

ВІДГУК
офіційного опонента доктора юридичних наук, доцента
Дрозда Олексія Юрійовича
на дисертацію Заяця Валерія Юрійовича
«Правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві в справах
про корупційні правопорушення»,
поданої на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань
08 «Право» зі спеціальності 081 «Право»

Докладне вивчення і критичний аналіз тексту поданої на захист дисертації, а також наукових праць здобувача, опублікованих за її темою, дають підстави для формулювання офіційним опонентом такого висновку.

Актуальність дисертаційного дослідження. Одним із важливих досягнень найбільш масштабної за всю історію існування незалежної України реформи системи органів прокуратури України стала кардинальна зміна філософії їх роботи у сфері протидії корупції, а також створення окремої Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, як інституційно сильного, ефективного та незалежного антикорупційного органу, укомплектованого висококваліфікованими, порядними, чесними та сумлінними працівниками, які користуються повагою та мають широку підтримку серед населення.

Однак, слід констатувати, що за всі роки свого існування САП, зокрема, і прокуратура в цілому, так і не спромоглися стати дійсно центральною ланкою антикорупційного механізму, що координує та контролює діяльність інших суб'єктів протидії корупції, а також слугує гарантом безумовного і неухильного дотримання і виконання ними вимог антикорупційного законодавства. Такий висновок виливає з аналізу публікацій, які останнім часом все частіше з'являються в засобах масової інформації, різноманітних статистичних зведень, аналітичних висновків, публічних виступів тощо. Основні теми, які в них висвітлюються, торкаються таких серйозних проблем в діяльності прокуратури, як обмеженість контрольних повноважень прокурорів, їх недостатня деталізація та конкретизація в чинному законодавстві; наявність численних прогалин та недоліків в нормативно-правових актах, якими визначається правовий статус прокурорів; низький рівень професійної підготовки працівників

органів прокуратури, зростання рівня їх корумпованості тощо. Відтак, з кожним днем стає все більш очевидною потреба у докорінному перегляді правового статусу прокурора, як суб'єкта антикорупційної діяльності, з урахуванням вимог сьогодення та загально визнаних європейських стандартів. Саме на вирішення цього завдання і спрямоване рецензоване дисертаційне дослідження, що свідчить про його актуальність, практичну значимість і науково-теоретичну цінність.

Про актуальність обраної теми дисертаційного дослідження Заяця В. Ю. свідчить також його зв'язок з науковими програмами, планами, темами, грантами. Наукове дослідження виконано відповідно до Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, схваленої Указом Президента України від 11 червня 2021 р. № 231/2021, Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки, затвердженої Наказом Генерального прокурора від 16.10.2020 № 489, Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII, Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021, Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, затверджених Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 № 12-21, та на виконання програми досліджень Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (номер державної реєстрації 0108U008927).

Таким чином, викладене вище свідчить, що обрана автором тема для дослідження і поставлена мета присвячені дійсно актуальній проблемі, вирішення якої допоможе знайти правильний підхід при удосконаленні національного законодавства, яким закріплюється правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення, і приведення його у відповідність до вимог міжнародних стандартів.

Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій здобувача.

Вивчення дисертації та наукових публікацій автора засвідчують логічність структури дослідження, що надало можливість дисертанту визначити мету, об'єкт, предмет і завдання роботи та всебічно й повно проаналізувати задекларовану тему. При цьому слід відмітити, що постановка завдань, визначення мети, об'єкта та предмета дослідження є чіткими, зрозумілими й такими, що цілком відповідають загальним вимогам. Завдання наукового пошуку виконано, мети роботи досягнуто.

У роботі використано сукупність загальнонаукових, міждисциплінарних і спеціально-наукових методів пізнання, які дали змогу висвітлити й вирішити низку теоретичних та практичних питань теми дослідження.

Дисертант проаналізував значну кількість джерел (245 найменувань), ґрунтовно вивчив роботи інших науковців, що надало можливість вирішити наукову задачу, сформулювати пропозиції та рекомендації з удосконалення правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення.

Обґрунтованість сформульованих у дисертації висновків забезпечена емпіричними даними, а саме узагальненнями практики участі прокурора в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення, рішеннями Конституційного Суду України, судовими рішеннями Верховного Суду, аналітично-статистичними матеріалами, довідковими виданнями, аналізом практичної діяльності інституцій громадянського тощо.

Результати наукового дослідження викладено в чотирьох наукових статтях, із яких три опубліковано в наукових виданнях України, визнаних фаховими з юридичних наук, одна – в іноземному науковому виданні, та чотирьох тезах доповідей, оприлюднених на міжнародних науково-практичних конференціях.

Викладене дає підстави стверджувати, що дисертація Заяця В. Ю. виконана на високому науковому рівні.

Новизна представлених теоретичних та/або експериментальних результатів проведених здобувачем досліджень, повнота викладу в опублікованих працях. Дисертація Заяця В. Ю. є одним із перших

монографічних досліджень, у якому комплексно, на основі сучасних методів пізнання, здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, зарубіжного й національного законодавства розкрито характеристику основних елементів правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення та особливості реалізації ним повноважень в такому судочинстві, окреслено перспективні напрями вдосконалення законодавства в цій сфері.

У результаті проведеного дослідження обґрунтовано ряд концептуальних теоретичних та практичних положень, наукових висновків, узагальнень та пропозицій, що відповідають змістовним ознакам наукової новизни. Зокрема, вперше виокремлено основні стадії діяльності прокурора в рамках юрисдикційно-наглядової процедури в позасудовому порядку в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення (превентивна та оперативна); обґрунтовано доцільність розширення повноважень Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в частині представництва інтересів у адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення; розроблено шляхи вдосконалення правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення.

Також удосконалено положення щодо специфіки правового статусу прокурора з реалізації ним представницької функції; розуміння функції прокурорського представництва в позасудовому порядку в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення; аргументацію доцільності розширення кола повноважень працівників прокуратури; пропозицію встановлення юридичної відповідальності за незаконні дії або бездіяльність прокурора при реалізації повноважень в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення; положення щодо переліку особливостей правового статусу прокурора як суб'єкта адміністративного судочинства у справах про корупційні правопорушення.

Подальшого розвитку дістали: науковий підхід до розмежування

корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних із корупцією залежно від об'єкта посягання; аргументація наукової позиції щодо недоцільності застосування на законодавчому рівні нормативного визначення поняття «корупція»; аналіз причин колізійності деяких норм Закону України «Про запобігання корупції» та глави 13-А КУпАП; підхід до особливостей правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення, за які КУпАП встановлено відповідальність; аргументація щодо доцільності наділення правом законодавчої ініціативи Генерального прокурора; положення щодо доцільності обмеження строків перебування регіональних та місцевих прокурорів на посаді; аналіз співвідношення понять «звільнення з посади», «припинення повноважень» та «зупинення повноважень».

Крім зазначеного, у роботі містяться й інші положення, висновки та рекомендації, які в сукупності забезпечують цілісність наукової новизни проведеного дослідження.

Наукова обґрунтованість отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Обґрунтованість отриманих результатів дослідження, сформульованих положень і висновків дисертаційної роботи Заяця В. Ю. не викликають суттєвих зауважень. Висновки в дисертації сформовано відповідно до отриманих результатів, вони мають вагому аргументацію, свідченням чого є використана методологія дослідження, яка ґрунтується на сукупності загальнонаукових, міждисциплінарних і спеціально-наукових методів пізнання (діалектичний та формально-логічний, системний, метод аналізу та синтезу, функціонально-структурний метод, формально-юридичний метод та інші).

Обґрунтованість отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, також забезпечена емпіричними даними, які охоплюють результати особистих спостережень з використанням власного досвіду роботи автора.

Отже, результати дисертаційного дослідження Заяця В. Ю., які винесено на

захист, виконано на високому методологічному рівні. Вони достатньо аргументовані, обґрунтовані, логічні та переконливі, мають високий ступінь наукової новизни та практичне значення.

Теоретичне і практичне значення результатів дослідження. Сформульовані та аргументовані в дисертації теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації мають як теоретичний, так і прикладний зміст та використані у *науково-дослідній роботі* – для проведення подальших досліджень правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві; *правотворчості* – для внесення змін і доповнень до Закону України «Про запобігання корупції», Кодексу України про адміністративні правопорушення, нормативно-правових актів, що стосуються визначення повноважень Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; *освітньому процесі* – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Теорія та практика адміністративного судочинства», «Правове регулювання запобігання та протидії корупції», «Практичні аспекти застосування антикорупційного законодавства», підготовці та вдосконаленні робочих програм, планів, лекційного матеріалу, навчального матеріалу для семінарських та практичних занять у вищих навчальних закладах.

Оцінка змісту дисертації, її завершеності в цілому. Дисертація Заяця В. Ю. викладена українською мовою та має чітку структуру, що відповідає вимогам МОН України та Порядку присудження ступеня доктора філософії. Структура дисертації дозволила всебічно і повно проаналізувати питання, які визначені як мета і завдання дослідження. Автор правильно визначив мету та завдання дослідження, обрав відповідну методику його проведення. При цьому сформульовані завдання достатньо відображені у змісті роботи та висвітлені у висновках.

Дисертація містить анотацію, список публікацій, зміст, перелік умовних позначень, вступ, три розділи, які охоплюють сім підрозділів, висновки, список використаних джерел і додатки. Загальний обсяг дисертаційного дослідження – 190 сторінок.

Анотація в стислій формі відображає основні тези дослідження, викладена українською та англійською мовами, доповнена переліком публікацій здобувача, у яких висвітлено основні результати дослідження.

У вступі обґрунтовано вибір теми дослідження, схарактеризовано ступінь наукової розробленості, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету дослідження, окреслено поставлені завдання наукового пошуку, сформульовано об'єкт і предмет дослідження, описано використані методи пізнання, емпіричну базу, аргументовано наукову новизну отриманих результатів, зазначено про особистий внесок здобувача й інформацію щодо апробації матеріалів дисертації.

Кожен з розділів та підрозділів роботи містить результати, що становлять науковий інтерес. Так, у першому розділі «Теоретичні основи правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення» досліджено правову природу корупційного правопорушення та правопорушення, пов'язаного з корупцією. Зокрема, заслуговує на увагу, що автором встановлено колізійність норм Закону України «Про запобігання корупції» (у якому закріплено такі види юридичної відповідальності за корупційні правопорушення як дисциплінарна, цивільно-правова та кримінальна, але не передбачено адміністративної) та глави 13-А КУпАП «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» (у якій закріплюються види правопорушень, аналіз складу яких переконує в тому, що вони належать як до корупційних правопорушень, так і до правопорушень, пов'язаних із корупцією). Указано, що така колізійність виникла внаслідок адаптації українським законодавцем національного законодавства до вимог антикорупційного законодавства країн ЄС, у більшості яких відсутнє адміністративне право в традиційному розумінні системи права, притаманної Україні. Зазначено, що такий підхід суперечить Конвенції ООН про боротьбу з корупцією, ратифікованої Україною, яка наполягає на необхідності врахування традиційних принципів національного права при реформуванні законодавства у сфері запобігання корупції. Запропоновано усунути колізію між нормами Закону

України «Про запобігання корупції», у яких передбачаються види юридичної відповідальності за корупційні правопорушення, та главою 13-А КУпАП шляхом встановлення вичерпного переліку видів корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією у примітці до статті КУпАП, за аналогією з КК України, що дасть можливість розширити вже наявний перелік таких правопорушень, за які може бути передбачено адміністративну відповідальність.

Досліджуючи загальнотеоретичні основи визначення правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення та елементів його структури, автор прийшов до вдалих висновків, що в сучасній науковій літературі відсутній єдиний підхід до визначення поняття правового статусу прокурора та його основних елементів, тому на основі положень нормативно-правових актів запропоновано виділити такі елементи правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення: повноваження (права й обов'язки як загальні, так і з виконання покладених на органи прокуратури функцій), гарантії незалежності діяльності, зокрема, особливий порядок його призначення на посаду, звільнення з посади, притягнення до дисциплінарної відповідальності; порядок здійснення повноважень, визначений процесуальним та іншими законами; заборона незаконного впливу, тиску чи втручання у здійснення повноважень прокурора; установлений законом порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; належне матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурора; функціонування органів прокурорського самоврядування; визначення засобів забезпечення особистої безпеки прокурора, членів його сім'ї, майна, а також інших засобів їх правового захисту.

В другому розділі «Характеристика основних елементів правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення» надано детальну характеристику правам та обов'язкам прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні

правопорушення. Заслуговує на підтримку позиція автора, що специфіка правового статусу прокурора щодо реалізації ним представницької функції полягає в тому, що він має комплексний характер і включає в себе як загальний правовий статус прокурора, визначений переважно нормами Закону України «Про прокуратуру», особливо в частині позасудових форм реалізації представницької функції, так і відповідний процесуальний статус прокурора, визначений нормами процесуального законодавства в частині процесуальних форм реалізації представницької функції.

Досліджуючи гарантії правового статусу прокурора, автор прийшов до позитивного висновку, що гарантії незалежності прокурора включають спеціальний порядок призначення на посаду, звільнення з посади та притягнення до дисциплінарної відповідальності. Також дисертантом слушно підкреслено важливий порядок виконання повноважень, який визначається процесуальними та іншими законами, заборону незаконного впливу, тиску або втручання у виконання повноважень прокурора, порядок фінансування та організаційного забезпечення роботи прокуратури.

Третій розділ дисертації присвячений особливостям реалізації повноважень прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення. За результатами дослідження узагальнено перелік повноважень прокурора у справах про корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією, а саме: 1) виявлення правопорушень: прокурор зобов'язаний виявляти факти адміністративних правопорушень, проводити аналіз інформації, отриманої з різних джерел, включаючи правоохоронні органи, громадські об'єднання, громадян і т. д.; 2) документальна фіксація: прокурор має право оформлювати матеріали адміністративних проваджень, складати протоколи, протокольні відомості, доповіді та інші необхідні документи; 3) збирання та перевірка доказів: прокурор має повноваження збирати докази про вчинені адміністративні правопорушення, включаючи документи, свідчення, експертні висновки тощо. Він також здійснює перевірку достовірності доказів та їх використання в адміністративному

провадженні; 4) розгляд справ: прокурор має право брати участь у розгляді адміністративних справ, виступати з обвинувальними доказами та аргументами, давати висновки щодо кваліфікації правопорушень та запропонувати відповідні постанови (рішення) суду; 5) виконання постанов (рішень): прокурор зобов'язаний контролювати виконання постанов (рішень) суду в адміністративних провадженнях, вживати необхідних заходів для їх реалізації та забезпечення ефективності, та запропоновано авторські зміни до діючого Кодексу України про адміністративні правопорушення та наказу Офісу Генерального прокурора від 18.11.2021 № 365 «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції поза межами кримінального провадження».

Після кожного розділу й дисертації загалом сформульовано висновки, у яких вичерпно висвітлено зміст розглянутих питань. Висновки відповідають отриманим результатам, мають належну аргументацію та високий рівень достовірності.

Зазначене дає підстави стверджувати, що дисертація Заяця В. Ю. відповідає встановленим вимогам і є завершеною науковою працею, результати якої виконують актуальне наукове завдання – обґрунтування основних напрямів удосконалення правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення.

Повнота викладу в наукових публікаціях, зарахованих за темою дисертації, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Результати дослідження відображено в чотирьох наукових статтях, із яких три опубліковано в наукових виданнях України, визнаних фаховими з юридичних наук, одна – в іноземному науковому виданні, та чотирьох тезах доповідей, оприлюднених на міжнародних науково-практичних конференціях, що дозволяє вважати виконаними положення постанови Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44 «Про затвердження Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої

ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії».

Рекомендації щодо подальшого використання результатів дисертації на практиці. Отримані результати дисертаційного дослідження Заяця В. Ю. може бути рекомендовано для використання в освітньому процесі закладів вищої освіти юридичного профілю, у науково-дослідних розробках наукових установ, під час підготовки наукових публікацій та монографій, планування досліджень за цим напрямом.

Зауваження щодо оформлення та змісту дисертації, запитання до здобувача. Загалом позитивно оцінюючи наукову роботу, необхідно спрямувати увагу на деякі дискусійні питання, які потребують, додаткової аргументації або пояснень під час захисту:

1. У підрозділі 1.2. в рамках загальної характеристики правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення, дисертант визначає 7 основних елементів його структури: 1) законодавство, яке регламентує діяльність прокурора; 2) порядок призначення на посаду; 3) повноваження прокурора; 4) гарантії діяльності; 5) принципи діяльності; 6) порядок та підстави притягнення до відповідальності; 7) порядок та підстави звільнення з посади. Однак, такий підхід суттєво відрізняється від традиційних уявлень про структуру правового статусу суб'єкта правовідносин, в тому числі адміністративних процесуальних, а дисертант не наводить достатніх аргументів на підтвердження своєї позиції, а також лише фрагментарно розкриває зміст більшості із визначених ним елементів.

2. В рамках дослідження питання удосконалення правового статусу прокурора у справах про корупційні адміністративні правопорушення дисертант наголошує на необхідності перегляду існуючого на сьогодні порядку призначення і звільнення з посади Генерального прокурора з метою підвищення стійкості даного процесу до політичного впливу. Водночас дисертант не наводить достатньої теоретичної аргументації на користь запропонованого ним

виборного порядку призначення Генерального прокурора, а також не пропонує навіть приблизного порядку проведення таких виборів.

3. З метою підвищення ефективності протидії корупційним адміністративним правопорушенням дисертант пропонує розширити перелік повноважень Спеціалізованої антикорупційної прокуратури щодо представництва інтересів в адміністративному судочинстві у справах про такі правопорушення. Водночас, зважаючи на особливу актуальність і практичну значимість таких пропозицій, дисертанту необхідно було навести більш переконливі аргументи на їх користь, а також оформити їх у вигляді конкретних змін до чинного законодавства.

4. Додаткової аргументації потребує також позиція автора щодо розуміння функції прокурорського представництва в позасудовому порядку в адміністративному судочинстві у справах про корупційні правопорушення, яка дозволяє вийти за межі традиційного розуміння представництва прокурором інтересів у суді (як учасника судового процесу) і розглядати прокурора в цьому випадку як сторону процесу. Незважаючи на поширеність такого підходу в інших судових юрисдикціях, в адміністративному судочинстві у справах про корупційні адміністративні правопорушення він видається занадто обмеженим. А тому дисертанту варто було б більш детально аргументувати та конкретизувати, в яких саме напрямках такий підхід може знайти свою практичну реалізацію.

Слід відмітити, що вказані зауваження і побажання є рекомендаційними і в цілому не позначаються на позитивній оцінці дисертації, оскільки спрямовані на поглиблення наукової дискусії під час прилюдного захисту.

Відсутність (наявність) порушення академічної доброчесності. Аналіз дисертації та наукових публікацій, у яких висвітлені основні наукові результати дисертації, дає підстави констатувати, що здобувачем не порушено принципів і правил академічної доброчесності (академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації). Зокрема, дисертація містить посилання на джерела інформації за кожним випадком використання ідей, розробок, тверджень,

відомостей; відповідає нормам законодавства про авторське право і суміжні права; відображає прагнення надати достовірну інформацію про результати власної навчальної (наукової, творчої) діяльності, використані методики досліджень і джерела інформації.

Висновок про відповідність дисертації поставленим вимогам.
Дисертація Заяця В. Ю. «Правовий статус прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення», представлена на здобуття ступеня доктора філософії, є комплексним, цілісним, завершеним науковим дослідженням, у якому отримано науково обґрунтовані результати, що вирізняються новизною у визначенні найбільш перспективних напрямів удосконалення правового статусу прокурора в адміністративному судочинстві в справах про корупційні правопорушення, за своїм змістом відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам, встановленим у Порядку підготовки здобувачів вищої освіти (наукових установах), затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 261 (із змінами і доповненнями, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2019 р. № 283), наказу МОН від 12 січня 2017 р. № 40 «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (зі змінами, внесеними наказом МОН від 12 липня 2019 р.) та Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44, а її автор – Валерій Юрійович Заяц – заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

ОПОНЕНТ

**професор кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України**



Олексій ДРОЗД