

**ВІДГУК**  
**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора,**  
**члена-кореспондента НАПрН України –**  
**Гетьмана Євгена Анатолійовича**  
**на дисертацію Назарука Сергія Леонідовича**  
**«Адміністративно-правове забезпечення діяльності**  
**прокуратури України та провідних країн Європейського Союзу:**  
**порівняльне дослідження», подану на здобуття освітньо-наукового**  
**ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право**  
**(за спеціалізацією 12.00.07 – адміністративне право і процес;**  
**фінансове право; інформаційне право)**

**Актуальність теми дослідження.** Згідно Конституції України прокуратура є державним органом на який покладено функції захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, а тому від ефективності діяльності даного правоохоронного органу залежить стан дотримання законності в країні, гарантування і відновлення прав та свобод людини і громадянина, рівень довіри населення до діяльності державних органів. До діяльності органів прокуратури України завжди була прикута особлива увага суспільства, політикуму, інших державних органів та правозахисних неурядових організацій, адже вказаний орган є складовою державної влади, який інтегрований у правоохоронну систему країни. Відповідно, будь-які негаразди, пов'язані із діяльністю зазначеного відомства, обов'язково позначаються на функціонуванні державної влади і суспільства в цілому.

Реалії сьогодення вказують, що наразі у сфері діяльності прокуратури спостерігаються деякі проблеми, які спричинені багатьма чинниками, серед яких можна виокремити: постійні зміни вітчизняного законодавства, що регулює діяльність органів прокуратури, при цьому, існує об'єктивне погіршення якості законотворчості, що в окремих випадках супроводжується зростанням випадків законодавчих колізій, неформальне втягнення прокуратури у політичне життя держави, незважаючи на те, що це прямо заборонено законодавством, зокрема, Законом України «Про прокуратуру», в якому задекларована політична нейтральність прокуратури, процес

реформування органів прокуратури, що зупиняється або змінює пріоритети у залежності від зміни політичного керівництва країни та інших зовнішніх факторів.

Незважаючи на активізацію напрямів реалізації державної політики щодо покращення ефективності адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України і удосконалення нормативно-правової бази, яка урегульовує діяльність цього інституту на сьогодні існує низка проблем у досліджуваній сфері. Зокрема, слід констатувати, що на сьогодні існує проблематика у досліджуваній сфері, яка полягає, зокрема, у невизначеності на загальнодержавному рівні поняття адміністративно-правового забезпечення прокуратури; методів діяльності органів прокуратури; не віднесенням, на відміну від європейських держав, цього відомства до жодної з гілок влади; застосуванні в нормативно-правових актах суперечливого категоріально понятійного апарату.

Усе викладене вимагає нагального вирішення та комплексного дослідження зазначеної проблематики, що обумовлює актуальність обраної Назаруком С.Л. теми дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дослідження проведено в межах Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016-2020 роки, затверджених Національною академією правових наук України 03.03.2016, виконано відповідно до основних положень Стратегії розвитку прокуратури на 2021-2023 роки, затвердженої наказом Генерального прокурора від 16.10.2020 за №489, Стратегії боротьби з організованою злочинністю, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.09.2020 за №1126-р, наказу Генерального прокурора «Про створення робочої групи з питань розробки та впровадження системи індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів і системи оцінювання якості роботи прокурорів» від 18.09.2020 за №455 із змінами, внесеними згідно із наказом від 16.11.2020 за №524,

спільного наказу «Про затвердження Інструкції про порядок використання правоохоронними органами України інформаційної системи Міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерпол» від 17.08.2020 за №613/380/93/228/414/510/2801/5; у межах науково-дослідної роботи Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка «Концептуально-методологічні засади правового регулювання процесу європейської інтеграції України» (державний реєстраційний номер 20 0116 U 006126). Тема дисертації затверджена Вченою радою Кіровоградського (Цentrальноукраїнського) державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (протокол від 26.09.2016 за №3).

**Обґрунтованість та достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Обґрунтованість та достовірність наукових положень дослідження забезпечено за допомогою як загальнонаукових так і спеціальних методів наукового пізнання. Зокрема, порівняльно-правового, соціологічного, системно-структурного, статистичного та логіко-юридичного методів. Їх застосування визначило логічну побудову дисертації і дозволило послідовно й обґрунтовано реалізувати мету та завдання дослідження.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають під час адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України і провідних країн Європейського Союзу. Предметом дослідження – адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури України та провідних держав Європейського Союзу.

Структура дисертаційного дослідження запропонована дисертантом є логічно-побудованою і ґрунтується на комплексному підході до вирішення проблеми щодо з'ясування правової природи, сутності, змісту та особливостей реалізації державної політики в частині покращення ефективності адміністративно-правового забезпечення діяльності

прокуратури України, в тому числі й шляхом внесення конкретних змін до чинного законодавства і практики його застосування. Розділи дисертації поєднані загальною науковою метою і в них, відповідно до завдань дослідження, розкривається його об'єкт та предмет.

Здобувач опрацював значний масив загальнонаукової і спеціальної літератури, нормативно-правових актів (250 найменувань). Обґрунтованість власних наукових результатів підтверджується тим, що автор робить висновки на підставі аналізу й зіставлення поглядів та концепцій інших науковців, а також використовує результати правозастосовної діяльності у сфері реалізації і забезпечення адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури України.

Висновки відповідають сутності розглянутих питань та відзначаються чіткістю викладення думок.

Нормативно-правову базу дослідження становлять положення Конституції України, Законів України, нормативно-правових актів Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, галузевих наказів Генерального прокурора, законодавства, яке регулює діяльність прокуратур країн-членів Європейського Союзу, чинних міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також окремих документів міжнародно-правового характеру, що стосуються питань наукового дослідження.

Емпіричну базу дослідження становлять матеріали юридичної практики, статистичні дані і відомості конкретних соціологічних досліджень вітчизняних та зарубіжних дослідників у сфері діяльності прокуратур України і держав Європейського Союзу.

Проведений аналіз змісту роботи дозволяє вказати про її самостійний та цілісний характер, високий науковий рівень, теоретичне і практичне значення для праворозуміння сутності адміністративно-правового

забезпечення діяльності прокуратури України на фоні провідних країн Європейського Союзу.

Варто відзначити, що зміст тексту дисертації відповідає змістові опублікованих наукових праць за темою дослідження, а також наведеній загальній характеристиці роботи та викладенню її основного змісту і висновків у анотації. Зміст та оформлення дисертаційного дослідження, а також списку використаних літературних і нормативних джерел відповідає встановленим вимогам.

Отже, зазначене вище, свідчить про те, що сформульовані у дисертації наукові положення, висновки та рекомендації мають належний рівень обґрунтованості і достовірності.

**Наукова новизна положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертаційному дослідженні.**

Оцінюючи новизну основних положень дисертації, слід зауважити, що структура роботи, перелік і зміст розглянутих питань свідчать про новизну дисертаційного положення. Дисертація є однією з перших у вітчизняній науці праць, в якій комплексно розкриваються питання адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України та провідних країн Європейського Союзу.

Насамперед, слушною є думка дисертанта, що при фактичній відсутності законодавчої дефініції «адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури» існує правова колізія в категоріально-понятійному апараті законодавства України (с.25). Оцінюючи новизну одержаних результатів, необхідно зазначити, що вона визначається тим, що в межах єдиного комплексного дослідження вперше, на основі аналізу діяльності адміністративно-правового забезпечення органів прокуратури, запропоновано авторське визначення методів діяльності прокуратури, під якими слід розуміти способи впливу та прийоми, притаманні прокуратурі, визначені Конституцією України і законодавством, у процесі

реалізації покладених функцій з метою захисту прав, свобод людини та інтересів держави (с.25-26). Заслуговує на увагу врахування дисертантом специфіки функціонування прокуратури в європейських державах, яка у більшості випадків пов'язана із віднесенням цього відомства до однієї з гілок влади і акцент на тому, що на сьогодні відповідні гарантії вже закріплено на конституційному рівні нашої країни (с.153, 199).

Позитивними є твердження автора про необхідність внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо соціального забезпечення працівників прокуратури (с.199).

Слушними є висновки дисертанта про необхідність введення на національному рівні Кодексу етичної поведінки прокурорів, що передбачає дотримання ними правил етичної поведінки відповідно до найвищих європейських стандартів, як під час виконання своїх функціональних обов'язків так і поза службою (с.200).

Належним чином обґрунтованим слід визнати також висновок автора про те, що одним із шляхів вирішення окреслених проблем, поряд з іншим, є наукове супроводження процесу реформування прокуратури України, який повинен відбуватися системно та мати чітку мету і засоби, а його ефективність повинна контролюватися на всіх етапах. Вагоме значення при цьому набуває сфера адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури, оскільки вона регламентована нормами адміністративного права та спрямована на реалізацію покладених на даний орган функцій і повноважень з метою захисту прав та свобод людини, загальних інтересів суспільства і держави. Саме від правильності обраного напрямку та цілей залежить кінцевий результат розпочатих реформ вказаного відомства (с.20).

З огляду на зазначене, слушною є пропозиція дисертанта, що для системного розв'язання виявлених проблем та з метою удосконалення правових засад адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури нашої держави важливим вбачається вивчення досвіду

діяльності прокуратур країн-членів Європейського Союзу. По-перше, більшість з цих країн сьогодні вважається взірцем моделі демократичного устрою держави, переважно це країни так званої «сталогої демократії», відповідно, діяльність прокуратури, як правоохоронного органу таких держав безумовно заслуговує на увагу. По-друге, важливо вивчити й досвід країн, які лише нещодавно отримали членство в європейській спільноті, в основному це держави Східної Європи, з метою запозичення позитивного досвіду або ж уникнення помилок і проблемних аспектів у процесі розбудови та реформування органів прокуратури, оскільки Україна має багато спільних рис і вихідних позицій з цими країнами (с.20-21).

Дисертацію завершують обґрунтовані, логічні висновки, які ґрунтуються на попередньо викладеному матеріалі.

Загалом у дисертаційному дослідженні вирішено наукове завдання щодо розробки теоретичних засад, практичних рекомендацій, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України за рахунок використання позитивного досвіду функціонування прокуратур провідних країн Європейського Союзу, а також сформульовані висновки, пропозиції і рекомендації, що відповідають вимогам наукової новизни.

**Основні положення та зміст наукового дослідження.** Структура дисертації обумовлена її метою та завданням, об'єктом і предметом. Дисертаційне дослідження складається з переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

У вступі розкривається обґрунтування вибору теми дослідження, визначається зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, розкриваються мета і задачі дослідження, наукова новизна та практичне

значення отриманих результатів, апробація матеріалів дисертації, наводяться структура і обсяг дисертаційного дослідження.

Перший розділ дисертації містить три підрозділи, в яких розкрито «Теоретико-правові основи адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури».

У підрозділі 1.1. «Історико-ретроспективний аналіз адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури на території сучасної України та Європейського Союзу», дисертант ґрунтовно підсумовує, що з кожним періодом становлення інституту прокуратури і поетапності його розвитку розширювався спектр його завдань та функцій, що у свою чергу мало значний вплив на адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури. (с.57).

У підрозділі 1.2. «Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури» автор досить переконливо зроблено висновок про те, що під поняттям «прокуратура» слід розуміти орган державної влади, що діє в системі правоохоронних органів держави, який забезпечує нагляд за виконанням законів, дотримання та правильність їх застосування з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави (с.60).

У підрозділі 1.3. «Сутність і значення законодавчого регулювання адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України та провідних країн Європейського Союзу» дисертантом доцільно відзначено, що на сьогодні одночасно діє два Закони України «Про прокуратуру» – це Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991 № 1789-ХІІ (продовжують діяти частина третя, четверта, шоста та одинадцята статті 50-1 та стаття 2 в частині підстав звільнення з посади Генерального прокурора), а також Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 №1697-VII. При цьому, ситуація що склалася, досить ускладнює процедуру регулювання діяльності органів прокуратури і самих прокурорів, оскільки відбувається подвійна



регламентація щодо пенсійного забезпечення працівників прокуратури та звільнення з посади Генерального прокурора. Тож постає питання щодо недоречності дії одночасно даних законодавчих актів і необхідності приведення чинного законодавства до єдиного акту (с.77).

Другий розділ дисертаційного дослідження складається із трьох підрозділів, які присвячені розкриттю «Структури механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України та провідних країн Європейського Союзу».

У підрозділі 2.1. «Поняття та структура механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України», заслуговує на увагу твердження автора, що під механізмом адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури варто розглядати сукупність правових засобів, заходів і способів, за допомогою яких забезпечується функціонування й розвиток органів прокуратури, а також їх взаємодія з іншими суб'єктами правоохоронної системи (с.102).

У підрозділі 2.2. «Особливості реалізації адміністративно-правових та організаційних форм і методів у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України», дисертантом переконливо доведено необхідність внесення змін до ст.22 Закону України «Про прокуратуру» (с.119).

У підрозділі 2.3. «Функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури провідних країн Європейського Союзу», дисертант дійшов до аргументованих висновків, що наразі прокуратура України знаходиться на вірному шляху у побудові «нової системи прокуратури», а реформи та нововведення, які втілюються у практичне життя, вже нині доводять правильність у виборі європейського підходу (с.145).

Останній розділ «Шляхи вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України в аспекті адаптації

національного законодавства до норм Європейського Союзу» також складається із трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1. «Перспективний досвід адміністративно-правового забезпечення прокуратури провідних країн Європейського Союзу», автором доцільно відзначено, що урахування зарубіжного досвіду функціонування прокуратури повинно дати вагомий результат й забезпечити становлення конституціоналізму в Україні (с.162).

У підрозділі 3.2. «Співпраця з прокуратурами провідних країн Європейського Союзу як форма підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України», дисертантом влучно зауважено, що на сьогодні вступ до Європейського Союзу визначено стратегічною метою зовнішньої політики України (с.176).

У підрозділі 3.3. «Вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України за рахунок впровадження стандартів Європейського Союзу» автором акцентовано увагу на тому, що сьогодні Україна проходить складний шлях євроінтеграції, що зумовлює необхідність дослідження низки актів міжнародного законодавства з метою адаптації українського законодавства до вимог Європейського Союзу (с.195).

Зміст дисертаційного дослідження засвідчує складність, наукову та практичну значущість вирішуваної проблеми. Структура роботи є логічною і вдалою. Висновки відповідають завданням підрозділів в повній мірі.

Основні положення та результати дисертації відображено в шести наукових статтях, чотири з яких опубліковано у наукових фахових виданнях України, дві – в іноземних наукових виданнях, а також в трьох тезах науково-практичних конференцій.

Заслуговує на увагу також те, що основні положення висвітлено в трьох наукових доповідях на Всеукраїнських та міжнародній науково-практичних заходах, зокрема, на Всеукраїнській науково-практичній

конференції «Актуальні проблеми національного законодавства» (м. Кропивницький, 18 жовтня 2016 року); науково-практичній конференції молодих учених «Українські перспективи у світовому розвитку» (м. Київ, 04 листопада 2016 року); міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми національного законодавства» (м. Кропивницький, 18 квітня 2017 року).

**Практична і теоретична значущість результатів дисертаційного дослідження** полягає в тому, що вони використовуються та можуть бути використані в: науково-дослідній сфері – для подальшого наукового пошуку розв’язання теоретичних і практичних проблем адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури (акт впровадження Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка від 24.04.2020 за №256/2-н); нормотворчій діяльності – як теоретичний матеріал в процесі розробки та удосконалення чинного законодавства у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України і впровадження передового досвіду провідних держав Європейського Союзу; правозастосовній діяльності – для удосконалення практики застосування норм чинного законодавства у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури України (акт впровадження матеріалів дисертаційного дослідження в практичну діяльність Кіровоградської обласної прокуратури від 08.02.2021 за №09/1-170). Також, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації можуть бути використані під час розробки змін і доповнень до нормативних актів, що регламентують здійснення своїх повноважень прокуратурою України; освітньому процесі – під час розробки навчальних посібників, лекцій, методичних рекомендацій, розділів підручників для студентів закладів вищої освіти та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративної реформи в Україні», «Проблеми реформування

системи правоохоронних органів України» (акт впровадження Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка від 24.04.2020 за №256/2-н), а також у науково-дослідній роботі студентів вищих навчальних закладів України.

**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 Назарука С.Л. носять дискусійний характер, а деякі висновки потребують додаткової аргументації:

1. Дисертант на с.34-35 досліджуючи періодизацію становлення прокуратури в Україні пропонує в так званий період «відновленої української державності (1991 рік – по теперішній час)» включити й «пострадянський» період, проте розділивши його на два етапи – «пострадянський (1991-2014 роки) та «сучасний (2014 рік-по теперішній час)». Хотілось би почути аргументацію дисертанта щодо такого твердження.

2. Автор на с.60-61 пропонує під поняттям «прокуратура» розуміти орган державної влади, який здійснює нагляд за дотриманням та правильним застосуванням законів та наділений функціями, визначеними Конституцією України. Проте, на мій погляд, в дисертаційній роботі доцільно було б згадати також і про Закон України «Про прокуратуру», яким також визначені функції прокуратури.

3. Дисертант в підрозділі 1.3. піддає критиці подвійну регламентацію щодо пенсійного забезпечення працівників прокуратури, яка обумовлена одночасною дією двох Законів України «Про прокуратуру» 1991 та 2014 років (с.77). Однак, при цьому, не в повній мірі обґрунтовує наявність проблематики та шляхи її вирішення.

4. У підрозділі 3.1. «Перспективний досвід адміністративно-правового забезпечення прокуратури провідних країн Європейського Союзу», автором доцільно відзначено, що урахування зарубіжного досвіду функціонування

прокуратури повинно дати вагомі результати й забезпечити становлення конституціоналізму в Україні (с.162), проте з дисертаційного дослідження не є зрозумілим, запозичення якого саме зарубіжного досвіду має забезпечити становлення конституціоналізму в Україні.

5. У підрозділі 3.3. дисертант зазначає, що реалії наших днів вимагають перезавантаження «старої системи» та створення так званої «нової» прокуратури. Прокуратури із кардинально новим підходом до роботи і професійними кадрами, які відповідно будуть цю роботу виконувати (с.77). У цьому контексті хотілося б почути думку дисертанта, яким на його думку критеріям має відповідати працівник прокуратури, щоб вважатися професіоналом та які існують шляхи покращення ефективності роботи прокурорів.

Разом з цим, зазначені зауваження і рекомендації стосуються дискусійних питань та не зменшують науково-теоретичної і практичної цінності роботи в цілому та не відображаються на загальній позитивній оцінці дисертаційного дослідження.

#### **Загальний висновок по дисертації.**

Тема дисертації є актуальною, сформульовані автором висновки і рекомендації є достатньо аргументованими, характеризуються науковою новизною та мають значення не лише для теорії адміністративного права, але і для правозастосовної практики.

Основні положення дисертаційного дослідження з належним ступенем повноти були відображені автором у наукових статтях, підготовлених та опублікованих автором дисертації, кількість і якість яких відповідає вимогам щодо публікацій, зарахованих за темою дисертаційного дослідження.

Аналіз тексту дисертації свідчить про відсутність порушення автором вимог академічної доброчесності. У роботі наявні посилання на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей, дотримано вимоги норм законодавства про авторське право, надано

достовірну інформацію про результати наукової діяльності, використані методики досліджень і джерела інформації. Зокрема, у рецензованій праці не виявлено ознак академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації.

Дисертаційне дослідження, яке представлено Назаруком Сергієм Леонідовичем, є самостійною завершеною науковою працею, в якому отримані нові, доктринально обґрунтовані результати. Необхідно підтвердити достатній рівень теоретичної обґрунтованості висловлених здобувачем наукових суджень, висновків, положень, пропозицій і рекомендацій.

Підсумовуючи вищезазначене, стверджую, що дисертація на тему «Адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури України та провідних країн Європейського Союзу: порівняльне дослідження» відповідає вимогам пункту 11 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року за №567, Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 року за №167, а її автор – Назарук Сергій Леонідович на основі публічного захисту заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право.

**Офіційний опонент:**

**Головний учений секретар  
Національної академії правових наук України  
доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України**



**Є.А. Гетьман**



Підпис Гетьман Є.А. засвідчую:

прізвище

Начальник ВК

