

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних, професора, Шаповала Романа Володимировича – на дисертацію Кривов'яза Дмитра Анатолійовича на тему: «Адміністративно-правові засади забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури становить одну з ключових передумов ефективного функціонування правової держави та зміцнення довіри суспільства до державних владних інституцій. Прокуратура, з огляду на її особливий правовий статус та спеціальні функціональні завдання, не може бути дієвим і легітимним інструментом правосуддя без суворого дотримання норм права й високих етичних стандартів. В умовах демократичного розвитку держави, утвердження принципів відкритості, підзвітності та прозорості влади, дотримання прокурорами законності й доброчесності є не лише професійним обов'язком, а й індикатором правової культури всього суспільства. Недотримання цих засад у діяльності прокуратури призводить до знецінення ідеї правосуддя, поширення корупційних практик, виникнення недовіри до інститутів держави та формування відчуття правової несправедливості серед громадян. Водночас, коли прокуратура діє відповідно до закону, неупереджено, прозоро та морально відповідально, вона зміцнює авторитет держави, сприяє підтриманню стабільності в суспільстві та виступає справжнім гарантом прав і свобод людини. Усі аспекти її діяльності, від процесуального керівництва до представництва інтересів держави, мають базуватись на неухильному дотриманні правових і етичних норм, адже саме в цьому полягає її конституційне призначення. А відтак, не викликає сумнівів, що Кривов'яз Дмитро Анатолійович обрав актуальну та своєчасну тему дисертаційної роботи.

Про актуальність та своєчасність роботи свідчить також те, що дисертаційне дослідження виконано відповідно до: Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019; Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 року № 220; Концепції взаємодії органів прокуратури з громадами («Прокурор громади»), затвердженої наказом Генерального прокурора від 11 серпня 2023 року № 224; Антикорупційної програми Офісу Генерального прокурора на 2023–2025 роки, затвердженої наказом Генерального прокурора 27 липня 2023 року № 205; Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, схваленого Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023. Дисертацію виконано відповідно до 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).

Об'єкт та предмет дослідження сформульовані вдало та відповідають встановленим вимогам. Чітко визначено *мету* дисертаційної роботи, яка полягає у тому, щоб за допомогою використання сучасних методів наукового пізнання, на основі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства з'ясувати сутність і розкрити особливості адміністративно-правових засад забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, надати пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства в цій сфері (с.18-19). На виконання окресленої мети дисертантом повно та послідовно сформульовано та вирішено завдання дослідження.

Науково-методологічну основу дисертації становить сукупність різних методів наукового пізнання. Так, *логіко-семантичний* та *аналітичний* методи дали змогу визначити поняття, розкрити зміст і значення забезпечення

законності й доброчесності в діяльності прокуратури (підрозділ 1.1), з'ясувати мету, принципи та завдання забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури (підрозділ 1.2). Схарактеризувати правові засади забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури та встановити місце серед них адміністративно-правового регулювання (підрозділ 1.3) вдалося за допомогою методу *документального аналізу*. *Структурно-логічний* і *системно-функціональний* методи використано з метою окреслення системи суб'єктів забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури (підрозділ 2.1); виокремлення напрямів і рівнів забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури (підрозділ 2.2); характеристики форм і методів забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури (підрозділ 2.3). Узагальнити зарубіжний досвід забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури й опрацювати можливості його використання в Україні (підрозділ 3.1) дав змогу *порівняльно-правовий* метод. З'ясувати шляхи вдосконалення адміністративного законодавства з питань забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури (підрозділ 3.2) вдалося за допомогою методів *моделювання* та *прогнозування*.

Варто також з позитивного боку відмітити те, що робота має як практичне так і теоретичне значення, адже результати дослідження можуть бути запроваджені у науково-дослідній сфері, у правотворчості, у правозастосовній діяльності та освітньому процесі.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших спроб комплексно, на монографічному рівні з'ясувати сутність і розкрити особливості адміністративно-правових засад забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури, на основі чого надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства, норми якого регулюють

відповідні суспільні відносини. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків. Зокрема:

- вперше запропоновано авторський підхід щодо визначення поняття доброчесності в діяльності прокуратури, під якою запропоновано розуміти систему морально-етичних правил, внутрішніх психологічних мотивів, переконань співробітників органів прокуратури про обов'язковість дотримання норм чинного законодавства, необхідність сумлінного виконання власних службових повноважень і функцій, превалювання захисту прав і свобод людини та громадянина над приватними інтересами, а також особливу небезпеку та караність вчинення протиправних дій у процесі службової діяльності (с.21);

- констатовано, що забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури – це комплексна, цілеспрямована, нормативно врегульована діяльність спеціально уповноважених суб'єктів щодо організації умов неухильної відповідності роботи органів прокуратури України (та їх посадових осіб) законодавчим нормам і вимогам, а також виховання та підтримання серед прокурорів високих морально-етичних цінностей, настанов і переконань про необхідність сумлінного виконання службових повноважень та функцій, превалювання питання захисту прав і свобод населення держави перед приватними інтересами, особливої небезпеки та караності вчинення протиправних дій у службовій діяльності (с.70-71);

- аргументовано, що напрямками забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури є такі: 1) формування та реалізація державної політики, складовою якої є забезпечення законності й доброчесності в роботі органів державної влади, зокрема прокуратури; 2) запобігання корупції в органах і підрозділах прокуратури, яке є одним із ключових пріоритетів у роботі всіх публічних відомств. Від рівня якості його реалізації безпосередньо залежить ефективність виконання відповідним

державним органом своїх функцій та довіра населення до нього; 3) кадрове забезпечення органів і підрозділів прокуратури (с.127);

- методами забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури запропоновано вважати сукупність регламентованих нормативно-правовими актами способів, заходів і засобів, за допомогою реалізації яких уповноважені суб'єкти створюють таку діяльність органів і підрозділів прокуратури, яка ґрунтується на пріоритетності високого рівня законності та доброчесності. До переліку відповідних методів віднесено: 1) контроль і нагляд за діяльністю прокуратури; 2) службове розслідування щодо прокурора; 3) науково-виховний метод; 4) планування діяльності із забезпечення законності та доброчесності (с.128);

- узагальнено, що в різних країнах сформувалися доволі ефективні механізми забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури. Водночас не будь-який досвід можна перейняти для України, тому запропоновано використати комплексний підхід. Позитивними аспектами, які можуть бути цікаві українському законодавцю, є: цілкова політична незалежність прокурорів від будь-якого зовнішнього впливу, зокрема від безпосереднього керівництва в процесі кримінального провадження (досвід Німеччини); відкритість дисциплінарної відповідальності, зокрема в Польщі дисциплінарні провадження щодо прокурорів є публічними, а інформація про результати – відкритою; цифрова прозорість і повна відкритість справ, що обумовлено запровадженням електронного провадження (досвід Естонії); активна діяльність етичних комітетів або радників з етики (за прикладом США), які надають консультації прокурорам у складних ситуаціях, тобто коли є сумнів, чи допустима певна дія з погляду етики або конфлікту інтересів; практика регулярного навчання прокурорів за стандартами етики та прав людини (приклад Канади); упровадження системи внутрішнього та зовнішнього контролю, як це реалізовано в низці країн ЄС, що дає змогу виявляти порушення на ранніх етапах й оперативно реагувати на них (с.161);

- зазначено, що вдосконалення дисциплінарної відповідальності прокурорів у контексті підвищення рівня законності й доброчесності має ґрунтуватися на переосмисленні ролі етичних стандартів як базової складової професійної поведінки в органах прокуратури. Етичні правила повинні бути не формальним набором декларативних норм, вони мають стати реальним інструментом оцінювання доброчесності, відповідальності й моральної придатності прокурора до виконання публічної функції. У цьому контексті надзвичайно важливо забезпечити реальну практику реагування на порушення етичних норм. Це означає, що дисциплінарні органи повинні мати не лише інструменти розслідування фактів службових зловживань, а й методи оцінювання поведінки з позиції моральної прийнятності. Процедура дисциплінарного провадження повинна гарантувати неупередженість, професійну етику учасників процесу й можливість об'єктивного оцінювання репутаційних ризиків (с.163-164).

В роботі містяться й інші цікаві, як з практичної точки зору, так і з теоретичної, пропозиції та рекомендації.

Разом із тим, дисертація не позбавлена певних недоліків та суперечливих положень, які потребують додаткових пояснень та уточнень, зокрема:

1. Так, заслуговує на увагу те, що у висновках до розділу 1 дисертантом було сформульовано авторське визначення понять «законність у діяльності прокуратури», «доброчесність у діяльності прокуратури» та «забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокуратури». І це дуже добре з теоретичної точки зору. Разом із тим, додатково хотілося б уточнити, як співвідносяться поняття законності та доброчесності, адже автор використовує їх нерозривне одне від одного.

2. Характеризуючи систему суб'єктів забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури здобувач досить мало уваги приділив характеристиці діяльності суб'єктів внутрішнього контролю в

роботі прокуратури. А відтак, хотілося б уточнити: чому, на думку автора, робота останніх досі залишається низько ефективною?

3. Як видається, в роботі недостатньо оцінено наслідки політичного впливу на кадрові рішення в органах прокуратури як однієї із ключових загроз доброчесності. Хоча Конституція гарантує незалежність прокуратури, кадрові рішення (особливо призначення Генерального прокурора, керівників Офісу Генерального прокурора) часто є політизованими. Це створює системні ризики: призначення лояльних, а не доброчесних кандидатів; толерантність до порушень з боку "своїх"; уникнення дисциплінарної відповідальності, тощо,

4. У роботі недостатньо уваги приділено характеристиці правозастосовної практики, наприклад не висвітлено такі дані, як: кількість порушень доброчесності в роботі прокурорів; статистика вчинених правопорушень прокурорами, а також накладених дисциплінарних стягнень.

5. На сторінці 157 дисертаційного дослідження здобувач цілком слушно пропонує здійснити посилення механізмів контролю та нагляду за діяльністю прокурорів. Разом із тим, як вбачається, в сучасних реаліях дисертанту варто було звернути увагу на те, як цифрові технології впливають на стан забезпечення законності та доброчесності в діяльності прокурорів, наприклад, на тому самому контролі.

Вищенаведені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку якості виконаної дисертантом роботи і в певній мірі носять характер побажань.

Основні результати дисертаційного дослідження викладено у 5 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, та 3 тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

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

добročесності не виявлено. Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел із проблематики дисертаційного дослідження. Автор сформулював свої висновки, які здатні стати значним внеском у розвиток вітчизняного адміністративного права.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки і пропозиції використовуються та можуть бути використані у: *науково-дослідній сфері* – як теоретичне підґрунтя для здійснення проведення подальших теоретико-прикладних досліджень, присвячених теоретичним і практичним проблемам забезпечення законності й добročесності в діяльності прокуратури (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права); *правотворчій діяльності* – у межах удосконалення діючих та розроблення нових законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правові засади забезпечення законності й добročесності в діяльності прокуратури; *правозастосовній діяльності* – з метою підвищення ефективності діяльності суб'єктів забезпечення законності й добročесності в діяльності прокуратури; *освітньому процесі* – під час підготовки науково-методичних та лекційних матеріалів, а також підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Правоохоронна діяльність», «Основи прокурорської діяльності» тощо.

Отже можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження Кривов'яза Дмитра Анатолійовича на тему: «Адміністративно-правові засади забезпечення законності й добročесності в діяльності прокуратури» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретну наукову задачу, яка має важливе значення для науки адміністративного права.

Виходячи із зазначеного, слід вказати, що дисертаційне дослідження повністю відповідає науковій спеціальності 12.00.07 та вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор заслуговує присудження

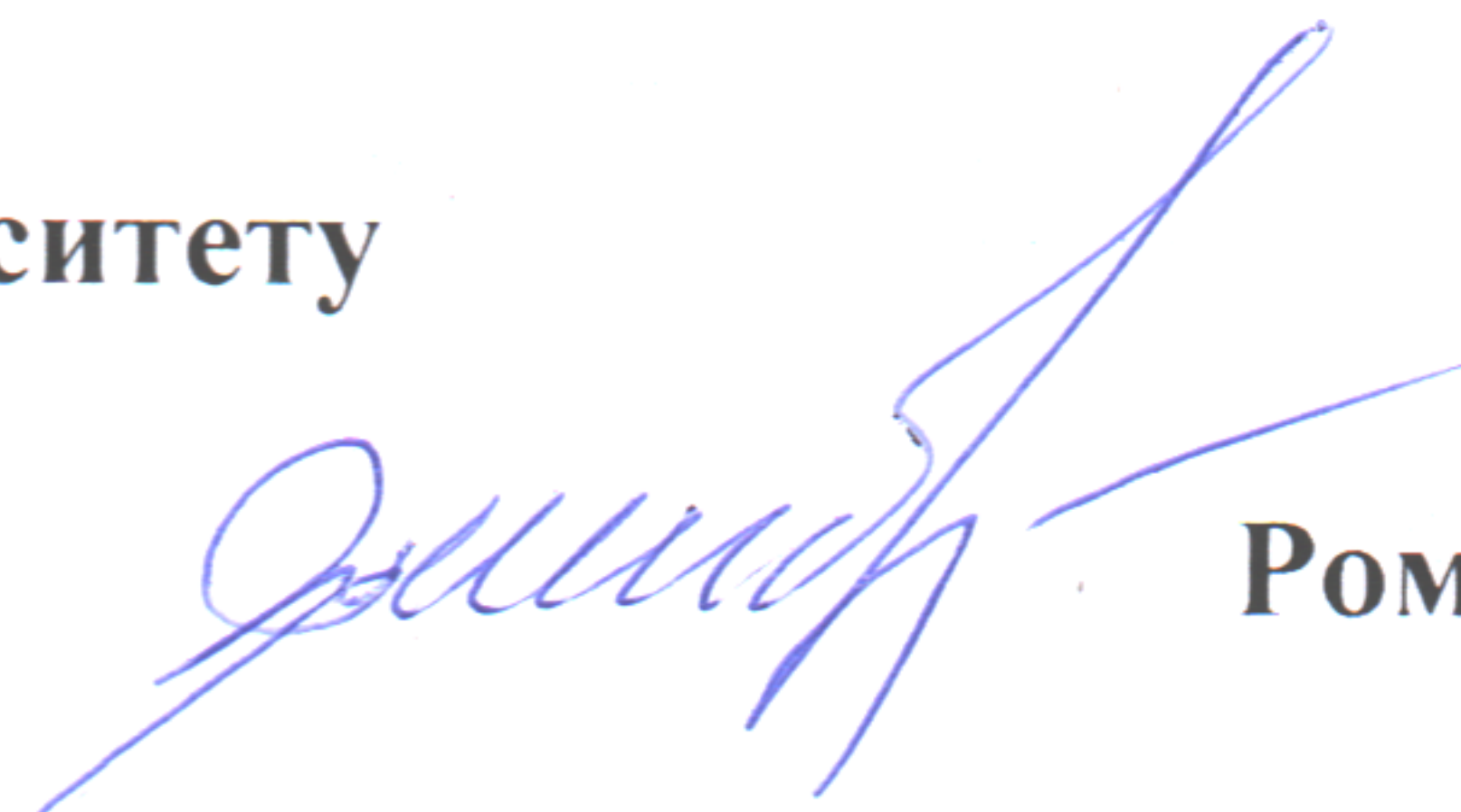
наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

завідувач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності

Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,

доктор юридичних наук, професор



Роман ШАПОВАЛ

