

*До спеціалізованої вченої ради Д 23.053.05
Центральноукраїнського державного університету
імені В. Винниченка*

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України Вітвіцького Сергія Сергійовича на дисертацію Гльєнкова Олександра Олеговича «Адміністративно-правовий механізм реалізації функцій прокуратури», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Прокуратура у сучасному демократичному суспільстві виконує надзвичайно важливу правоохоронну роль. Зміст діяльності прокуратури визначається її місцем у системі органів державної влади, функціями та напрямками її діяльності, наданими законом повноваженнями для її здійснення. Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому Законом України «Про прокуратуру», здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Зважаючи на проведення сьогодні реформи в органах прокуратури України, вкрай важливим є залучення до роботи у них високопрофесійних, неупереджених, чесних, порядних працівників, здатних протистояти намаганням неправомірного впливу на їхню службову діяльність з метою дотриманням прав людини.

Згідно з Комплексним стратегічним планом реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, схваленим Указом Президента України від 11 травня 2023 р. № 273/2023, підвищення ефективності виконання органами прокуратури покладених на них функцій визнано одним з основних пріоритетів.

Зважаючи на вищезазначене, необхідність проведення наукового

пошуку, присвяченого питанням адміністративно-правового механізму реалізації функцій органів прокуратури не викликає сумніву, а тому тема представленої роботи є актуальною і значимою для розвитку науки адміністративного права та практики нормотворення й правозастосування.

Актуальність обраної теми визначається й тим, що дисертаційне дослідження виконане з урахуванням Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, затвердженої Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021, Стратегії розвитку прокуратури на 2021-2023 роки, затвердженої наказом Генерального прокурора від 16 жовтня 2020 № 489, пріоритетних напрямів наукових досліджень у галузі права, визначених Стратегією розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, а також плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

Виконана дисертаційна робота ґрунтується на аналізі великого обсягу нормативно-правових актів, загальнотеоретичних наукових праць українських та зарубіжних вчених з конституційного та адміністративного права, суміжних галузей юридичної науки. Правова база дисертаційного дослідження представлена положеннями Конституції України, міжнародних нормативно-правових актів, які визначають стандарти діяльності відповідних інституцій, нормативно-правовими актами, які регламентують порядок діяльності органів прокуратури, в тому числі наказами і розпорядженнями Генерального прокурора щодо організації та функціонування органів прокуратури. Інформаційну та емпіричну базу дисертаційної роботи становлять узагальнення практичної діяльності органів прокуратури щодо реалізації окремих функцій органів прокуратури, звіти про результати діяльності органів прокуратури, довідкові та статистичні дані.

Виконана дисертаційна робота має комплексний характер та вирізняється системністю підходу до дослідження теоретичних проблем у

взаємозв'язку із тенденціями, які відбуваються у діяльності органів прокуратури щодо реалізації її функцій. Структурно дисертація складається із вступу, трьох розділів, нерозривно пов'язаних між собою, висновків, списку використаних джерел, додатків. Структура дисертації повністю відповідає цілям і завданням дослідження, що дозволяло послідовно розглянути всі проблеми, сформульовані у роботі дисертантом.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є комплексним та системним дослідженням, в якому представлено оновлене бачення реалізації функцій прокуратури через адміністративно-правовий механізм із врахуванням суттєвих змін суспільного розвитку, які відбуваються на теренах України.

Значна кількість результатів дослідження одержана вперше, серед них особливо необхідно виділити: 1) погляди на сутність адміністративно-правового механізму реалізації функцій прокуратурою шляхом представлення його як динамічного системного утворення, що характеризується внутрішньою зорганізованістю, взаємозв'язком та взаємодією нормативних, інституційно-організаційних, інструментально-функціональних, ресурсно-забезпечувальних елементів, за допомогою яких спеціально уповноваженими суб'єктами здійснюється цілеспрямований вплив на адміністративно-правові відносини, які виникають в процесі реалізації функцій прокуратурою з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства, забезпечуючи трансформацію визначених цілей та завдань у визначений правовий результат – належний рівень законності та правопорядку в державі; 2) обґрунтування доцільності ідентифікації сутності категорії «нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» через призму диференційованого дискурсу, який включає об'єднання спільною метою трьох самостійних різновидів реалізації прокурорського нагляду (активованих прийняттям індивідуальних актів, де

предметом перевірки в контексті судових актів є процедура їхнього виконання, а адміністративних – підстави прийняття та застосування) щодо здійснення уповноваженими особами комплексу обмежень особистої свободи громадян як кримінально-процесуального характеру, так і поза означеною сферою; 3) пропозиції та рекомендації щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства в частині удосконалення адміністративно-правового механізму реалізації своїх функцій органами прокуратури.

Серед положень, які дістали удосконалення та подальшого розвитку в результаті проведеного дисертаційного дослідження слід виокремити такі:

- 1) розуміння ролі та формуючого впливу правових засад в системному вимірі теоретичної конструкції адміністративно-правового механізму реалізації функцій прокуратури в контексті їх характеристики;
- 2) положення щодо розуміння поняття та структури адміністративно-правового механізму реалізації функцій органами прокуратури, що дало змогу сформулювати комплексне уявлення про особливості та елементний склад останнього;
- 3) наукові узагальнення щодо використання категорії «законні інтереси держави» у контексті формування юрисдикційного поля для судового захисту прокурором;
- 4) характеристику процедурної складової здійснення державного контролю за інституціональною, функціональною, інструментальною та організаційними складовими;
- 5) результати аналізу ретроспективи становлення відомчого регулювання особливостей організації здійснення нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 6) обґрунтування переваг функціонування неінституційних («неформальних») альянсів у контексті міжнародного співробітництва органів прокуратури як ефективних сучасних механізмів прямої взаємодії між суб'єктами міжнародних відносин, що характеризується відсутністю зайвого формалізму процедур та механізмів, оперативністю та гнучкістю у способах вирішення спільних завдань та досягнення спільних інтересів;

7) положення щодо напрямів вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів прокуратури через дослідження інституціональної та функціональної складової зазначеного інституту.

Вивчення дисертаційного дослідження дозволяє зробити висновок, що автор обґрунтував низку концептуальних положень, які мають вагоме значення для розвитку науки адміністративного права взагалі та адміністративно-правового механізму реалізації функцій органами прокуратури, зокрема.

Так, схвальної оцінки заслуговує підхід автора щодо формування широкого діапазону джерельної бази дослідження та подальший її критичний аналіз, що дозволив забезпечити всебічність дослідження, провести комплексну систематизацію наукових даних, здійснити акумулювання достовірних та інформативно цінних джерел з метою з'ясування невирішених, проблемних і дискусійних питань щодо реалізації функцій прокуратури, а також за результатами дослідження сформувані наукове бачення щодо пріоритетних напрямів удосконалення адміністративно-правового механізму реалізації функцій прокуратури, що має важливе як науково-теоретичне, так і практичне значення в умовах триваючого реформування органів прокуратури в контексті європейського вектору розвитку України (с. 26-37).

Дисертантом охарактеризовано правові засади адміністративно-правового механізму реалізації функцій прокуратури, які виступають нормативним засобом закріплення інституційно-організаційних, інструментально-функціональних, ресурсно-забезпечувальних параметрів реалізації функцій прокуратури, формуючи нормативно-правове поле функціонування всього механізму реалізації функцій прокуратури як складного цілісного утворення. При цьому правові засади адміністративно-правового механізму реалізації функцій прокуратури характеризуються певною дуальністю, з одного боку вони виступають статичною складовою цілісної конструктивної системи, яка може функціонувати лише у єдності та

взаємодії її елементів, а з іншого, – виступаючи нормативним підґрунтям належного та ефективного функціонування всього механізму, справляють визначальний формуючий вплив на інші елементи системи, виступаючи нормативною межею їх функціонування (с. 78-79).

Дисертантом визначено, що організація здійснення нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство – це послідовний процес забезпечення законності у діяльності органів безпеки, який розрахований на мінімізацію проявів функціональних порушень процедур належної діяльності піднаглядних суб'єктів задля здійснення поступового переходу від карно-стимулюючих методів роботи прокурорів до їхньої взаємодії як суб'єктів реалізації спільної стратегії та тактики дій у сфері протидії злочинності (с. 109-112).

Виявлено, що нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян має широкий спектр піднаглядних об'єктів і включає різноманітні сфери, від установ кримінально-виконавчої спеціалізації до медичних закладів та освітніх установ, які безпосередньо пов'язані з реалізацією державних карних функцій, щодо відновлення балансу соціальної справедливості. Доведено, що нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, як відповідна функція прокуратури, відіграє критичну роль у реалізації обов'язку держави гарантувати дотримання прав громадян (навіть у випадку встановлення факту прояву антисоціальної поведінки), запобіганні їхньому порушенню та забезпеченні ефективного виконання судових рішень та рішень адміністративних органів. Наразі ця діяльність передбачає три самостійних різновиди: нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах; нагляд за додержанням законів при

застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення (с. 126-128).

Проведене дослідження дозволило дисертанту встановити, що чинним законодавством передбачено лише два випадки для здійснення прокурором судового представництва. Причому обидва ґрунтуються на встановленні факту відсутності вчинення належних активних дій з боку відповідного суб'єкта владних повноважень (у тому числі через його відсутність). Це означає, що прокурор має право на судове представництво лише у випадках, коли інші владні органи не виконують свої повноваження із захисту законних інтересів держави належним чином або взагалі не реалізують своє право на звернення до суду. Існує також обов'язок доведення ним такої необхідності перед судом, однак тільки у випадку обґрунтування неналежного здійснення суб'єктом владних повноважень своїх функціональних обов'язків. Наголошується, що у процедурному аспекті перед пред'явленням позову прокурор зобов'язаний попередньо повідомити про виявлені факти необхідності здійснення захисту законних інтересів держави уповноваженого на такі дії суб'єкта владних повноважень (с. 134).

Також привертають увагу положення роботи стосовно визначення та характеристики основних форм міжнародного співробітництва органів прокуратури – договірної (підготовка та укладання міжнародних (міжвідомчих) договорів), процесуальної (надання міжнародної правової допомоги, екстрадиція, перейняття кримінального провадження тощо), організаційної (проведення заходів міжнародного характеру, реалізація проєктів і програм міжнародного співробітництва тощо) (с. 178).

Слід на високому рівні оцінити висновки дисертанта щодо здійснення державного контролю за діяльністю органів прокуратури, який має систематичний, всебічний та прозорий характер, в частині здійснення останніми своїх функцій. В цілому контроль за діяльністю органів прокуратури доцільно класифікувати на державний, громадський та судовий

(с. 189).

Крім цього, позитивної оцінки заслуговує проведена робота щодо удосконалення чинного законодавства в частині, яка стосується адміністративно-правового механізму реалізації функцій прокуратури.

Положення та висновки, сформульовані в дисертації, **мають теоретичну і практичну цінність**, а їх практичне впровадження сприятиме більш ефективній реалізації окремих функцій органів прокуратури.

Зокрема, висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, можуть бути використані для вдосконалення чинного законодавства з питань реалізації функцій органами прокуратури. Обґрунтовані автором положення і рекомендації можуть використовуватись у правозастосовній діяльності, що дозволить покращити практичну діяльність органів прокуратури. Положення та результати дослідження також можуть використовуватись в освітньому процесі при викладанні дисциплін «Судові та правоохоронні органи», «Забезпечення прав людини в діяльності правоохоронних органів», «Адміністративний процес», під час підготовки лекцій і навчальних посібників з цієї тематики

Результати дисертаційного дослідження викладені у 5 наукових статтях, з яких 4 опубліковано у наукових фахових виданнях України, 1 – у іноземному науковому виданні, а також у тезах 3 доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення проведеного дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Дискусійні положення. Висока оцінка змісту дисертаційного дослідження не виключає наявності окремих питань, які мають дискусійний характер або потребують додаткового обґрунтування. Зокрема, автору доцільно звернути увагу на таке:

1. В підрозділі 1.2 «Поняття та структура адміністративно-правового механізму реалізації функцій прокуратурою» потребує додаткової

аргументації запропонований дисертантом підхід до розгляду внутрішньої елементної будови зазначеного механізму із виокремленням нормативних, інституційно-організаційних, інструментально-функціональних та ресурсно-забезпечувальних елементів.

2. В підрозділі 2.1 «Особливості організації здійснення нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство» автору доцільно було чітко окреслити, які саме відносини щодо виконання зазначеної функції за своєю природою є адміністративно-правовими, а також виявити особливості цих відносин.

3. У підрозділі 2.2. «Нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян» здобувач наголошує, що у випадку здійснення нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, наглядова функція, яку здійснює прокурор під час реалізації виконання судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян має свою унікальну специфіку. Зазначена теза потребує обґрунтування.

4. В підрозділі 3.2 «Державний контроль за реалізацією прокуратурою своїх функцій та напрямки удосконалення законодавства» та у загальних висновках наголошується на тому, що однією із форм державного контролю за діяльністю органів прокуратури в загальному аспекті доцільно віднести запровадження інституту «Прокурор громади». Наведена позиція потребує більш детального пояснення та обґрунтування.

5. Враховуючи тему дослідження та структуру роботи, доцільно було б в окремому розділі розглянути питання внутрішньо організаційної діяльності органів прокуратури, оскільки ці відносини становлять значну частину досліджуваного механізму.

Втім, зазначені зауваження не знижують в цілому високого рівня дисертаційного дослідження, а тому можна дійти такого загального висновку: дисертація на тему «Адміністративно-правовий механізм реалізації функцій прокуратури» відповідає науковій спеціальності, за якою вона виконана, і являє собою закінчену науково-дослідну роботу, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати в галузі адміністративного права, що в сукупності розв'язують важливу наукову проблему, що має істотне значення для адміністративно-правової науки. Дисертаційне дослідження відповідає вимогам п. 9, 11-13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а автор дисертації – Ільєнков Олександр Олегович – заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

ректор

**Донецького державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України**



Сергій Вітвицький
Сергій ВІТВІЦЬКИЙ