

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України Журавльова Дмитра Володимировича на дисертацію Поклада Сергія Валентиновича на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення дисципліни та законності в діяльності Державного бюро розслідувань», подану на здобуття наукового ступеня кандидати юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність обраної теми дослідження є беззаперечною, адже сучасний стан нормативного регулювання діяльності Державного бюро розслідувань справді має фрагментарний і колізійний характер, і це створює значні перешкоди для ефективного функціонування Бюро. Норми, що визначають статус, організацію, внутрішні процедури, дисциплінарну відповідальність та контроль у ДБР, розпорошені між різними законами та підзаконними нормативно-правовими актами. Часто вони неузгоджені між собою, містять прогалини або дублюють одна одну, що ускладнює застосування права в практичній діяльності. У таких умовах виникає потреба в глибокому науковому опрацюванні всієї системи нормативно-правового забезпечення діяльності ДБР, аналізу його ефективності, співвідношення загальних і спеціальних норм, тощо.

Також актуальність теми дослідження пов'язана зі змінами в умовах державної безпеки України. Під час воєнного стану зростають вимоги до гнучкості, швидкодії та відповідальності всіх органів сектору правопорядку, включно з ДБР. У таких умовах особливо важливо мати дієві адміністративно-правові механізми забезпечення законності та службової дисципліни в діяльності ДБР, службовці якого працюють в складних умовах, в умовах високої загрози, дефіциту ресурсів, інформаційних ризиків, тощо. Саме тому дисертаційне дослідження Поклада Сергія Валентиновича на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення дисципліни та законності в діяльності Державного бюро розслідувань» є безумовно своєчасним і значущим.

Своєчасність і важливість проведеного дослідження підтверджується також тим, що дослідження узгоджується з положеннями: Стратегії людського розвитку, затвердженої Указом Президента України від 2 червня 2021 р. № 225/2021; Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, затвердженого Указом Президента України від 11 травня 2023 р. № 273/2023; Стратегічної програми діяльності Державного бюро розслідувань на 2022–2026 роки, затвердженої наказом Державного бюро розслідувань від 28 січня 2022 р. № 50. Робота узгоджується зі Стратегією розвитку Науково-дослідного інституту публічного права на 2023–2027 роки, затвердженою рішенням вченої ради НДППІ від 5 квітня 2023 р. № 4. 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)..

Дисертаційне дослідження Поклада С.В. ґрунтується на комплексному та системному підході, відзначається належним рівнем наукових узагальнень. Автор чітко визначив мету дослідження (з'ясувати сутність та окреслити особливості адміністративно-правових засад забезпечення дисципліни й законності в діяльності Державного бюро розслідувань, на основі чого надати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність Бюро) та сформулював завдання, спрямовані на її реалізацію (з'ясувати сутність службової дисципліни й законності працівників Державного бюро розслідувань як об'єкта адміністративно-правового регулювання та предмета внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності; розкрити адміністративно-правовий статус підрозділів Державного бюро розслідувань, які забезпечують дотримання дисципліни та законності; проаналізувати нормативно-правові засади забезпечення дисципліни та законності в діяльності Державного бюро розслідувань; опрацювати процедури

моніторингу дотримання дисципліни й законності в діяльності Державного бюро розслідувань; узагальнити сутність процедури атестації як напрям дотримання дисципліни та законності в діяльності Державного бюро розслідувань; охарактеризувати процедуру проведення службового розслідування дотримання дисципліни та законності в діяльності Державного бюро розслідувань; сформулювати критерії ефективності дотримання дисципліни й законності в діяльності Державного бюро розслідувань; запропонувати напрями вдосконалення адміністративного законодавства в частині дотримання дисципліни та законності в діяльності ДБР) (с. 19). Об'єкт і предмет дослідження сформульовані відповідно до встановлених вимог.

Варто відзначити, що в роботі використано досить широку методологічну базу. Про високий науковий рівень роботи свідчить і той факт, що у дисертації проаналізовано значну кількість наукових праць фахівців у галузі адміністративного права, конституційного права, теорії держави та права; теорії управління та низки інших галузевих наук (психології, соціології, філософії, теорії управління тощо). Нормативно-правову основу дослідження становлять Конституція України, ратифіковані у встановленому законом порядку міжнародні договори й угоди, закони України, а також підзаконні акти (укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України), відомчі та міжвідомчі нормативно-правові акти й інші джерела. Інформаційною та емпіричною базою дисертаційної роботи є періодичні видання, статистичні матеріали тощо.

Зміст дисертації загалом характеризується високим теоретичним і науково-методологічним рівнем у вирішенні поставлених завдань. Чітке теоретичне підґрунтя, продумано сформульовані дефініції, класифікації та критерії дозволили автору обґрунтовано визначити власну позицію щодо ряду дискусійних питань, пов'язаних із забезпеченням дисципліни та законності в Діяльності державного бюро розслідувань.

Наукова новизна отриманих результатів полягає передусім у тому, що дисертаційне дослідження є однією з перших спроб з'ясувати сутність і

розкрити особливості адміністративно-правових засад забезпечення дисципліни та законності в Діяльності державного бюро розслідувань, а також запропонувати напрями вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність Бюро. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем (с.21).

Особливу увагу заслуговують такі положення, висновки та рекомендації, які яскраво демонструють наукову новизну роботи, її теоретичну і практичну значущість:

- вперше: виокремлено специфічні властивості правового статусу підрозділів ДБР, які забезпечують дотримання працівниками Бюро законності й дисципліни: *по-перше*, адміністративно-правовий статус останніх не характеризується самостійністю, адже є похідним від статусу Бюро загалом; *по-друге*, повноваження відповідних підрозділів, а також особливості організації їх функціонування визначені відомчим законодавством і підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема наказами й розпорядженнями керівництва ДБР; *по-третє*, діяльність та юридичні можливості таких підрозділів в аспекті забезпечення законності та службової дисципліни обмежено персональним особовим складом Бюро, на відміну від інших структурних складових ДБР, які реалізують зовнішній напрям діяльності; *по-четверте*, функціонування цих підрозділів контролюють, координують і спрямовують уповноважені керівники ДБР певного рівня внутрішньої ієрархії; здійснено класифікацію критеріїв ефективності дотримання дисципліни та законності в діяльності Державного бюро розслідувань, які запропоновано об'єднати в такі групи: 1) правові; 2) організаційно-управлінські; 3) критерії результативності; 4) етичні та морально-професійні критерії; 5) соціально-психологічні; визначено процедуру моніторингу дотримання дисципліни та законності в діяльності ДБР як сукупність заходів, засобів, способів та операцій, які проводяться уповноваженими суб'єктами з метою збору й аналізу інформації про

поточний рівень дотримання співробітниками органів та підрозділів ДБР вимог, правил і стандартів службово-професійної діяльності, факти порушень прав, свобод громадян, інтересів держави та суспільства, реалізовані заходи зі зміцнення правомірності, якості й ефективності функціонування Бюро, а також визначення на основі отриманих результатів перспектив його подальшого розвитку (с.21–22);

– вдосконалено: поняття службової дисципліни працівників Державного бюро розслідувань; твердження про те, що ефективність дотримання дисципліни та законності в діяльності Державного бюро розслідувань становить комплексну характеристику стану організаційної культури, правової свідомості й управлінських процесів у роботі ДБР, що відображає ступінь відповідності практичної діяльності його працівників вимогам законодавства, службової етики, вимогам відомчих нормативних актів і виявляється в здатності системи внутрішнього контролю не лише запобігати порушенням, а й формувати в персоналу стійку мотивацію до правомірної поведінки, сумлінного виконання службових обов’язків і неухильного дотримання принципів верховенства права; теоретичний підхід до визначення поняття «процедури дотримання дисципліни та законності в діяльності ДБР» (с.22–23);

- дістало подальшого розвитку: узагальнення недоліків нормативно-правових засад забезпечення дисципліни та законності в діяльності Державного бюро розслідувань; обґрунтування наукової думки стосовно необхідності розробки та прийняття Закону України «Про Дисциплінарний статут Державного бюро розслідувань», що дозволить унормувати процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності, визначити види дисциплінарних проступків, порядок розслідування та застосування стягнень, а також гарантії захисту прав працівників під час дисциплінарного провадження; тощо (с.23–24).

Варто також з позитивного боку відзначити наступні позитивні здобутки дисертанта:

- узагальнено, що службова дисципліна зумовлює законність функціонування ДБР, адже створює сприятливе внутрішнє середовище в його органах і підрозділах. Своєю чергою, лише декларуванням і встановленням відповідних правил, якими мають керуватись службовці відомства, складно досягнути необхідного рівня правомірності й правопорядку в діяльності Бюро (с.83);

- аргументовано положення про те, що нормативно-правові засади забезпечення законності та службової дисципліни в роботі ДБР закріплені в Конституції України, а саме: документ декларує, гарантує та створює відповідний юридичний захист основоположних прав і свобод людини, обмеження яких з боку Бюро або не допускається взагалі, або потребує суттєвих повноважень і дотримання певної процесуальної форми; Основний Закон установлює фундаментальні вимоги щодо пріоритетів у роботі держави й державних органів; Конституцією визначено поділ державної влади на гілки й описано специфіку їх взаємовідношення (с. 86);

- визначено, що процедури дотримання дисципліни й законності в діяльності Державного бюро розслідувань – це встановлена нормами чинного законодавства система заходів, правил і механізмів, спрямованих на забезпечення законного, етичного й дисциплінованого виконання службових обов'язків працівниками ДБР, попередження, виявлення та реагування на порушення службової дисципліни чи законності, а також на підтримання високого рівня професійної відповідальності й довіри до Бюро загалом. Відповідні процедури запропоновано поділити на три групи: процедури моніторингу; процедури атестації; процедури проведення службового розслідування (с.133–134);

- з'ясовано, що процедури моніторингу дотримання дисципліни й законності в діяльності Державного бюро розслідувань – це групи заходів, засобів, способів та операцій, які проводяться вповноваженими суб'єктами з метою збору й аналізу інформації про поточний рівень дотримання працівниками органів і підрозділів ДБР вимог, правил та стандартів

службово-професійної діяльності, факти порушень прав, свобод громадян, інтересів держави й суспільства, реалізовані заходи зі зміцнення правомірності, якості й ефективності роботи Бюро, а також визначення на основі отриманих результатів перспективи його подальшого розвитку (с.134);

- зазначено, що службове розслідування щодо працівника Державного бюро розслідувань – це складова дисциплінарного провадження, яка полягає в реалізації уповноваженими законодавством суб'єктами заходів, дій та операцій, спрямованих на спростування вини або виявлення доказів вчинення працівником (службовцем) ДБР порушень професійних стандартів, правил, службових обов'язків, а також вимог законодавства України, що в подальшому може бути використане для притягнення його до дисциплінарної відповідальності та застосування до нього справедливих дисциплінарних стягнень (с.181);

- обґрунтована доцільність: а) розроблення та прийняття певних нормативно-правових актів, зокрема Закону України «Про Дисциплінарний статут Державного бюро розслідувань», а також підзаконних нормативно-правових актів, передусім Положення про порядок проведення атестації службовців Державного бюро розслідувань та нового Порядку проведення службових розслідувань у Державному бюро розслідувань; б) посилення гарантій діяльності ДБР, що має здійснюватися шляхом удосконалення правових, організаційних та інституційних механізмів, які забезпечують незалежність, прозорість і підзвітність діяльності Бюро (с.182).

У дисертаційній роботі наведено й інші важливі та практично корисні положення і висновки.

Водночас, як це зазвичай трапляється при дослідженні складних і нових наукових проблем, у роботі присутні окремі дискусійні, суперечливі та не до кінця обґрунтовані положення. Вони можуть стати основою для подальших наукових обговорень та визначити перспективні напрями подальшого розвитку цієї тематики. Зокрема:

1. У науковій новизні варто було не лише наголосити на тому, що в

роботі вперше «здійснено класифікацію критеріїв ефективності дотримання дисципліни та законності в діяльності Державного бюро розслідувань, які запропоновано об'єднати в такі групи: 1) правові; 2) організаційно-управлінські; 3) критерії результативності; 4) етичні та морально-професійні критерії; 5) соціально-психологічні;» (с.22), а й коротко розкрити відповідні групи критеріїв.

2. Досить спірним є твердження дисертанта щодо необхідності розробки та прийняття Закону України «Про Дисциплінарний статут Державного бюро розслідувань» (с.24), адже на сьогодні існує багато інших проблем, які потребують свого вирішення на законодавчому рівні, а процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності достатньо чітко прописана в Законі України «Про дисциплінарний статут Національної поліції України».

3. Аналізуючи поняття «службова дисципліна», автор аналізує досить багато наукових підходів вчених саме з галузі трудового права (с.38–43), тож виникає питання – службову дисципліну автор відносить до інституту трудового права чи адміністративного? На сторінках дисертації відповіді на це питання я не знайшов.

4. Здобувач в роботі багато проаналізував наукових праць учених і в більшості випадків дисертант погоджується з їх точкою зору. Як приклад, на сторінці 66 дисертації автор наводить наведене мною визначення поняття «нормативний акт», яке я запропонував у своєму дисертаційному дослідженні ще у 2015 році... З того часу навіть в моїх поглядах багато, що змінилось і я сам міг би з собою подискутувати з приводу наведеного визначення, тож, як порада, дисертанту – не варто боятись на сторінках своїх наукових праць дискутувати з вченими, навіть якщо це доктори наук.

5. Досить багато уваги автор присвятив аналізу процедури атестації як напряму дотримання дисципліни та законності в діяльності Державного бюро розслідувань (підрозділ 2.2), однак, як недолік, варто відмітити, по-перше те, що автор у підрозділі не проаналізував особливості оскарження

рішень атестаційних комісій, а по-друге, лише наголосив на тому, що «немає уніфікованої процедури атестування особового складу, такої як в інших правоохоронних і державних органів» (с.118), не запропонувавши шляхів вирішення цієї проблеми.

Разом із тим, наведені зауваження здебільшого мають дискусійний характер і не впливають істотно на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи. Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані у подальших наукових дослідженнях, нормотворчій діяльності, освітньому процесі, а також у практичній роботі фахівців у відповідній сфері.

Основні положення й висновки дисертаційного дослідження викладено у п'яти наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях України та міжнародних наукових журналах, а також у трьох тезах доповідей, представлених на науково-практичних конференціях. Дисертація та автореферат оформлені відповідно до чинних нормативних вимог, а ознак порушення принципів академічної доброчесності не виявлено.

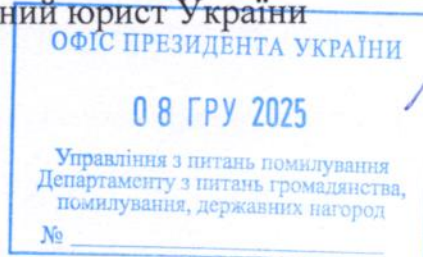
Отже, дисертаційне дослідження «Адміністративно-правові засади забезпечення дисципліни та законності в діяльності Державного бюро розслідувань» є завершеною науковою працею, у якій отримано нові, науково обґрунтовані результати. Ці результати вирішують конкретне наукове завдання, яке полягало в тому, щоб з'ясувати сутність та особливості адміністративно-правових засад забезпечення дисципліни й законності в діяльності Державного бюро розслідувань, на основі чого надати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність Бюро.

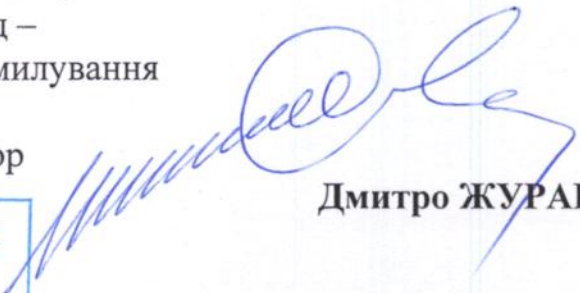
Таким чином, за рівнем актуальності, новизною підходів, вирішенням поставлених наукових проблем, теоретичною та практичною цінністю, а також достовірністю й обґрунтованістю отриманих результатів, дана робота повністю відповідає вимогам «Порядку присудження наукових ступенів». Її автор, Поклад Сергій Валентинович, заслуговує на присудження наукового

ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

заступник керівника
Департаменту з питань громадянства,
помилування, державних нагород –
керівник управління з питань помилування
Офісу Президента України
доктор юридичних наук, професор
заслужений юрист України




Дмитро ЖУРАВЛЬОВ