прокуратуру».

До беззаперечних здобутків дисертанта можна віднести висновки, які наведені ним в рамках даного розділу і становлять наукову новизну. Ними є наступні:

- пропозиція автора закріпити на конституційному рівні принцип незалежності прокурора, доповнивши ч. 2 ст. 131-1 Конституції України наступним змістом: «Організація та діяльність прокуратури визначається законом, є незалежною, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального або іншого впливу, тиску на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків та функцій прокуратури чи незаконного втручання у його професійну діяльність»;

- пропозиція доповнити ч. 2 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» і викласти її у наступній редакції: «При виконанні службових обов'язків прокурор має бути незалежним від будь-якого впливу, тиску чи втручання в його професійну діяльність осіб, що не мають на те законних повноважень, у тому числі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, громадських об'єднань та інших громадських формувань, органів військового управління, органів контролю, їх посадових та службових осіб, органів управління, комерційних та некомерційних організацій, політичних партій, засобів масової інформації, банків та фінансових установ, їх керівників та службових осіб, а також фізичних осіб та інших суб'єктів, які прямо чи опосередковано можуть впливати на діяльність прокурора, зобов'язаний активно, у визначений законодавством спосіб протистояти спробам посягання на його незалежність»;

- наведена авторська класифікація основних чотирьох груп адміністративно-правових методів діяльності прокурора через правові норми, які закріплюють статистику функціонування прокуратури (повноваження і функції прокурора) і зовнішній вираз (форми);

- обґрунтовано власне визначення «адміністративно-правових методів діяльності прокурора», під якими дисертант розуміє визначені національним законодавством способи і прийоми впливу, які використовує прокурор у своїй

діяльності під час реалізації ним своїх повноважень з виконання покладених на нього функцій, включаючи адміністративний примус та інші спеціальні методи (організаційні та функціональні), що знаходять зовнішню форму свого виразу у вигляді нормативно-правового акту, який приймає прокурор за підсумками своєї діяльності;

- встановлено, що юридична відповідальність працівників прокуратури є специфічним видом відповідальності, що визначається державою на рівні закону, забезпечується можливістю застосування державного примусу та виконується спеціально уповноваженими органами (особами). Вона пов'язана зі спеціальним правовим статусом прокурора як посадової (службової) особи, додатковими обов'язками та гарантіями незалежності, а також виражається у негативних наслідках особистого та організаційного характеру щодо прокурора, а також здійснюється в особливій правовій формі, яка чітко передбачена законом, та настає виключно у разі скоєння правопорушення;

- виходячи із проведеного аналізу дисциплінарної відповідальності прокурора, дисертантом сформульовано пропозиції щодо законодавчого покращення досліджених положень із врахування специфіки статусу прокурора, який займає адміністративну посаду, а також обґрунтовано доповнення норм ст. 43 Закону України «Про прокуратуру» авторським визначенням грубого порушення правил прокурорської етики прокурором;

- запропоновано подальший розгляд у правовій доктрині питання про встановлення гарантій недоторканості прокурора при застосуванні будь-якого виду юридичної відповідальності та заходів державного примусу.

У Розділі 3 «Основні напрямки удосконалення адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні» дисертантом розглянута сучасна практика здійснення адміністративно-правових засад діяльності прокуратури у

зарубіжних країнах, а також проаналізовано перспективи реформування організаційно-правових засад діяльності прокурора в Україні.

У цьому контексті автором зроблено висновки, що єдиної та цілісної моделі прокуратури, яка була б притаманна зарубіжним державам, не існує і це обумовлено наявністю таких чинників, як соціально-економічний стан країни, політична ситуація та її стабільність, стан громадянської свідомості, а також те, що функції та обов'язки, покладені на органи прокуратури тієї чи іншої держави, реалізуються різними правовими механізмами, визначеними національними законодавствами країн.

Дисертантом встановлено, що, не дивлячись на перераховані вище відмінності та на підставі аналізу особливостей адміністративно-правових засад діяльності прокуратур зарубіжних країн, існують і спільні риси, головними з яких є неухильне дотримання принципів політичної нейтральності та незалежності працівників прокуратури, відсутність особистої зацікавленості під час розгляду справ, здійснення захисту інтересів держави під час судових процесів.

У даному розділі дослідження А. С. Шапошник робить підсумки проведеного дослідження і наводить власне бачення основних напрямків реформування адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні, а саме:

- необхідності чіткого визначення місця прокуратури у механізмі держави серед органів державної влади. І тут автор підтримує позицію законодавця з огляду на останні конституційні зміни 2016 року про віднесення прокуратури до системи правосуддя. Проте наголошує, що згідно європейського досвіду і європейських стандартів віднесення органів прокуратури до судової влади має відбуватися з установленням чітких гарантій незалежності та неупередженості

прокурора у його діяльності, а також підвищення професійного рівня посадових осіб прокуратури;

- доцільності впровадження спеціалізації прокурорів, яка змогла б відігравати важливу роль у підвищенні професійності прокурорів і ефективності їхньої діяльності. Тут дисертантом запропоновано доповнити положення п. 11 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» наступним змістом «діяльність прокуратури ґрунтується на засадах... спеціалізації побудови системи прокуратури у відокремлених предметних сферах діяльності». Прикладами предметних сфер діяльності автор визначив: кіберзлочинність, міжнародна контрабанда, відмивання грошей, фінансові операції міжнародного масштабу та інші сфери новітньої злочинності;

- необхідності дотримання гарантій незалежності прокурора при його призначенні, при виконанні ним професійних обов'язків та при просуванні по службі, а також захисті прокурора від необґрунтованого накладення дисциплінарних стягнень;

- стимулювання підвищення якості діяльності прокурорів, безперервного їх навчання, заохочення до впровадження інновацій та діджиталізації у роботі прокурора;

- удосконалення законодавчих засад незалежності прокурорів.

Апробація результатів. Результати дослідження апробовані належним чином у 10 публікаціях, які опубліковано у фахових виданнях України та 5 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Оцінка мови та стилю дисертації. Дисертація виконана українською мовою із дотриманням належного наукового стилю.

Оформлення дисертації та анотації відповідає вимогам відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження вимог до оформлення дисертації» від 12.01.2017 р. № 40.

Аналізуючи роботу, слід відзначити, що вона вирізняється системним підходом до предмету дослідження. Логічна структура дисертації дозволяє послідовно розглядати всі проблеми, визначені автором, та взаємопов'язує розділи і підрозділи між собою. Розподіл основного тексту на розділи та підрозділи відповідає правилам пропорційності, непересіченості, взаємовиключення та неперервності. Автор послідовно виклав матеріал, правильно співвідносячи загальні і конкретні питання, формулюючи необхідні наукові дефініції.

Обрана структура дозволила дисертанту системно проаналізувати широкий спектр питань, що стосуються адміністративно-правових засад діяльності прокурора в Україні.

Мета та задачі, визначені дисертантом у вступі, відповідають змісту дослідження та загальним висновкам. Рекомендації та пропозиції, викладені в дисертації щодо удосконалення чинного законодавства України, є теоретично обґрунтованими та аргументованими.

Висновки сформульовані дисертантом чітко і у повній мірі розкривають відповідні завдання та результати дослідження.

У цілому дисертаційне дослідження має належний рівень виконання, демонструє системний підхід до вивчення проблем та «робить» значний науковий внесок у вітчизняну правничу доктрину.

Теоретичне і практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у науковій діяльності, практичній діяльності, а також в освітньому процесі.

Зауваження та пропозиції за змістом дисертації. Визначаючи актуальність проведеного автором дослідження, наукову новизну, високий теоретичний рівень, а також практичну значимість результатів, слід зазначити,

що окремі положення дисертаційної роботи А. С. Шапошника носять дискусійний характер, а деякі висновки потребують додаткової аргументації. Зокрема:

1. Досить дискусійною, на наш погляд, являється позиція дисертанта щодо місця прокуратури у механізмі держави серед органів державної влади. Так, дисертант підтримує позицію законодавця щодо віднесення правових норм щодо прокуратури України у Розділ VIII Основного Закону «Правосуддя», ототожнюючи це з автоматичним віднесенням прокуратури до органів судової влади (органів правосуддя) – стор. 74, 77, і при цьому зазначаючи, що «прокуратура займає *специфічне* місце у системі державних органів, обумовлене призначенням та функціями, які входять до її компетенції» (стор. 77). На нашу думку, автору слід надати більш чітке обґрунтування, у чому полягає і чим обумовлюється це «специфічне» місце органів прокуратури в системі органів державної влади.

2. На стор. 91-92 дисертант зазначає, що в рамках роботи необхідно дослідити «окрему категорію діяльності прокурорів в Україні, яка є її невід'ємною частиною – це юридична відповідальність прокурорів як посадових осіб органів прокуратури». Було б доречним навести більш аргументовану власну позицію автора щодо включення розгляду даної проблематики до дисертаційного дослідження.

3. У підрозділі 2.3. автор піддає критиці положення Закону України «Про прокуратуру» щодо дисциплінарної відповідальності прокурора, що не повністю реалізовані без врахування специфіки статусу прокурора, який займає адміністративну посаду (стор. 158). При цьому, А. С. Шапошник не в повній мірі обґрунтовує наявність проблематики та шляхи її вирішення. Позитивне враження від здійснених дисертантом висновків посилилось, якби ним було описано не сама послідовність здійснюваних кроків щодо удосконалення цих

положень (стор. 158-159), а чіткіше розписано зміни до конкретних нормативно-правових актів.

4. Вбачаємо за певний недолік дисертації відсутність остаточних висновків у частині запозичення міжнародного досвіду адміністративно-правових засад діяльності прокуратури (стор. 193-195). Залишається відкритим питанням, чому саме досвід іноземних країн щодо незалежності прокурора чи гарантій незалежності прокурора має бути основоположним і запозиченим, як зазначає автор, «негайно» (стор. 195).

5. У підрозділі 3.2. дисертант зазначає, що «вкрай важливою умовою для ефективного здійснення прокурором своїх повноважень та функцій є встановлення такого порядку, щоб процедура добору осіб на посади прокурорів була максимально прозорою та об'єктивною, здійснювалась незалежно та неупереджено» (стор. 212). У цьому контексті хотілося б почути думку дисертанта, на які аспекти треба звернути увагу, щоб вказана процедура була саме такою (прозорою та об'єктивною).

6. У тексті роботи наявні поодинокі граматичні помилки і неточності.

Слід зазначити, що наведені вище зауваження та рекомендації стосуються дискусійних питань і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має науково-теоретичне та практичне значення, містить наукові висновки і нові підходи до вирішення конкретного наукового завдання та спрямоване на удосконалення діяльності органів прокуратури України.

Зважаючи на викладене, вважаю, що дисертація на тему «Адміністративно-правові засади діяльності прокурора в Україні», яка підготовлена за спеціальністю 081 «Право», відповідає вимогам Наказу Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40 «Про затвердження вимог до оформлення дисертації», Постанови Кабінету Міністрів

України «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктор філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» від 12 січня 2022 року № 44, а її автор – Шапошник Андрій Сергійович, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії в галузі 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційна опонентка:

докторка юридичних наук, професорка,
завідувачка кафедри адміністративного
права та судочинства Західноукраїнського
національного університету

Мар'яна КРАВЧУК

