

РЕЦЕНЗІЯ
доктора юридичних наук, професора
Дракохруст Тетяни Вікторівни на дисертацію
Шміла Назара Володимировича
на тему «Адміністративно-правовий статус працівника
правоохоронного органу»,
подану на здобуття ступеня доктора філософії
у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дисертаційної роботи. Дисертаційне дослідження Н.В. Шміла присвячене актуальній проблематиці визначення та удосконалення адміністративно-правового статусу працівника правоохоронного органу. Актуальність обраної теми обумовлена комплексом важливих взаємопов'язаних факторів.

Адміністративно-правовий статус працівника правоохоронного органу є однією з фундаментальних категорій у системі адміністративного права та організації правоохоронної діяльності. Його значення зумовлене тим, що саме через правовий статус визначаються межі реалізації владних повноважень, прав, обов'язків, гарантій, а також механізми відповідальності працівників правоохоронних органів. У сучасних умовах трансформації суспільного розвитку України, що включають соціально-політичні зміни, реформування системи публічної влади та підвищену увагу до дотримання принципів верховенства права, проблема чіткого нормативного визначення цього статусу набуває особливої актуальності.

Становлення і функціонування правоохоронної системи України відбуваються під впливом внутрішніх і зовнішніх викликів, серед яких важливе місце посідають: забезпечення національної безпеки, протидія організованим злочинності, корупційним проявам, захист прав і свобод громадян, зокрема в умовах воєнного стану. У цих умовах правоохоронні органи та їхні працівники виконують складні завдання в умовах підвищених ризиків для життя, здоров'я та безпеки, що обумовлює необхідність чіткої правової регламентації їх діяльності, гарантій соціального захисту, а також удосконалення механізмів контролю за їх службовою поведінкою.

Особливого значення тема набуває в контексті триваючих трансформаційних процесів у системі правоохоронних органів, спрямованих на підвищення ефективності здійснення їх функцій, забезпечення прозорості, підзвітності та підвищення професійного рівня працівників. У рамках євроінтеграційного курсу України важливо наблизити національне правове регулювання до стандартів Європейського Союзу та Ради Європи, що потребує адекватного правового вирішення питань службового статусу та правового становища працівників правоохоронних органів.

Аналіз чинного законодавства виявляє низку нормативних прогалин, суперечностей та невизначеностей у частині адміністративно-правового статусу працівників правоохоронних органів, зокрема у визначенні правового характеру окремих повноважень, меж адміністративної відповідальності, соціальних гарантій та порядку звільнення із служби. Це створює передумови для правової невизначеності, колізій у правозастосуванні, а також зниження рівня довіри суспільства до правоохоронної системи загалом.

Водночас наукові розробки з даної проблематики носять фрагментарний характер, зосереджені на окремих аспектах правового статусу, не завжди узгоджені між собою та не охоплюють повної системи правового регулювання цього інституту. Наявні підходи потребують подальшого теоретичного осмислення, систематизації і практичного уточнення з метою побудови цілісної концепції адміністративно-правового статусу працівника правоохоронного органу.

З урахуванням викладеного, наукове дослідження правових засад адміністративно-правового статусу працівника правоохоронного органу є вкрай необхідним. Воно сприятиме підвищенню якості правового регулювання, усуненню нормативних колізій у законодавстві, забезпеченню гармонізації національних правових норм із міжнародними стандартами, а також формуванню ефективних механізмів реалізації прав і обов'язків працівників правоохоронних органів. Отже, визначення та узагальнення теоретичних положень щодо адміністративно-правового статусу працівника правоохоронного органу має важливе практичне значення для забезпечення

законності, правопорядку та захисту прав і свобод людини в умовах сучасних викликів.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх достовірність. Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані у дисертації на тему «Адміністративно-правовий статус працівника правоохоронного органу», базуються на:

Комплексному аналізі нормативно-правової бази, адже у роботі досліджено національні та міжнародні нормативно-правові акти, що регулюють адміністративно-правовий статус працівника правоохоронного органу. Особливу увагу приділено Конституції України, Закону України «Про Національну поліцію», Закону України «Про Національну гвардію України», Закону України «Про Державне бюро розслідувань», а також, міжнародно-правовим актам, що стали частиною національного законодавства України, Рішенням Верховного Суду, Рішенням Конституційного Суду України та інші нормативно-правовим актам;

Емпіричних даних, оскільки дисертант аналізує судові рішення, що розміщені у Єдиному державному реєстрі судових рішень (ухвали та вирoki), постановлені протягом 2021–2025 рр. щодо адміністративно-правового статусу працівника правоохоронного органу, статистичну інформацію Державного бюро розслідувань;

Системному підході, поскільки дослідження проводилося із застосуванням міждисциплінарного підходу, що дозволило дослідити адміністративно-правовий статус різних правоохоронних органів та їх працівників.

Достовірність наукових положень підтверджується значним обсягом опрацьованих джерел та публікацій автора у фахових виданнях. Здобувач демонструє аналітичне мислення, глибоке розуміння предмету дослідження та здатність до узагальнення.

Наукова новизна дисертації, основні наукові положення, висновки та рекомендації. Оцінюючи наукову новизну дисертаційного дослідження,

варто відзначити, що робота Н.В. Шміла є першим в адміністративному праві України дослідженням монографічного рівня, в якому розкриваються особливості адміністративно-правового статусу працівника правоохоронного органу. Серед найбільш вагомих результатів, що мають наукову новизну, слід відзначити наступні:

Встановлено, що такі категорії як «правовий статус» і «правове становище» не є тотожними та підлягають розмежуванню. Резюмовано, що терміни «статус» і «становище» використовуються для опису правового положення суб'єкта, але їхнє значення та співвідношення можуть варіюватися залежно від підходів науковців. Встановлено, що правовий статус є більш формальною категорією, що описує закріплені у правових актах права, обов'язки та відповідальність суб'єкта. Натомість правове становище може розглядатися як контекстуальне положення особи у правовій і соціальній системах, яке враховує як правовий статус, так і його реальну участь у правовідносинах та соціально-культурні аспекти. У зв'язку з цим, поняття «статус» і «становище» можуть розглядатися як взаємодоповнюючі або як різні за змістом. Підсумовано, що правове положення конкретного суб'єкта визначається його загальним правовим статусом, спеціальними правовими статусами та сукупністю тривалих правових зв'язків із державою. У цьому контексті до «правового положення особи» можуть входити різні статуси, як от «правовий статус громадянина» або «правовий статус іноземця». Таким чином, «правовий статус» окреслює місце суб'єкта у правовідносинах, насамперед його права та обов'язки, тоді як «правове положення» відображає його функціональну роль у системі суспільних відносин. Конкретизовано, що поняття «правовий статус», окрім інших, характеризується ще такою ознакою, як абстрактність та конкретність, адже у загальному сенсі правовий статус є абстрактним і відображає стандартне правове становище для певної групи осіб, але на практиці реалізується в конкретних правовідносинах. Це означає, що суб'єкт може мати потенційні права та обов'язки, які реалізуються лише у разі настання відповідних умов. Виділено ще два види правового статусу особи, – галузевий та особливий. Галузевий правовий статус визначається у

межах певної галузі права (наприклад, цивільного, адміністративного, кримінального) і характеризується правами та обов'язками, які суб'єкт має в окремих правовідносинах. Особливий правовий статус застосовується до осіб або груп у надзвичайних обставинах, таких як воєнний стан або надзвичайна ситуація. Він може включати обмеження або додаткові обов'язки для забезпечення суспільної безпеки та стабільності.

Констатовано, що діяльність правоохоронних органів у цілому та їхніх працівників зокрема потребує посиленої уваги з боку держави та контролю громадянського суспільства, адже, з одного боку, цих суб'єктів наділено правами і повноваженнями, яких не мають жодні інші агенти публічної влади, й реалізація яких вимагає максимально чіткої регламентації, а з іншого – виконання покладених обов'язків здійснюється ними в обстановці перманентної соціальної напруги, конфліктів різного ступеня інтенсивності, що зумовлює специфічні умови виконання професійних і службових завдань, підвищені ризики для життя, здоров'я, тілесної недоторканності, власності, честі, гідності й інших благ, що належать правоохоронцям. Запропоновано на законодавчому рівні визначити дефініцію «працівника правоохоронного органу» в єдиному нормативному акті та надалі вживати вже єдине поняття у спеціалізованих законах України, що регулюють діяльність того чи іншого правоохоронного органу окремо.

Встановлено, що працівники правоохоронних органів не мають в своєму змісті походження адміністративно-правового чи кримінально-правового характеру. Вони є похідними від норм законодавства, які регламентують діяльність судових та правоохоронних органів, тож походять від кола органів, які належить відносити до правоохоронних. З цього виходить, що норми кримінального кодексу України, положення кодексу України про адміністративні правопорушення чи статті інших спеціальних нормативно-правових актів набувають змісту бланкетної норми. З огляду на це, щоразу, застосовуючи ці норми, правозастосовний орган чи судова установа зобов'язані обґрунтовувати, посилаючись на відповідні положення закону, приналежність суб'єкта правопорушення або потерпілого від правопорушення

до того чи іншого правоохоронного органу, відтак визнавати одну зі сторін правоохоронцем.

Досліджено, що до штатної чисельності абсолютно кожного правоохоронного органу входять не лише службовці, а й суто технічні працівники. В тому числі й працівники, які за своєю посадою наділені правоохоронними чи правозастосовними функціями. Віднесення працівника до першої чи другої групи передбачає дослідження його професійних та (або) службових обов'язків. Зокрема, таких документів, як наказ про призначення на посаду, затверджені керівником установи, організації покладені функціональні обов'язки, нормативні й нормативно-правові акти про діяльність у тій чи іншій сфері. Таким чином, серед працівників правоохоронних органів, що мають значення для встановлення адміністративно-правового статусу, слід виділяти таких, що безпосередньо наділені правоохоронними чи правозастосовними функціями – пропонуємо визначати їх службовцями, а також таких, які виконують допоміжні функції, та за своєю природою не є правоохоронцями, але є працівниками правоохоронних органів – таких осіб слід визначати робітниками. Виснувано, що органи охорони правопорядку є різновидом правоохоронних органів та співвідносяться між собою як родові та видові, тобто правоохоронні органи є поняттям ширшим і включає в себе органи правопорядку. Останні повинні бути закріплені у національному законодавстві, тобто отримати своє законодавче визначення ті ознаки. Надано авторське визначення поняття адміністративно-правового статусу працівника правоохоронного органу. Підкреслено, що сучасна модель поліції заснована на адмініструванні, однак можливість застосовувати силу є один із ресурсів, доступних поліції, і не позначає її, як рису відмінності від інших органів державного управління.

Запропоновано зміни до закону України «Про Національну поліцію» щодо передбачення переліку прав поліцейських. Виснувано, що поліцейські, державні службовці поліції та робітники наділені різним адміністративно-правовим статусом, що необхідно закріпити на законодавчому рівні. Запропоновано внести зміни до закону України «Про Національну гвардію

України» та включити положення, яке чітко формулює мету НГУ, зокрема: «Метою діяльності Національної гвардії України є забезпечення національної безпеки, охорона правопорядку, захист прав і свобод громадян та підтримання конституційного ладу в державі». Висловлено пропозицію щодо редагування передбачених законом функцій НГУ, зокрема, необхідно чітко розмежувати повноваження із іншими органами, щоб вони не дублювалися з повноваженнями Національної поліції, Збройних Сил України, Державної прикордонної служби та інших органів. У законодавстві необхідно деталізувати обставини, за яких НГУ залучається до виконання певних функцій. Крім того, запропоновано включити в законодавство положення про регулювання функцій НГУ під час воєнного стану.

Ступінь обґрунтованості наукових положень дисертації та їх достовірність. Детальне ознайомлення зі змістом дисертаційної роботи дає підстави стверджувати, що у проведеному науковому дослідженні запропоновано актуальні підходи щодо удосконалення адміністративно-правового статусу працівника правоохоронного органу.

Обґрунтовуючи свої положення, автор спирається на дослідження вітчизняних та іноземних вчених, вміло обґрунтовує власні судження, висновки та пропозиції.

Аналіз змісту дисертації засвідчує, що її автор володіє належним рівнем проведення наукового аналізу, узагальнення та формування обґрунтованих висновків. Дисертантом проаналізовано значний масив літературних джерел, на кожне з яких дано правильне посилання. Вказане засвідчує не лише академічну доброчесність автора, а й глибину проведеного ним дослідження.

Заслуговує на схвалення ґрунтовний аналіз закордонного досвіду закріплення адміністративно-правового статусу різних правоохоронних органів на рівні законодавства, а також реалізація цих положень на практиці, що відображено у підрозділі 3.2 дисертаційного дослідження. Автор детально аналізує різні терміни, що використовуються на позначення правового статусу, виділяє їхні спільні та відмінні ознаки, що дає змогу дійти

достовірних висновків доцільності вживання їх на практиці. Зазначене, а також інші положення дисертації демонструють їх праткикоорієнтований підхід, що є особливо цінним як для теорії адміністративного права, так і для практичних працівників.

Теоретичні та практичні висновки, що містяться в дослідженні, спрямовані не лише на вирішення виявлених проблем, а й можуть стати підґрунтям для подальших наукових пошуків у досліджуваній сфері.

Структура і зміст роботи. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, які об'єднують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Структура дисертації є логічною та послідовною, що сприяє повному розкриттю теми дослідження.

У першому розділі «Поняття працівника правоохоронного органу та складові його адміністративно-правового статусу» досліджено генезу поняття адміністративно-правового статусу, надано загальну характеристику понять «правоохоронний орган» та «працівник правоохоронного органу», проаналізовано складові елементи адміністративно-правового статусу особи, що перебуває у статусі працівника правоохоронного органу.

У другому розділі «Зміст адміністративно-правового статусу окремих правоохоронних органів та їх працівників» проаналізовано адміністративно-правовий статус Національної поліції, Національної гвардії України, Державного бюро розслідувань та їх працівників, а також досліджено поняття та загальні положення про неатестованих працівників правоохоронних органів.

У третьому розділі «Перспективи удосконалення адміністративно-правового статусу працівників правоохоронних органів» досліджено пріоритетні напрями удосконалення адміністративно-правового статусу працівників правоохоронних органів та закордонний досвід адміністративно-правового статусу працівників правоохоронних органів.

Загальний обсяг дисертації відповідає встановленим вимогам. Список використаних джерел є достатнім і репрезентативним.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою працею, в якій викладено авторські теоретичні положення, наукові розробки та пропозиції. Концептуальні засади дослідження, його структура та методологія, а також висновки й рекомендації сформульовані здобувачем особисто.

Розробка теоретичного підґрунтя вдосконалення адміністративно-правового статусу працівника правоохоронного органу та надані пропозиції запровадження їх на практиці, запропоновані зміни в законодавство у сфері правового статусу працівників правоохоронних органів — все це є результатом самостійних наукових пошуків здобувача.

В основу роботи покладено оригінальні авторські ідеї щодо адміністративно-правового статусу працівника правоохоронного органу.

Усі наукові положення та висновки, що виносяться на захист, одержані здобувачем самостійно.

Теоретичне та практичне значення результатів дослідження.

Теоретичне значення результатів дисертаційного дослідження полягає в тому, що сформульовані теоретичні положення, висновки та пропозиції здійснюють вагомий внесок у розвиток науки адміністративного права в частині адміністративно-правового статусу працівника правоохоронного органу.

Удосконалені наукові погляди щодо визначення понять «правовий статус», «правове положення», «правове становище», «правовий модус», «працівник правоохоронного органу», «адміністративно-правовий статус працівника правоохоронного органу» створюють теоретичний фундамент для подальших наукових досліджень у даній сфері.

Практичне значення результатів дослідження полягає у тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та пропозиції можуть бути використані у: науково-дослідній діяльності — для подальших досліджень і вирішення теоретико-правових питань, пов'язаних з адміністративно-правовим статусом працівника правоохоронного органу; у правотворчості — при удосконаленні законодавства у сферах, що стосуються

адміністративно-правового статусу працівника правоохоронного органу та функціонування всієї правоохоронної системи; у правозастосовній сфері – як рекомендації для діяльності працівників правоохоронних органів; у навчальному процесі – для розроблення науково-методичних матеріалів з дисциплін: «Судові та правоохоронні органи», «Поліцейська діяльність», «Актуальні питання правоохоронної діяльності»; у правовиховній сфері – в якості практичних та теоретичних рекомендацій щодо діяльності правоохоронних органів України.

Матеріали дисертаційного дослідження також можуть бути корисними для підвищення рівня правової культури населення та розвитку правосвідомості громадян.

Відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертація на тему: «Адміністративно-правовий статус працівника правоохоронного органу» не містить порушень академічної доброчесності.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації, її окремих положень та оформлення. Як і будь-яке наукове дослідження, дисертаційна робота Н.В. Шміла містить окремі дискусійні положення:

1. Автор у дисертаційному дослідженні використовує систему загальних і спеціальних методів пізнання, що забезпечили комплексний аналіз проблематики (с. 20), що є достатнім та обґрунтованим. Проте, вважаю, що з огляду на предмет та об'єкт дослідження, доречним було б використання і соціологічних методів, зокрема, для отримання та оцінки думки, в тому числі, працівників правоохоронних органів, про стан їхнього адміністративно-правового статусу.

2. Шміло Н.В. на с. 33 досліджує поняття правового модусу, яке є значущим в аналізі правового статусу, оскільки дозволяє уточнити специфіку правовідносин у випадках, коли правовий статус змінюється внаслідок певних умов, таких як зміна ролі суб'єкта, контексту або правової сфери, в якій він діє, проте не деталізує це поняття в контексті працівника правоохоронного органу.

3. Дисертант на с. 47-61 аналізує різні підходи щодо визначення поняття працівник правоохоронного органу, називає аргументи за і проти щодо використання кожного з них. Разом з тим, зі змісту роботи не до кінця зрозуміло, який підхід приймається автором, та які доводи його позиції.

4. У роботі здобувачем проаналізована система нормативно-правових актів, що слугують правовим підґрунтям діяльності працівників правоохоронних органів та їхнього адміністративно-правового статусу. Водночас виникає питання, чи наявний якийсь загальний нормативно-правовий акт, який би визначав межі повноважень працівника правоохоронного органу, адже повноваження, як стверджує дисертант є елементом адміністративно-правового статусу працівника правоохоронного органу.

Зазначені дискусійні положення мають рекомендаційний, уточнюючий характер і не впливають на загальне позитивне враження від дисертаційного дослідження.

Висновок. На підставі проведеного аналізу змісту дисертації Шміла Назара Володимировича на тему: «Адміністративно-правовий статус працівника правоохоронного органу» можна зробити висновок, що представлена робота є самостійним, завершеним науковим дослідженням, яке відповідає сучасним вимогам до написання дисертаційних досліджень, зокрема щодо актуальності, новизни, наукової обґрунтованості та прикладного значення.

Автор у своїй роботі ґрунтовно проаналізував теоретичні та практичні аспекти адміністративно-правового статусу працівника правоохоронного органу. Він визначив ключові проблеми у цій сфері, запропонувавши інноваційні підходи до їх вирішення. Запропоновані дисертантом наукові погляди та шляхи вирішення наукових проблем, що пов'язані з адміністративно-правовим статусом працівника правоохоронного органу формують нову методологічну основу для наукових досліджень у цій сфері.

Особливо слід відзначити практичну цінність роботи, яка полягає у можливості застосування її висновків та рекомендацій у правотворчій

діяльності для удосконалення законодавчих та інших нормативних актів у сфері адміністративно-правового статусу працівника правоохоронного органу, а також у правозастосовній діяльності для вдосконалення роботи працівників правоохоронних органів.

Дисертація відповідає спеціальності 081 «Право», та вимогам 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 року № 44, а її автор Н.В. Шміло заслуговує присудження йому ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний рецензент:

професор кафедри

теорії права та конституціоналізму

Західноукраїнського національного університету

доктор юридичних наук, професор

Тетяна ДРАКОХРУСТ

